

DRUHÝ BLOK

1 Vliv vlastností veřejného sektoru na tvorbu a fungování jeho systému řízení

1.1 Úvodem

Tato kapitola tezí má za cíl upozornit pokud možno co nejkonkrétněji na vliv vlastností veřejného sektoru na jeho systém řízení. Obecně vzato vlastně rozpracovává část teorie řízení a managementu, která se týká faktorů řízení.

Úvodem upozorňuji na tyto skutečnosti:

- vycházíme z teze, že doposud získané poznatky teorie řízení i managementu, které vznikly především ve sféře ziskového sektoru, jsou velmi cenné a specifika, která si vyžaduje charakter řízeného objektu, tedy charakter vlastností veřejného sektoru jako nejvýznamnější části neziskového sektoru, jsou sice významná, ale neopravňují k tvrzení, že vylučují možnost využití obecných poznatků o řízení. Energii je třeba soustředit na propracování vlivu těchto specifík způsobem, který povede ke zvýšení efektivnosti veřejného sektoru aniž by byla totálně zpochybněna existence veřejného sektoru.
- praxe řízení veřejného sektoru prokazuje, že sama podstata veřejného sektoru způsobuje, že obecné poznatky o řízení a tedy i menší míru jejich modifikace v podmínkách veřejného sektoru nacházejí větší prostor na mikroúrovni, tedy v řízení jednotlivých institucí veřejného sektoru. Objektivní potřeba vyšší míry modifikace se projevuje na makroúrovni, tedy na makrospolečenské úrovni.
- po hlubší analýze jsme dospěli k závěru, že mezi nejvýznamnější faktory, které ovlivňují uplatnění obecných poznatků teorie řízení a managementu v řízení veřejného sektoru jsou
 - faktor existence kategorie veřejného zájmu
 - faktor neziskovosti
 - faktor kategorie veřejné služby

V následujícím textu jsou uvedeny hlavní důsledky těchto faktorů. Je pravděpodobné, že tak jak se budou rozvíjet poznatky teorie řízení veřejného sektoru, budou definovány další faktory a definován jejich vliv na modifikaci obecných poznatků o řízení v podmínkách řízení veřejného sektoru.

1.2 Obecně k vlivu jednotlivých faktorů

V dalším textu jsou charakterizovány definované faktory. Vedle poznámky, že se velmi pravděpodobně bude rozvíjet naše poznání o dalších faktorech, praxe ukazuje, že jednotlivé faktory nepůsobí izolovaně, ale prolínají se, vzájemně se podmiňují a někdy svým vlivem i protirečí.

1.2.1 Faktor veřejného zájmu

V ziskovém sektoru nemáme s touto kategorií problémy. Zájmem producenta je dosažení cílové kategorie zisku. Zájmem spotřebitele je dosažení jeho cílové kategorie užítku. Předpokládá se, že spotřebitel dokáže definovat tento užitek. Tržní mechanismus řeší rozpornost těchto zájmů.

V neziskovém sektoru není do hry zapojena kategorie zisku a celý mechanismus řízení musí reagovat na naléhavou potřebu definování kategorie užítku, a to v souladu s obsahem kategorie veřejného zájmu. Protože dosažení užítku ve veřejném zájmu je důvodem financování produkce a distribuce statků z veřejných financí. Faktor veřejného zájmu si vyžaduje speciální formu rozhodování, a to rozhodování cestou veřejné volby. Etapa rozhodování je středobodem celého rozhodování, ovlivňuje všechny ostatní etapy rozhodovacího cyklu a tedy vlastně i všechny fáze řízení, které definuje poznání teorie řízení o mechanismu řízení.

1.2.2 Faktor neziskovosti

V řízení veřejného sektoru nemůžeme spoléhat na motivační sílu kategorie zisku a musíme hledat a používat jiné motivační kategorie, které staví veřejnému sektoru zábrany v jeho tendenci k neefektivnosti. V řídicím systému tedy faktor neziskovosti ovlivňuje všechny fáze řízení, zvláště pak fázi motivování a fázi kontroly.

1.2.3 Faktor kategorie veřejné služby

Základním charakteristickým znakem veřejného sektoru je jeho financování z veřejných financí. Jeho velikost a strukturu zkoumá celá disciplína veřejné ekonomie. Ze samé podstaty veřejného sektoru plyne, že spotřebitelem statků produkováných veřejným sektorem je daňový poplatník. A ten má právo na kvalitní služby. Z řady ekonomických důvodů, nechť už je definuje jakákoliv škola ekonomické teorie funguje veřejný sektor na principu nerovnosti vstupů a rovnosti výstupů. Tedy každý spotřebitel veřejných statků má nárok na kvalitní služby. Tento faktor pak výrazně ovlivňuje systém řízení ve všech fázích řídicího mechanismu zvláště pak ve fázi motivace ve volbě řídicího stylu.

1.3 Konkretizace vlivu faktorů na etapy rozhodování a fáze řídicího mechanismu

1.3.1 Rozhodování

Rozhodování v organizacích veřejného sektoru (škola, nemocnice, kulturní instituce, atd.) se řídí obvykle zásadami manažerského rozhodování a není tedy třeba hledat nějaká mimořádná specifika. Obtížnost rozhodování spočívá v tom, co je pro veřejný sektor jako hlavní část neziskového sektoru typické, a to

- neexistuje jednoznačné kritérium efektivnosti v podobě kategorie zisku. Syntetizující kritéria jsou odvozena od ukazatelů, kterými jsou motivovány instituce v systému veřejného financování. O fázi motivování bude ještě v textu reagováno

- neexistence kategorie zisku a přímá vazba na kategorii užitku, obtížnost jeho vyjadřování i obtížnost vyjadřování vazebnosti nákladů na jednotku užitku znásobuje obtížnost optimálního rozhodování

Veřejný sektor je ovšem řízen veřejnou správou a toto řízení je velmi ovlivněno politickým systémem. V demokratickém politickém systému se rozhoduje veřejnou volbou.

