

Komunikace ve veřejné správě

Vladimír Heger

 ŽURNALISTIKA
A KOMUNIKACE





Komunikace ve veřejné správě

Vladimír Heger

 ŽURNALISTIKA
A KOMUNIKACE



Grada Publishing

Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této tištěné či elektronické knihy nesmí být reprodukována a šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu nakladatele. Neoprávněné užití této knihy bude **trestně stíháno**.

Publikace vznikla v souvislosti s výzkumným projektem GAČR (registr. č. 407/10/0796) „Autorita a proměny jejího pojetí v edukačním prostředí“.

PaedDr. Vladimír Heger

KOMUNIKACE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

TIRÁŽ TIŠTĚNÉ PUBLIKACE:

Vydala Grada Publishing, a.s.
U Průhonu 22, 170 00 Praha 7
tel.: +420 234 264 401, fax: +420 234 264 400
www.grada.cz
jako svou 4846. publikaci

Recenzovali:

prof. PhDr. Alena Vališová, CSc.
doc. Ing. Jiří Patočka, CSc.

Odpovědný redaktor Zdeněk Kubín
Sazba a zlom Vojtěch Kočí
Návrh a zpracování obálky Vojtěch Kočí
Počet stran 256
Vydání 1., 2012

Vytiskla Tiskárna v Ráji, s.r.o., Pardubice

© Grada Publishing, a.s., 2012
Cover Photo © fotobanka Allphoto.cz

ISBN 978-80-247-3779-9

ELEKTRONICKÉ PUBLIKACE:

ISBN 978-80-247-8065-8 (ve formátu PDF)
ISBN 978-80-247-8066-5 (ve formátu EPUB)

Obsah

Úvod	9
1. Sociální komunikace	13
1.1 Modely komunikace	14
1.1.1 Obsahový a vztahový kontext sdělení	19
1.2 Sémiotická povaha komunikace	23
1.2.1 Denotace a konotace	25
1.3 Druhy komunikace	27
1.4 Verbální komunikace	31
1.4.1 Ústní a psané sdělení	35
1.5 Neverbální komunikace	36
2. Veřejná správa	39
2.1 Základní pojmy a vztahy	39
2.2 Od moci ke správě	42
2.3 Územní samospráva	47
2.3.1 Decentralizace a dekoncentrace správy	49
2.4 Komunikace jako prostředek vlády	51
3. Veřejný prostor	57
3.1 Definice, variace a konotace	57
3.2 Fyzický prostor	63
3.2.1 Časoprostorové vztahy	74
3.2.2 Venkov a město	76
3.3 Sociální prostor	84
3.4 Diskurzivní prostor	87

4. Komunikace uvnitř byrokratické organizace	93
4.1 Organizace	94
4.2 Zaměření byrokratické organizace	98
4.2.1 Autorita, pravomoc a kompetence	104
4.2.2 Neformální vztahy, stereotypy a rituály	109
4.2.3 Sociální filtry a membrány, privilegované skupiny	116
4.2.4 Konflikty a vyjednávání	120
4.2.5 Loajalita a konformita	127
4.2.6 Prostorové uspořádání úřadu	131
4.2.7 Jazyk byrokracie a politiky	134
4.3 Informační systém úřadu	137
5. Komunikace úřadu s občany	143
5.1 Vztahy s veřejností.....	143
5.1.1 Občané a klienti.....	145
5.2 Komunikační strategie.....	150
5.3 Davové působení a masová komunikace	154
5.4 Jednání na úřadech a participace občanů	161
5.4.1 Samospráva a přímá participace.....	168
5.5 Sociální sítě.....	170
5.5.1 Wikiřád.....	177
6. Úřad a média	181
6.1 Působení médií a veřejný prostor.....	182
6.2 Organizace a média.....	187
6.2.1 Úřad jako médium.....	193
6.3 Ovlivňování a manipulace	195
6.4 Komunikace ve virtuálním prostředí.....	198
7. Budování mostů	201