Kategorie veřejné volby je přednášena v rámci předmětu Veřejná ekonomie a tudíž v těchto tezích není blíže rozebírána. Ale celý rozhodovací proces vyjma samotné etapy rozhodnutí probíhá v logice všech etap rozhodovacího cyklu. A jeho jednotlivé etapy, nejen etapa samotného rozhodnutí jsou ovlivněny těmi specifickými faktory, které již byly vzpomenuty.

Pro úplnost si zopakujeme etapy rozhodovacího cyklu

- a) definování problému a stanovení kritérií rozhodování
- b) soustředění informací
- c) analýza informací
- d) tvorba variant řešení
- e) rozhodnutí
- f) kontrola plnění rozhodnutí

a) Definování problému a stanovení kritérií rozhodnutí

Definovat problém, o jehož řešení má být rozhodnuto je nejobtížnější etapou rozhodovacího cyklu. Typ samotného problému je většinou dán obsahem fáze řízení (předvídání, operativní řízení, kontrolování, organizování, motivování). Tak např. ve fázi organizování takovým typickým problémem může být problém dělby kompetencí mezi kompetencemi státní správy a samosprávy. Nebo ve fázi motivování může být definován problém zvýšení účinnosti motivace neziskových organizací ve veřejném sektoru. Teorie řízení i managementu obvykle nabízí vějíř možností řešení problému. Proto je v první etapě rozhodovacího cyklu rovněž nutné stanovit kritéria rozhodnutí. Právě při stanovení kritérií se výrazně projeví vliv specifických faktorů působících v řízení veřejného sektoru. Tak např. při stanovení kritérií je třeba vzít do úvahy četnost obyvatelstva, které má na určitém řešení definovaného problému zájem. Dalším kritériem může být stanovená míra nákladovosti řešení problému. Dalším příkladem takového kritéria může být kritérium kvality způsobu uspokojení potřeby. Nebo kritérium průchodnosti navrženého způsobu řešení v orgánu, který realizuje veřejnou volbu atd. Zvolená kritéria dosti často nejsou konzistentní, působí protichůdně. Záleží na subjektu rozhodování, jakou váhu přizná při rozhodování jednotlivým kritériím.

Soustava kritérií sama o sobě je určující při vyhodnocování jednotlivých variant řešení.

b) Soustředění informací

Faktor veřejného zájmu vyvolává naléhavost potřeby soustředění informací právě o obsahu této kategorie. Zákazníkem veřejného sektoru jsou daňoví poplatníci a proto je třeba korektními metodami obsah a strukturu tohoto zájmu zjišťovat. Sociologie nabízí velké množství metod provádění veřejných průzkumů i metod jejich vyhodnocování. V rozhodování ve veřejném sektoru je znalost veřejného zájmu velmi důležitá, ale veřejná ekonomie, zvláště veřejná ekonomie, která využívá poznatků teorie potřeb a teorie lidského potenciálu nepřeceňuje tvrzení neoklasické ekonomie, že jedinec nejlépe zná své potřeby a je tedy zcela rozhodujícím subjektem pro rozhodování o tom, jakým způsobem mají být uspokojeny jeho potřeby. Zvláště pak finální potřeby společenské, které člověk pociťuje proto, že žije ve společnosti. Tedy potřeba organizovaného uspořádání a fungování společnosti, kterou

uspokojuje veřejná správa; potřeba ochrany osoby a jeho majetku, kterou uspokojuje především policie; potřeba dovolati se spravedlnosti, kterou uspokojuje justiční systém; potřeba ochrany území, na kterém určitá společnost žije a kterou uspokojuje armáda. Zvláště v poslední době se stále více projevuje společenská potřeba ochrany životního prostředí, kterou zabezpečuje především veřejná správa. Pokud se jedná o finální potřeby individuální, je prokázáno, že čím je finální potřeba méně existenčně naléhavě pocíťovaná jedincem a čím více je existenčně naléhavě pocíťovaná společností s ohledem na kvalitu lidského potenciálu, a proto do jejího uspokojování vstupuje veřejný sektor cestou financování z veřejných financí, tím více vstupuje do přípravy rozhodovacího procesu o způsobu uspokojení potřeby závažnost informací, které je možno získat především od odborníků.

Při dnešní úrovni technologie záznamu a přenášení informací už není hlavní problém v odpovědi na otázku, kde tvořit potřebné informace a jak je získat. Problém spočívá v tom určit, které jsou to informace, které potřebujeme pro efektivní řízení. Odpověď na tuto otázku musíme hledat v obsahu jednotlivých fází řízení.

c) Příprava variant rozhodnutí

Příprava variant rozhodnutí je ve veřejném sektoru významnější než v ziskovém sektoru především v důsledku faktoru neziskovosti. Objektívni nutnost rozhodovat především na základě hledání optimálního vztahu užítka a nákladů (tedy na základě hledání maximalizace užítka při minimalizaci nákladů) s sebou nese všechny problémy, které souvisí s naší schopností vyjádřit užitek. Protože schopnost vyjádřit náklad na užitek cestou vyjádření výkonu služeb, který tento užitek přináší zvláště u hmotných nákladů už není tak obtížnou záležitostí. Četnost variant rozhodnutí je v podstatě daná četností stanovených kritérií a kombinací těchto kritérií.

d) Rozhodnutí

Na sám akt rozhodnutí má rozhodující vliv, zda se jedná o manažerské rozhodnutí, tedy rozhodnutí, které přijímá management organizací veřejného sektoru nebo zda se jedná o rozhodnutí veřejnou volbou. Při manažerském rozhodování, kdy je organizaci vymezeno poslání i funkce a v podstatě i činnosti, které musí plnit, aby plnila své poslání ovšem také hraje významnou úlohu faktor veřejného zájmu, neziskovosti a charakteru veřejné služby. Promítne se do soustavy kritérií a do hierarchie významu jednotlivých kritérií rozhodování.

Při rozhodování cestou veřejné volby hrají vyjmenované faktory (veřejný zájem, neziskovost a charakter veřejné služby) zcela rozhodující význam. Rozhodnou tak, aby co nejvíce daňových poplatníků akceptovalo rozhodnutí, protože uspokojuje jejich zájem a ti ostatní budou mít malý prostor pro svoje negativní stanovisko ne proto, že jim to politický systém neumožní, ale proto, že rozhodnutí bude objektivně argumentováno je velké umění. Velké umění politiku (zastupitelů). Účinek tohoto umění bude tím větší, čím profesionálněji bude rozhodnutí připraveno.

e) Kontrola plnění rozhodnutí

Faktor veřejného zájmu si vyžaduje, aby i do procesu kontroly plnění rozhodnutí byla zapojena veřejnost, tedy veřejnost daňových poplatníků. Aby byly vytvořeny podmínky pro to, aby se zapojit mohla a chtěla a to cestou racionální informovanosti. Blíže k této etapě rozhodovacího procesu v té části tezí, která se týká celkově fáze kontrolování.

V tomto okamžiku bude asi vhodné se vyjádřit k rozdílu obsahu pojmu řízení a spravování. V literatuře pokud se s vymezováním těchto dvou pojmů vůbec setkáváme, nalézáme různá vymezení. Nabízím toto vymezení. Vycházím z definice řízení jako cílově dané lidské činnosti, ve které jsou vymezovány cíle řízeného objektu a jeho fungování je koordinováno tak, aby cílů bylo dosaženo a zároveň vymezovaly cíle další. Středobodem řídicí činnosti je rozhodování. Řídí jen ten kdo rozhoduje. O čem? O změnách stavu řízeného objektu. Ve správní činnosti je stav řízeného objektu udržován ve stavu, aby byl schopen splnit cíle, které byly objektu stanoveny. Ve správní činnosti nejde o docílení změny stavu, ale o zachování stavu. Ve správní činnosti se nerozhoduje o změně stavu; ve správní činnosti se schvaluje nebo neschvaluje podle pravidel, které jsou stanovená řídicím subjektem.

Vzhledem k zaužívanému pojmu „veřejná správa“ není asi vhodné tento pojem měnit, ale veřejná správa řídí a spravuje veřejný sektor.

1.3.2 Fáze organizování

V prvním bloku těchto tezí je pojednáno obecně o smyslu řídicích činností v jednotlivých fázích řízení. Smyslem řídicích činností ve fázi organizování je vytvoření, udržování a případně provádění změn v uspořádání řízeného objektu. Toto uspořádání je výsledkem dělby činností mezi jednotlivými pracovníky a jednotlivými sdruženími pracovníků (mezi organizačními útvary).

Obecný postup při tvorbě organizační struktury je popsán v prvním bloku.

Z hlediska specifických faktorů, které působí ve veřejném sektoru a mají vliv na realizaci fáze organizování se jeví jako důležité upozornit na vliv těchto faktorů

- na úrovni organizací veřejného sektoru (mikroúrovni)
- na úrovni celospolečenské (makroúrovni)

Na úrovni organizací veřejného sektoru se uplatňuje velký vliv faktoru neziskovosti, který klade velké nároky na vymezení poslání příslušné organizace především formulací potřeby, kterou příslušná organizace uspokojuje, případně ještě konkretizací způsobu uspokojení této potřeby. Takto formulované poslání podmiňuje účelnou formulací funkcí a činností. Míra plnění tohoto poslání se stává základním kritériem hodnocení úrovně a tedy i efektivnosti organizace.

Faktor veřejné služby vyvolává nároky na četnost činností, které zajišťují kvalitu poskytovaných služeb, tedy především nároky na přípravu těchto činností (na projektování způsobu uspokojování potřeb) a na kontrolní činnosti.

Jinak obecně uváděný postup výstavby organizační struktury od poslání k vymezení funkcí a z funkcí k vymezení činností a to nejdříve výkonných činností a pak řídicích činností a od řídicích činností k činnostem v řízení je plně uplatnitelný při realizaci fáze organizování ve veřejném sektoru.

Na úrovni celospolečenské, tedy na makroúrovni má ve fázi organizování významný vliv faktor veřejného zájmu. V tom případě, kdy existuje zájem na tom, aby určité činnosti byly vykonávány na celém území státu jednotně a tento způsob je upraven zákony a vyhláškami, vytváří se jednotným způsobem **instituce státní správy**. Tyto instituce jsou vytvářeny na centrální úrovni i na územní úrovni, jsou řízeny přímou direktivní formou.