Odkazy	209
Úvod	209
1. Sociální komunikace.....	209
2. Veřejná správa	213
3. Veřejný prostor.....	215
4. Komunikace uvnitř úřadu.....	219
5. Komunikace úřadu s občany	225
6. Úřad a média	228
7. Budování mostů.....	230
Literatura	233
Seznam obrázků	243
Resumé	245
Summary	249
Rejstřík	253

Úvod

Komunikace ve veřejné správě bývá v představách veřejnosti spojována s riskantní chůzí po laně visícím nad hlubokou propastí, které se trvale účastní jenom vycvičení akrobaté, zvyklí na pády a pokřik obecnstva. Ve vrtkavé veřejné aréně je třeba našlapovat opatrně a stále myslet na rovnováhu, protože se pohybujeme na rozhraní dvou světů. Prvním z nich je mnohovýznamový svět lidské přirozenosti a intimity, plný subjektivního zaujetí, kreativity, emocí a proměnlivosti. Proti němu se zjevuje tajemný, neosobní svět zašifrovaných významů, neměnné objektivity, utajeného rozhodování a uplatňování moci. (Vzpomínáte si na film Matrix?) Konfliktnímu prolínání těchto paralelních světů se v moderní institucionalizované společnosti nevyhneme.

Průniku těchto dvou světů se občas straní nejen pasivní občané, ale také společenské vědy, když ukazují na jedné straně člověka odtrženého od veřejného prostoru, nebo naopak byrokratické organizace jako zmechanizované továrny, v nichž nepůsobí živí lidé, ale pouhé lidské zdroje řízené předpisy a manažery. Byrokracie bývá předmětem opovržení veřejnosti i intelektuálů a vědomí institucionalizované moci utvrzuje lidi v uctivém odstupu od bran úřadů. Pro rozšířenou představu o byrokracii možná platí totéž, co se říká v Napoleonově citátu o manželství. Úřad připomíná pevnost obleženou nepřitelem. Ti, kdo jsou venku, by chtěli být na místě těch, co jsou uvnitř, a ti, kteří jsou uvězněni uvnitř, by se chtěli svobodně pohybovat venku. Zajatci uvnitř byrokratické pevnosti jsou odtrženi od reality a veřejnost nemá zdání, jaká pravidla fungují v útrobách neznámé a nepřátelské organizace.

Vztahy těchto dvou sfér jsou v praktickém životě plné rozporů a paradoxů, a přesto jsou nevyhnutelné a velmi frekventované. Na sociální komunikaci a veřejnou správu, stejně jako na jiné společenské fenomény, můžeme nahlížet ze dvou extrémních hledisek, která charakterizoval

A. Sen na příkladu ekonomie: na jedné straně stojí pozice **etická**, dbající na dodržování společenských hodnot, jež korigují lidské jednání, vyjádřená kondicionálem, na druhé straně ční pozice **technokratická** (A. Sen ji nazývá „inženýrskou“), která je založena na exaktnosti, pragmatismu a bývá vyjádřena rozkazovacím způsobem.¹ Dnes často používaná formulace „je třeba to zkomunikovat“ má v sobě právě onen technologický náboj, z něhož se vytrácí subjektivní rozměr dorozumívání mezi lidmi na úkor dosažení jednoznačného pragmatického cíle. Nepřímo se tak potvrzuje konstatování G. Simmela, jež použil při charakteristice moderní doby: „Na jedné straně odkázala osobnost na sebe samu a poskytla jí nesrovnatelnou svobodu pohybu, vnitřní i vnější, na druhé straně zase dala reálným životním obsahům stejně nesrovnatelnou objektivnost: v technice a v organizacích všeho druhu, ve výrobních podnicích a v jednotlivých profesích se stále víc ujímají vlády inherentní zákony věcí a osvobozují je od zabarvení daného jednotlivými osobnostmi.“² Mezi těmito póly se bude odvíjet naše uvažování, které by nemělo směřovat ani k planému moralizování, ani k cynickému sociálnímu inženýrství.

Komunikační způsobilost, zredukovaná na pouhé technické dovednosti, se podle mnohých příruček dá vypěstovat snadno, rychle a efektivně. Nesouhlasím s tezí, propagovanou zejména brožurkami pro obchodní manažery, že účel světí prostředky a určuje obsah i formu sdělení. Názor na to, co je, nebo není správná komunikace, je dán pozicí účastníka dané situace, kontextem a účelem sdělení. Mnohé zdánlivě samozřejmé strategie a techniky, zaměřené na úspěšné způsoby komunikace, jsou determinovány kulturou dané země nebo profesním zaměřením účastníků dialogu. Proto se poznatky tohoto druhu nedají mechanicky přenášet do jiného sociálního prostředí.

Tato publikace nechce dávat konkrétní návody, spíše zobecňuje, srovnává a pokouší se syntetizovat poznatky různých oborů. Možná přináší více otázek než jasných odpovědí. V centru našeho zájmu budou vedoucí úřadů, politikové, řadoví úředníci, ale také občané v roli klientů úřadu. Všichni tito aktéři se při komunikaci mezi sebou musí držet pevných pravidel, v některých případech dokonce zákonů. Přesto v této knize nepůjde o komunikaci v čisté, laboratorní podobě, ale o podmínky a kontextové souvislosti, které mají vliv na obsah sdělení nebo na organizaci a způsob řízení. Nejde o pouhou aplikaci pravidel mezilidské komunikace na oblast veřejné správy, ale o jejich nezbytné propojení, dané četnými interakcemi jedinců z odlišných sociálních skupin. Zároveň ale tato publikace také není popisem stavu veřejné správy a politické kultury v České republice na začátku 21. století, který

náleží politologům.³ K neustálému hledání rovnováhy mezi člověkem a organizací či mezi humanistickým a technokratickým přístupem nás nutí také rozvoj médií.

Pojmy a procesy v oboru sociální komunikace nemají přesně stanovené hranice, podle kontextu se mohou prolínat a významově posouvat. **Sociální komunikace** čerpá z různých vědních oborů (psychologie, sociologie, lingvistika, sémiotika, teorie informace, antropologie, hermeneutika, věda o médiích, logika) a pojmy, které přebírá z různých oborů, mohou nabývat různých významů a akcentů. Navíc se nedají vysvětlovat jednoznačně, musíme je interpretovat z hlediska použitého kontextu a často mívají pro svoji slovy neuchopitelnou složitost symbolický nebo metaforický charakter. **Správní věda** vyžaduje větší exaktnost, protože čerpá z práva, státovědy, ekonomie, geografie, teorie řízení a informatiky, ale také z disciplín vyžadujících podobně jako teorie komunikace interpretaci a pracujících se značným významovým rozptylem (politologie, sociologie, kulturologie).

Styl správy a vládnutí (tedy i styl komunikace) spoluvytváří obsah vládnutí a správy, určuje rámec pro dialog, vyjednávání, vymezuje druh diskurzu, míru otevřenosti systému a možnost participace veřejnosti. Při našem výkladu proto nebude možné vyhovět terminologické přesnosti podle představ jednotlivých specializovaných oborů, ale budeme se snažit najít prostor mezi (specializovanou) odborností a všeobecnou srozumitelností. Různé vědy používají různé pojmy, na něž se váží určité způsoby interpretace. Jejich propojení je složité, různé aspekty nemusí být kompatibilní, mají různou úroveň konkrétnosti a obecnosti, jiný vztah mezi teorií a praxí. Jak zdůrazňuje J. Podgórecki: „Pojmy a terminologie jsou vždy konvenční, smluvní záležitost, a tedy záležitost diskusní.“⁴

Communicare znamená činit něco společným, společně něco sdílet. Ze stejného základu pochází slovo komunita, a aby byl kruh uzavřen, poznamenejme, že ustálené sociální struktury (v našem případě byrokratické organizace) produkují nejen určité sociální vztahy, ale také ustálené a předvídatelné způsoby komunikace.