Ostatní činnosti jsou přiřazovány **institucím samosprávy**. Tyto instituce jsou vytvářeny na centrální úrovni (parlament) i na územní úrovni (v ČR na krajské a obecní úrovni). U těchto institucí neexistuje princip podřízenosti ve vertikální úrovni (krajský úřad je řízen krajským

zastupitelstvem, obecní úřad obecním zastupitelstvem). V případě, že je zvolen tzv. smíšený model, který byl zvolen při reformě veřejné správy v ČR, pak jsou úřady územních samospráv, tedy krajské úřady a obecní úřady pověřeny i některými výkony státní správy. V rozsahu této činnosti jsou řízeny přímou direktivní formou ve vertikální linii.

Faktor veřejného zájmu a faktor veřejné služby mají vliv na vymezení kompetencí institucím veřejné správy a to jak na ústřední tak na územní úrovni. Tyto vymezené kompetence jsou pak vyjádřeny strukturou činností jednotlivých institucí.

Z hlediska aktuálních problémů je zdůrazněno

- při tvorbě organizačních struktur institucí veřejné správy, která řídí veřejný sektor se posazuje princip subsidiarity, který vyžaduje, aby určitá činnost byla přiřazena co nejbližší k občanovi a to proto, aby
 - o pokud jde o činnosti výkonu státní správy, která se přímo dotýká občana a vyžaduje účast občana, měl k ní z prostorového hlediska občan blízko
 - o pokud jde o činnost výkonu samosprávy, mohl občan ovlivňovat tvorbu koncepcí plánů a kontrolu jejich naplňování z hlediska svých zájmů
- při vymezení kompetencí a tedy i přiřazování činností ústředního orgánu státní správy, tedy vlády (tedy jeho ministerstev) je zdůrazňováno, aby plnila tyto funkce
 - o funkci koncepční, tedy tvorbu koncepcí, plánů a programů
 - o funkci legislativní, tedy zpracovávání návrhů zákonů a zpracovávání vyhlášek
 - o funkci metodickou, tedy zpracování metodických návodů na způsob plnění činností státní správy a metodické podpory pro plnění činností územní samosprávy
 - o funkci kontrolní vůči činnostem výkonu státní správy a dodržování zákonů upravujících činnosti samosprávních orgánů

1.3.3 Fáze motivování

V této fázi má na modifikaci poznatků obecné teorie řízení a managementu především vliv faktor neziskovosti a faktor veřejné služby. Dále upozorníme v těchto tezí na určitá specifika

- motivování institucí
- motivování pracovníků

Z hlediska nástrojů motivace se vyjádříme k nástrojům hmotné motivace a nástrojům nehmotné motivace.

a) Motivace institucí

Hmotná motivace. Jedná se o jeden z největších teoretických problémů teorie řízení veřejného sektoru s významnými praktickými důsledky. Jeho řešení souvisí s faktorem neziskovosti. Je samozřejmé, že organizace veřejného sektoru nemohou být motivovány kategorií zisku. Musí být motivovány kategorií užitku a kategorií nákladů. Tedy motivovány k maximalizaci užitku a minimalizaci nákladů. Konkrétně to znamená, že musí být co nejpřesněji vyjádřeno poslání příslušné organizace a soustava funkcí a posléze soustava primárních činností, tedy soustava služeb, kterými je poslání naplňováno. Srozumitelným vyjádřením užitku se lze dopracovat k vyjádření soustavy kritérií, pomocí nichž je možno hodnotit míru dosažení užitku (např. úmrtnost pacientů trpících určitou chorobou, jazyková gramotnost absolventů základní školy, pracovní aktivita invalidů nebo seniorů v zařízení sociálních služeb a pod.).

Je-li vyjádřen užitek příslušných služeb, je možno přistoupit k vyjádření výkonů, což už je kvantifikovatelná kategorie. Jedná se o výkon určitých služeb, kterými je dosahován užitek (počet léčených pacientů, počet odučených hodin násobený počtem studentů, počet vydaných občanských průkazů a pod.).

A je-li dobře strukturovaná operativní a účetní evidence, dá se vyjádřit náklad na jednotku výkonu, tedy zpracovat ukazatele hospodárnosti. Tímto postupem je reálně stanovit ukazatele, jejichž plnění se pak stává základem hmotné motivace organizací. Podle plnění těchto ukazatelů jsou organizacím přidělovány prostředky z veřejných financí. Popsaný postup umožňuje zpracovat soustavu dlouhodobé hmotné motivace ve smyslu jejího dlouhodobého působení, což je důležité pro zpracování koncepcí rozvoje organizací a pod. Pro hmotnou motivaci organizací je ovšem možno využít cílových ukazatelů, tedy dosažení určitých konkrétních cílů, které se ukazují v konkrétním čase jako důležité. I tyto cíle, má-li být organizace hmotně zainteresovaná na jejich dosažení, musí být vyjádřeny v podobě jednoznačných ukazatelů.

V důsledku vlivu faktoru veřejné služby se stále více zdůrazňuje kvalita služeb veřejného sektoru. Zpracovávají se soustavy ukazatelů pro posouzení kvality, stanovují se standardy kvality např. metodou nejlepší praxe a pod. Dobře propracované ukazatele kvality a zpracovaný objektivní systém jejího hodnocení může být využitý jako nástroj hmotné motivace organizací.