Tři faktory evropské modernizace – sekularizace, byrokratizace a alfabetizace – ukazují souvislost správy s **komunikační kompetencí**. Tento termín byl zaveden do psycholingvistiky, aby vyjádřil širší významy, než představuje ryzí znalost jazyka. V mnoha komunikačních situacích, které vznikají mezi lidmi a organizacemi, jej můžeme chápat jako součást sociální inteligence. Komunikační kompetence jsou nezbytnou součástí úřednické profese a politické činnosti. J. Kraus řadí mezi představitele nejvíce komunikujících profesí právě také „pracovníky nejrůznějších

úřadů a správních institucí, od těch nejvyšších až po ty u přepážky (jejich instrukcím přece musíme rozumět, jinak za nimi musíme znovu).“⁴⁵

Svou podstatou jsme odsouzeni ke komunikaci. Mezilidské a šířeji chápané sociální vztahy jsou nemyslitelné bez vytváření, přenosu a přijímání informací. Žijeme ovšem v době, která má v sobě zabudován stále se prohlubující paradox: čím snadněji vytváříme a přenášíme stále větší množství informací, tím obtížněji tyto informace vstřebáváme a chápeme. Informace se v době médií a virtuality stávají něčím mimo nás, i když máme pocit, že je stále a všude kontrolujeme a využíváme ke svému prospěchu.

Sociální komunikace

1.

„Být informován znamená stát se spoluviníkem. Nevědomost člověku zachovává důstojnost.“

(Jonathan Lynn – Antony Jay, *Jistě, pane ministře*)

Fenoménem komunikace se zabývá mnoho autorů z různých vědních oborů. Existuje nespočet definic komunikace, z nichž se odvozují různá hodnocení toho, jak se lidé ve společnosti vzájemně dorozumívají. Podle J. Podgóreckého se smysl komunikace „projevuje v tom, že sama o sobě není hodnotou. Vyžaduje od příjemce doplnění a spolutvoření. Její hodnota je neúplná, pokud neexistuje člověk, který ji přijímá, prožívá a zúčastňuje se jí. Spoluúčast má individuální charakter, i když je sociální. Tímto způsobem se individualita spojuje s obecností v utváření komunikace a v její percepci.“¹

Komunikace slouží také jako prostředek **socializace**. Člověk se silnou místní identitou i cizinec díky komunikaci poznává prostředí, v němž se pohybuje, a pokud se dorozumí, lidé jej akceptují a přijímají mezi sebe.

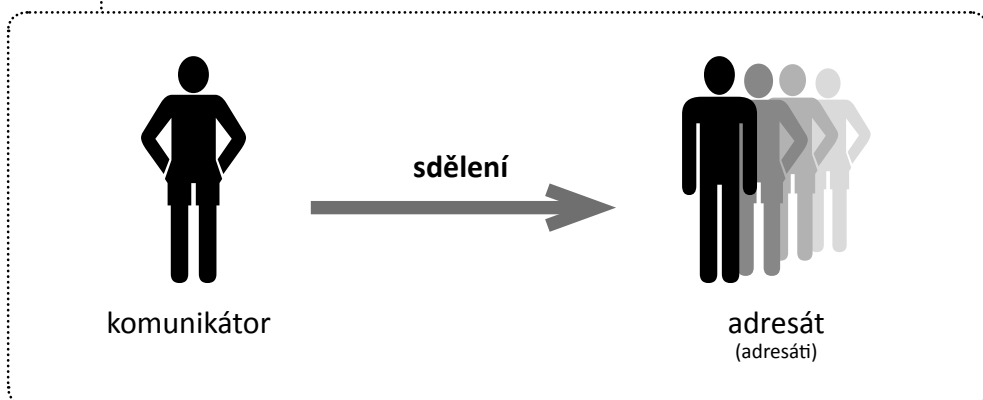
Komunikace není z hlediska subjektu jenom něčím vnějším, ale souvisí také s myšlením a emocemi každého zúčastněného jednotlivce, není jenom sdělováním, ale také participací, nemá jenom věcný, ale i vztahový charakter. Například vedle verbální a neverbální formy komunikace existuje komunikace činem, jenž má kromě svého praktického zaměření také symbolický význam, kterým něco sdělujeme svému okolí. Koneckonců i neverbální gesto nebo slovo se v určitém sociálním kontextu stává činem (pravé slovo vyslovené v pravý čas na správném místě).