V neziskovém sektoru, tedy i ve veřejném sektoru je možno do určité míry počítat s tím, že v něm sehrávají pozitivní úlohu i nehmotné nástroje motivace (někdy nazývané morální nástroje, ale považují tento pojem za nepřilíš šťastný). Jedná se o různé typy soutěží, vyhodnocování, např. soutěž o nejhezčí vesnici, soutěž o nejlepší základní školu a pod. Podmínku účinnosti působení těchto nehmotných nástrojů je jednoznačnost kritérií a systém objektivního hodnocení.

b) Motivace pracovníků

Dříve, než bude provedena úvaha o motivaci pracovníků ve veřejném sektoru bude asi dobré si tyto pracovníky kategorizovat způsobem, který je důležitý zvláště ve veřejném sektoru. Tato kategorizace je prováděna dle kritéria charakteru činností. Jedná se o

- výkonné pracovníky, tedy o pracovníky, kteří vykonávají konkrétní službu, tedy plní primární funkce institucí (lékař, učitel, voják, hasič, soudce, úředník vykonávající výkonnou činnost ve veřejné správě, sociální kurátor, vědecký pracovník a pod.)
- řídicí pracovníky, kteří vykonávají řídicí činnost, tedy definují problémy a stanovují kritéria rozhodnutí, rozhodují a kontrolují
- pracovníky v řízení, kteří vykonávají činnosti v řízení, tedy realizují v rozhodovacím cyklu etapu sběru informací, jejich analýzu, zpracovávají varianty rozhodnutí, podklady pro kontrolu plnění rozhodnutí, podklady pro hodnocení výsledků kontroly.

Pokud se jedná o hmotnou motivaci pracovníků, tedy o stanovení mzdy v podstatě neexistují objektivní důvody pro to, aby se i v neziskovém sektoru nepřevzali zkušenosti ze ziskového sektoru, pokud se nejedná o systém mzdy podle výkonu (podle výkonových norem). Mzda se skládá ze základní mzdy, která je stanovena na základě přijaté tarifní stupnice a složky osobního ohodnocení. V tarifní stupnici jsou stanoveny požadavky na pracovníka, pokud má být zařazen do určité tarifní třídy. Tyto požadavky jsou odvozeny od náročnosti práce, kterou má pracovník vykonávat. Do jednotlivých tříd je vlastně zařazena i práce. Celková mzda pracovníka je pak doplněna soustavou prémie, soustavou různých příplatků (za špatné životní prostředí, za vedení určitého kolektivu a pod.).

Pokud se týká kategorie pracovníků v řízení, jsem toho názoru, že neexistují žádné vážné důvody pro to, aby ve veřejném sektoru existovaly při stanovování mzdy nějaké velké rozdíly. rozdíly by mohly být vyvolány pouze horizontální úrovní veřejné správy (resort, kraj, obec) a v organizaci snad velikostí organizace, případně jejím významem.

Obdobně je to i u kategorie řídicích pracovníků. V tomto okamžiku odhlížíme od skutečnosti, že řídicím pracovníkem v samosprávě je především zastupitel.

Velmi citlivým problémem je kategorie výkonných pracovníků. Pokud jsou služby poskytovány veřejným sektorem, jsou všichni pracovníci placeni z veřejných financí. A vzniká velmi významná otázka: otázka vztahů mzdy výkonných pracovníků v jednotlivých veřejných službách. Např. jaká má být mzda učitele ve vztahu ke mzdě lékaře. Je nějaký důvod pro to, aby pracovník bezpečnostních služeb měl vyšší mzdu než hasič atd. Řídicí pracovníci jednotlivých resortů se obvykle snaží zvýšit mzdy pracovníků veřejných služeb, které spadají do jejich resortů. Objektivní řešení této otázky souvisí s naší schopností vypracovat soustavu kritérií, podle kterých je výkonná práce ohodnocovaná a cestou náročných expertíz ji ohodnotit tak, aby se postupně dospělo k motivačně účinným vztahům. Jedná se o mimořádně náročný úkol, na kterém se právě výzkumně pracuje.

I v motivaci jednotlivců se uplatňují nehmotné nástroje ve veřejném sektoru významněji než v sektoru ziskovém. Mají v něm větší motivační sílu. Jedná se o různá ocenění, soutěže o nejlepšího pracovníka, zvláštní odměňování cestou výjezdů do zahraničí atd. I v tomto případě je ovšem nutné stanovit jasná kritéria a zajistit objektivní hodnocení.

Jak bylo již řečeno, jak v oblasti motivace organizací tak v oblasti motivace jednotlivců prokazuje ve veřejném sektoru nehmotná motivace vyšší motivační sílu než v sektoru ziskovém. Cílová kategorie zisku se prosazuje natolik intenzivně, že absolutně proniká a ovlivňuje vše, co se v ziskovém sektoru děje. V neziskovém sektoru je touto cílovou kategorií užitek, který uspokojuje určitou potřebu. Tato cílová kategorie je srozumitelnější, je transparentní, je lidštější a bezprostředně nutí producenta myslet na spotřebitele. Tím vším také přitahuje do celého systému veřejného sektoru lidi, kteří tíhnou k tomuto způsobu myšlení, ve kterém jeden myslí na druhého za účelem uspokojení jeho potřeb, tedy nevidí v něm pouze prostředek k dosažení svých cílů, tedy zisku.

Závěrem ještě dvě poznámky:

- motivační síla nástrojů nespočívá v jejich absolutní výši, ale především v jejich relativní výši, v porovnání s ostatními.
- motivační síla nástrojů motivace ve veřejném sektoru je tím vyšší, čím více jsou všichni informováni o tom, jak jsou na tom ti druzí. co nejméně anonymity, co nejvíce transparentnosti a zdůvodnění. Snižuje to míru závisti, uspokojuje potřebu informací daňového poplatníka

1.3.4 Fáze předvídání

Tato fáze má v systému řízení velkou důležitost, a to s ohledem na všechny specifické faktory. O tom, co bude financováno z veřejných financí, tedy na čem je veřejný zájem, o tom se rozhoduje veřejnou volbou, což se explicitně projevuje ve veřejném rozpočtu.