1.1 Modely komunikace

Průběh komunikace můžeme schematicky znázornit na modelech, které se liší povahou komunikačního kanálu. **Komunikačním kanálem** budeme nazývat sociální a technické podmínky, vytvořené pro přenos informace. Komunikační kanál se nedá vymezit přesně fyzicky, protože je prostorově a časově velmi variabilní. Jeho součástí může být přirozené prostředí, jímž se šíří slova při mluvené komunikaci, nebo uměle vytvořená média (kniha či dopis při komunikaci zprostředkované písmem, televize, mobilní telefon nebo počítač připojený k internetu při komunikaci audiovizuální). Jestliže je přítomno větší množství aktérů komunikace, fungují různorodé kanály a jejich zřetěžením, prolnutím nebo zkombinováním vzniká **komunikační síť**. V jejím mnohorozměrném rámci se díky novým technologickým možnostem komunikace po obsahové i technické stránce násobí.

Na jedné straně komunikačního kanálu stojí původce nebo autor sdělení, komunikátor v podobě mluvčího nebo pisatele, na opačném konci se nachází příjemce zprávy, recipient, vnímatel nebo posluchač, obecně adresát sdělení. Pro vyjádření toho, co sdělujeme, jaký obsah předává komunikátor adresátovi, existuje rovněž různé množství výrazů: informace, komuniké, signál, zpráva, sdělení, promluva. Nejčastěji budeme používat neutrální slovo **informace** nebo výraz **sdělení**, přičemž je důležité uvědomit si, že jejich součástí je nejen to, co se předává, ale také **kdo komu jak co předává**.

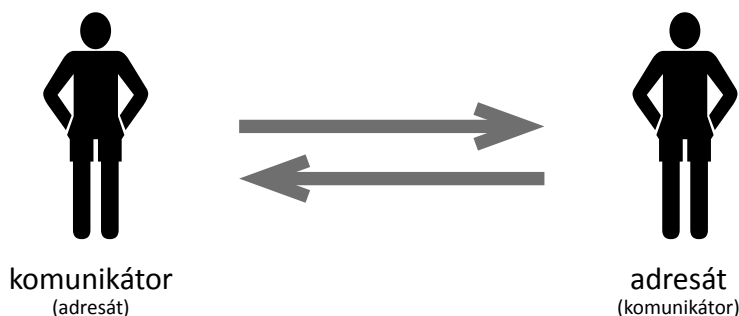
Nejjednodušší **lineární** model komunikace je založený na jednosměrném předání informace komunikátorem směrem adresátovi. Komunikátor



Obr. 1 Lineární model komunikace

je aktivním subjektem, který určuje obsah a formu zprávy, zatímco adresát se nachází v roli pouhého objektu, pasivního příjemce informace. Tento monologický a nedemokratický model se používá v prostředí, kde mezi komunikátorem a adresátem fungují vztahy nadřazenosti a podřazenosti znemožňující rovnocenný dialog (např. vztah rodiče a dítěte, vedoucího a řadového zaměstnance). Komunikátor je v pozici lépe informované osoby, proto může vůči adresátovi uplatňovat informační převahu, která je doprovázena mocenským postavením. (Viz obr. 1.)

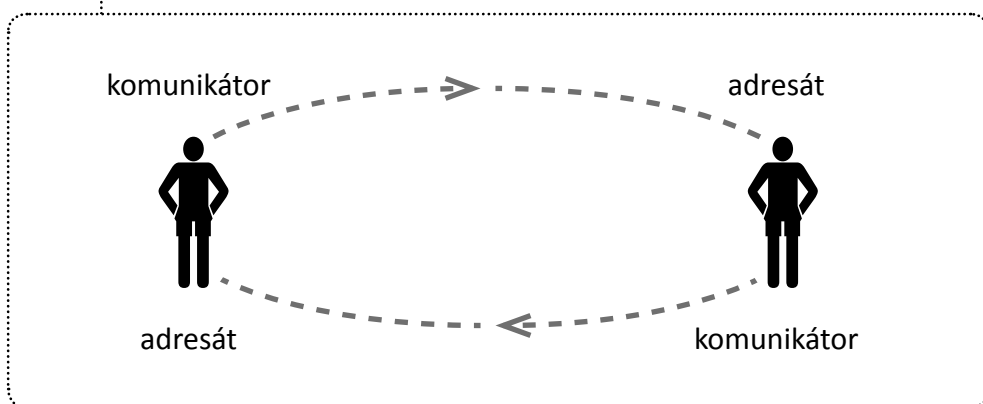
Vyváženější je **interakční** model, v němž se v komunikačním kanálu pozice komunikátora a adresáta střídají, základní vlastností komunikace se stávají dialog a zpětná vazba. Různé fáze sdělování vyplývají ze změny pozic obou subjektů komunikačního procesu a mohou probíhat v různých časových intervalech (asynchronně), opakovaně a za použití různých médií (na písemný dotaz můžeme odpovědět ústně, na telefonát můžeme reagovat sms zprávou). Výměna hodnot sdělovaných při interakci nemusí být reciproční.² Pojem interakce se používá nejen pro vyjádření komunikace, ale obecněji vůbec pro různé typy sociálních vztahů.³ (Viz obr. 2.)



Obr. 2 Interakční model komunikace

Součástí sociální interakce je definice situace, protože každá strana přistupuje k jednotlivému interakčnímu aktu i celku interakce s určitými představami o obsahu a způsobech komunikace a s názorem na interagujícího partnera. Komunikující subjekty mohou předvídat reakce svého partnera a tomu přizpůsobit tvorbu vlastního sdělení. Nové možnosti interakce a změny v sociálním chování přinášejí elektronická média (internet, mobilní telefon) fungující v sociální síti.

Zatímco interakce se dá schematicky vyjádřit rozfázovaným pohybem informačních toků, **transakční model** je kontinuální. Každý účastník komunikace je na stejném místě a ve stejném čase zároveň komunikátorem i adresátem. Jde o vyšší fázi interakce či síť mnoha interakcí, při níž vznikají složitější vícevrstevné vztahy, do nichž jsou zapojeny najednou různé smyslové orgány (receptory). Charakteristickými vlastnostmi tohoto modelu jsou simultánnost a reciprocita. V každodenním životě je transakčnost založena na vedení promluvy a souběžném sledování reakcí partnera.⁴ Pro transakčnost je typická přímá interpersonální komunikace, která zaručuje rovnováhu mezi předávanými informacemi a jejich vnímáním. (Viz obr. 3.)