Obecná teorie řízení a praktický management vymezuje ve fázi předvídání tři subfáze, a to prognózování, koncipování a plánování. Základní obsah jednotlivých subfází byl v prvním bloku těchto tezí stručně pospán. Specifické faktory veřejného sektoru na něm v podstatě nic nemění. Mají ovšem vliv na volbu řídicího subjektu, který tyto subfáze realizuje. Přesněji řečeno, ve srovnání ze ziskovým sektorem roste význam subfáze prognózování a koncipování na makrospolečenské a makroekonomické úrovni a do určité míry klesá význam těchto

subfází na mikroúrovni, tedy na úrovni organizací. Organizace veřejného sektoru, financování z veřejných financí jsou v podstatě finančně závislé na přijetí koncepci makrosociálního, makroekonomického charakteru.

a) Prognózaování

Jen pro připomenutí si zopakujeme, že výsledkem **prognostické činnosti** je předpověď pravděpodobného vývoje objektu prognózaování. Podstata prognózaování spočívá v tom, že

- popíšeme minulý vývoj objektu prognózaování a zjišťujeme faktory, které tento vývoj ovlivnili (způsobily)
- popíšeme současný stav a zjišťujeme faktory, které tento vývoj ovlivňují
- prognózuujeme pravděpodobný vývoj faktorů, které budou působit v budoucnu a z těchto prognóz odvozujeme prognózu pravděpodobného vývoje prognózaovaného objektu.

Ve veřejném sektoru se obvykle jedná o tyto faktory

- ekonomické- makroekonomické charakteristiky národního hospodářství
životní úroveň
struktura finančních zdrojů rozpočtových a mimorozpočtových
- sociální- sociální struktura obyvatelstva, vyjádřená podle různých kritérií
stav lidského potenciálu (jeho jednotlivých složek)
- demografické- struktura obyvatelstva podle demografických kritérií
- politické- charakter politického uspořádání společnosti
celková politická situace mezinárodního charakteru
- vědecké- stav vědeckého poznání
- technické- úroveň technických prostředků

V průběhu dedukce vlivu faktorů na prognózaovaný objekt zjišťujeme obvykle faktory další.

Z hlediska vlastní prognostické činnosti je velmi důležité již při zjišťování minulého vývoje sledovat míru intenzity vlivu jednotlivých faktorů a ujasňovat si, které faktory, které pravděpodobně budou působit i do budoucna jsou ovlivnitelné, méně ovlivnitelné a neovlivnitelné.

Pokud jde o vnitřní strukturu prognóz, tak zcela rozhodující dílčí prognózou je prognóza vývoje potřeb a způsobů jejich uspokojování. Všechny další dílčí prognózy (prognóza kvantity výkonů, prognózy podmínek realizace výkonů a pod. jsou prognózy, které mají spíše podpůrný charakter.

Literatura k prognostické činnosti nám nabízí řadu metod, kterými můžeme v prognostické činnosti pracovat. Jednu skupinu metod vytváří metody matematické a především statistické. Dále se jedná o skupinu metod, které se používají při modelování. A vlastně se dále jedná o metody, které nabízí metodologie věd, ať už přírodních nebo společenských. Je to metoda indukce, dedukce a pod. S úspěchem se setkává použití metody komparace v prostoru i v čase. Vzhledem k tomu, že budoucnost se nedá přesně spočítat a prognostická činnost se vlastně nachází až na hranici vědecké fikce, s oblibou se využívají metody expertní.

Výsledkem prognostické práce je tedy prognóza jako výpověď pravděpodobného vývoje a obvykle má podobu tzv. podmíněných prognóz. To znamená, že tato výpověď je variantní v tom smyslu, že se sdělí varianty pravděpodobného vývoje faktorů a tedy i varianty pravděpodobného vývoje prognózaovaného objektu (jedná se o myšlení typu „co se stane, když se stane“). Seriózní prognostik ve své výpovědi sdělí svůj názor na míru pravděpodobnosti jednotlivých variant prognóz.

K prognózování ještě několik poznámek:

- Prognostická činnost musí mít permanentní charakter. Tedy musí se dělat soustavně. Neustále sledovat vývoj významných faktorů a dedukovat z něho důsledky pro prognózovaný objekt.
- Soustavně si klást otázku míry vlivu vývoje faktorů. Jen tak je možno poznat tzv. zlomový faktor, tedy důvod pro zásadní změnu vývoje prognózovaného objektu (zlomový objev vědy, zásadní zlom v politickém vývoji a pod.).
- Dosti často se hovoří o varovných prognózách. To jsou prognózy, které předvídají katastrofální zlom, vývoj.
- Významná je také otázka délky prognózovaného období. V tom se názory velmi rozcházejí. Věda a technika se dnes vyvíjí velmi rychle a při tom představuje stále významnější faktor vývoje. Většinou se prognostici přece jen shodují na období 15-20 let.
- Kvalita prognostické činnosti je především podmíněna kvalitou informační základny, kterou je třeba neustále systematizovat a doplňovat. A pak kvalitou prognostického týmu, složeného z lidí se schopností tvůrčího myšlení.
- Charakter veřejného sektoru si vyžaduje prognózování především na makroúrovni. Prognózování vývoje vzdělávání, prognózování vývoje systému ochrany a rozvoje zdraví, prognóza rozvoje vědy, prognóza zajišťování bezpečnosti osob a majetku a pod.
- Prognostická činnost má, samozřejmě význam i na mikroúrovni na úrovni organizací. Jejich kvalita a hlavně pracnost je hodně závislá na kvalitě prognóz na makroúrovni. Ovšem jedná-li se o značně specializované organizace (fakulta vysoké školy, specializované vědecko-léčebné zařízení, vědecký ústav Akademie věd a pod., ukazuje se, že takové organizace by měly realizovat prognostickou subfázi. Prognostická činnost by měla být zvláště ve veřejném sektoru záležitostí vědeckovýzkumných ústavů, zvláště těch, které jsou řízeny přeslušnými resorty.