Obr. 3 Transakční model komunikace

Při tomto synchronním kontinuálním sdílení dochází k odstranění prostorové a časové bariéry mezi účastníky komunikace. V menší skupině osob je transakce samozřejmým způsobem výměny verbálních i nonverbálních signálů mezi jednotlivci, ve větší skupině, kde působí rozsáhlejší počet komunikátorů a adresátů, klesá možnost uvést do rovnováhy předávání informací s jejich souběžným příjmem a vnímáním. V mase je díky anonymitě jednotlivců transakce téměř znemožněna. Zatímco při interakci je role médií posilující, u transakce má naopak spíše rušivé účinky. Je například sporné považovat rozhovor vedený na internetu s podporou videokamery za transakční záležitost, protože obraz, který vnímáme, a slova, jež slyšíme, jsou technicky upravené a selektivní prostředky. Přestože vidíme partnera komunikace, nemůžeme svými smysly plně identifikovat časoprostorový kontext, v němž se nachází, protože jeho podstatné části zůstávají mimo záběr videokamery. Umělým

zvukem a obrazem může být manipulováno, signál může být dodáván pro různé účastníky komunikace v různém čase a s určitým záměrem, který předurčuje sdílené informace.

Přímá komunikace, vyplývající ze smyslově vnímatelné blízkosti osob, odlišuje transakční jednání od komunikace nepřímé a mediální, byť interaktivní. W. J. Ong zdůrazňuje: „Při skutečné lidské komunikaci nestojí odesílatel pouze na místě odesílatele, ale než vůbec může cokoli odeslat, musí se ocitnout rovněž na místě příjemce... Abych mohl mluvit, musím už v jistém smyslu předem komunikovat s myslí, k níž se obracím. Mohu s ní být ve styku například tak, že jsem s dotyčnou osobou navázal vztah již v minulosti, došlo mezi námi k výměně pohledů nebo si rozumím s třetí osobou, která nás s mým partnerem v rozmluvě svedla dohromady... Musím být předem takříkajíc uvnitř myslí druhého člověka, abych do ní vstoupil se svým sdělením, a druhý člověk zase musí být uvnitř mé myslí... Ve fyzickém univerzu neexistuje žádný vhodný model pro tuto operaci vědomí, která je typicky lidskou záležitostí a která naznačuje schopnost člověka vytvářet skutečná společenství, která sdílí vnitřně, intersubjektivně s jinými lidmi.“⁵

Takto chápaná transakce se liší od definice používané v psychiatrii, kde se transakční analýza používá jako léčebná metoda.⁶ V našem pojetí transakce tvoří podněty a reakce na ně v určitém prostředí (komunikačním kanálu) kontinuální proces, do něhož jsou souběžně zařazeny všechny vnímající subjekty, včetně zdánlivě pasivních účastníků komunikace. Podle Z. Vybírala „komunikujeme, když jen přihlížíme slovní výměně mezi dvěma účastníky, kdybychom přítomni nebyli, kdybychom nebyli svědky jejich výměny, informace by proudily jinak nebo by byly jiné. Někteří psychologové rozumějí komunikační výměnou jak **sdělování**, tak **sdílení**.“⁷ Oddělit mechanicky podněty a reakce, jednotlivá slova a gesta je možné tehdy, pokud nahlížíme na proces komunikace z hlediska pouze jednoho subjektu a nechápeme jej jako nepřetržitý proud slov, gest, činů, pozorování, emocionálních reakcí, ale třeba také jako mlčení a introspekci.

Komunikace není jen věcí mluveného slova, ale také řeči těla, vizuálních a jiných záměrných i nezáměrných signálů. Pozice komunikátora a adresáta jsou relativní, vyplývají z jejich pozice v sociálním prostředí a z kontextu dané komunikační situace. Vytváření i přijímání informace je komplexním procesem, do něhož se zapojuje vědomá i nevědomá stránka lidské psychiky. Samozřejmou součástí předávaného sdělení je potenciální zpětná vazba.

Vedle **přímé komunikace**, odehrávající se při bezprostředním fyzickém kontaktu mezi komunikátorem a adresátem v jednom prostoru