b) Koncipování

Fáze koncipování se od prognostické fáze liší především tím, že zatím co prognóza je pravděpodobná předpověď, koncepce je základním nástrojem řízení. Její přijetí je výsledkem rozhodnutí příslušného řídicího orgánu.

Koncepce je také náročnější než prognóza na určitou pevnější strukturu a na soustavu ukazatelů, pomocí níž jsou vyjadřovány cíle. Koncepce vychází jednak z poznatků, které poskytuje prognóza a které vychází z analýzy konstatovaných nedostatků a vymezení určitých příležitostí, které se nabízejí k využití.

Ve struktuře koncepcí je nejdůležitější koncepce statků, služeb, které koncipovaný objekt poskytuje, kterými uspokojuje konkrétní potřebu. Ostatní dílčí koncepce mají v podstatě zabezpečovací charakter. Jedná se obvykle o koncepci personální, materiální, finanční a koncepci organizace a řízení.

U koncepce už je velmi důležité, aby byla konkrétní (např. nestačí napsat, že je třeba zvýšit kvalitu, je třeba napsat, jakým opatřením bude kvalita zvyšována a pokud možno uvést ukazatel, kterým se kvalita vyjadřuje). Vcelku se osvědčuje, je-li koncepce adresná, tedy je-li uvedeno, kdo za splnění koncepčního cíle odpovídá.

Při zpracovávání koncepce je možno v podstatě postupovat dvojím způsobem. Buď se nejdříve zpracuje základní koncepce produkce statků (služeb, činností), kterými se uspokojuje konkrétní potřeby a pak se teprve pracuje na ostatních dílčích koncepcích, které jak už bylo řečeno, mají vlastně zabezpečovací charakter. Nebo se sestavují jednotlivé koncepce souběžně a teprve následně se docílují jejich konzistence, tedy vzájemné odladění. Je ovšem možno volit určitý kompromis. Zkušenosti ukazují, že druhý způsob, t. j. souběžné sestavování a posléze vzájemné odladování přináší více invence, více nápadů. Vedle požadavků konkrétnosti a adresnosti koncepcí je důležitým požadavkem komplexnost a konzistence. V koncepci nesmí být nic důležitého opomenuto a jednotlivé cíle a způsoby jejich dosažení musí být vzájemně provázány a to v obsahu, čase a prostoru.

Koncepce jako jeden z nejdůležitějších nástrojů řízení musí být sestavovaná ve variantách. Jednotlivé varianty před rozhodnutím je potřeba vyhodnotit podle jednotné soustavy kritérií. Jedním z důležitých kritérií je míra rizika.

Délka období, na které se sestavuje koncepce je odvozena od řady kritérií. Krátkodobá koncepce na 1-3 roky, střednědobá obvykle na 5 let. Nebo na volební období orgánu, který o koncepci rozhoduje.

Na rozdíl od prognózy se sestavuje koncepce na vymezené období. Není tedy potřebné na ní pracovat permanentně, ale je nutné ji permanentně vyhodnocovat. A jestli se zjistí, že došlo v koncepci k chybám, nebo že se výrazně změnily faktory, které se při jejím sestavování braly do úvahy, je nutno provést změnu a to i za cenu určitých ztrát, aby se zabránilo ještě větším ztrátám, které by nastaly, kdyby se změna nerealizovala.

A kdo má ve veřejném sektoru především sestavovat koncepce. Nejdůležitější je makrospolečensví, tedy i makroekonomická koncepce. Je to jedna z nejdůležitější povinností ústřední státní správy, sestavují ji ministerstva s schvaluje vláda. Parlament schvaluje zákony, ne koncepce. Návrhy zákonů a jejich novel by měly ovšem vycházet z koncepce. Na mikroúrovni, tedy na úrovni organizací je vytváření koncepcí velmi důležité, ale s ohledem na faktory, které působí ve veřejném sektoru musí koncepce organizací vycházet z koncepce schvalované na úrovni vlády.

Jeden z velkých problémů koncepcí ve veřejném sektoru vyplývá ze samé podstaty demokratického systému, a tou je volitelnost politické reprezentace a její změny v důsledku výsledků voleb. Mění-li se podstatně vlády, budou se asi měnit koncepce.

c) Plánování

Třetí subfáze předvídání je plánování, jejím výsledkem je plán. K této subfázi jen několik vlastností, které by dobrý plán měl mít. Ale úvodem: sebelepší plán nic nezachrání, když jsou základní chyby v koncepci. Plán je realizačním prostředkem koncepce.

Specifické plánování vyžaduje, aby plán odpověděl na tato tázací zájmena: co, kdo, kdy, kde udělá, aby cílů koncepce bylo dosaženo. Faktor veřejného zájmu vyvolává objektivně potřebu a význam veřejné kontroly. Srozumitelný plán je jedním z významných předpokladů smysluplnosti veřejné kontroly. Umožňuje i konkrétní analýzu příčin případného neplnění plánu a konkrétní odpovědnosti.

Faktor neziskovosti vyvolává naléhavou potřebu značné srozumitelnosti cílů, které mají být dosaženy v četnosti a kvalitě služeb. Tedy je náročný na vypracování a používání celé **soustavy ukazatelů**. Stanovení jejich obsahu pak umožňuje použít úspěšně metodu komparace náročnosti i výsledků činnosti jednotlivých subjektů.

A kdo sestavuje plán ve veřejném sektoru. Ten subjekt, který řídí a tedy i zpracovává koncepci. Na makroúrovni je to ústřední státní správa, na úrovni organizace jeho vedení, management. Vzhledem k nárokům na subfázi plánování několik důležitých poznámek, které se vztahují k této subfázi všeobecně a tedy i k plánování ve veřejném sektoru:

- Plán je velmi náročný na vlastnost zvanou konzistence, tedy na vysokou úroveň vzájemného odladění obsahu i vazebnosti v čase (co dřív a co později).
- Konzistence se dělí na vnitřní konzistenci a vnější konzistenci. Vnitřní konzistence je dosahovaná vazebností mezi jednotlivými dílčími plány, které se vztahují k řízenému objektu. Vnější konzistence je konzistence s okolím řízeného objektu. Na úrovni makrořízení je to např. vazebnost na schválený rozpočet, na schválení novely zákona, na ukončení procesu vyvlastnění a pod. Tyto podmínky pro splnění stanovených cílů plánu je dobré v komentáři k plánu uvést nebo přímo zpracovat plán podmínek pro realizace cílů. Ten pak vytváří základ pro zpracování varianty plánu. Smyslem tzv. podmíněné varianty je modifikace cílů za předpokladu, když podmínka nebude realizovaná. Zpracování podmínek pro realizace cílů je zároveň dokumentem, ze kterého vyplývá, o co musí řídicí subjekt usilovat, aby byla podmínka splněná. Zpracovávat jiné varianty plánu než tu, o které je nyní zmínka ztrácí smysl, jestliže byla přijata koncepce.
- Pojednat podrobněji o struktuře plánu snad ani nemá smysl. Především se jedná o plán služeb (produkce statků), který obsahuje výkony. A pak o celou soustavu zabezpečovacích plánů obdobně jako u koncepce.
- Jedním z předpokladů adresnosti plánu (tedy kdo má určitý úkol splnit) je dobře zpracovaný organizační řád. V organizačním řádu jsou vymezeny činnosti a tedy i kompetence (práva a povinnosti). V rámci tohoto všeobecného vymezení je dobré přidělovat i úkoly plánu.
- Doba, na kterou se sestavuje plán se obvykle pohybuje v době od 1-3 let. Zpracovávat ho na delší období poněkud ztrácí smysl za předpokladu, že ho chápeme jako nástroj realizace koncepce. Má-li odpovědět na otázky co, kdo, kde, kdy se má udělat, musí být podrobný. Praxe ukázala, že se osvědčuje tzv. posuvné (rotační) plánování na 3 roky, přičemž se vždy jeden rok opouští (ve kterém se plán právě realizuje) a jeden rok přidává. Tato metoda odpovídá dynamickému charakteru řízeného objektu.
- Ze subfázi předvídání je to právě koncepce, ze které by měly vyplynout určité programy, určité projekty, které je třeba hlouběji propracovat. Je pak velmi dobré, když se realizace jednotlivých projektů promítnou do plánu a stávají se nedílnou součástí řízení. Pokud jsou realizovány cestou různých harmonogramů a nejsou nedílnou součástí plánu, začnou žít vlastním životem a mohou spíš přivodit desintegraci řídicího systému ke škodě projektů i plánu.
- Literatura pojednává o celé soustavě metod plánování, a to od metod ekonometrických a optimalizačních až po metody expertní. Všechny jsou v plánování veřejného sektoru uplatnitelné.
- Prognóza, koncepce a plán jsou tři fáze předvídání, které mají svoji relativní samostatnost, ale jsou propojené a navazují na sebe. V procesu kontrolní činnosti plnění plánu můžeme zjistit, že se ukáže dosahování určitého cíle plánu jako nereálné a dokonce chybné (byly špatně vyhodnoceny informace, dojde k nějaké zásadní změně, která se nedala předpokládat a pod.). Pak je nutno se v rámci fáze předvídání vrátit a odpovědět na to, zda došlo k chybě v prognózování, nebo prognóza

předpověděla správně a došlo k chybě v koncepci. Nebo koncepcí přijala správní závěry a k chybě došlo v plánu. Z těchto závěrů pak je nutno udělat závěry.

1.3.5 Fáze operativního řízení

Fáze operativního řízení se realizuje činnostmi koordinačního charakteru a činnostmi operativního organizování.

Čím kvalifikovaněji je zpracován organizační řád a realizační plán (na rok nebo na 3 roky) tím snadnější je realizace fáze operativního řízení. Zatím co fáze předvídání je vlastně fází, která připravuje obsah řídicích činností (v této fázi vlastně nedochází k žádné změně stavu), fáze operativního řízení končí tím, že se něco stane. Dojde ke změně stavu, úkol je splněn, služba poskytnuta, pracovník absolvoval předepsané zkoušky, změna organizační struktury provedena atd.

Ve fázi operativního řízení se vlastně určitými řídicími činnostmi reaguje na nějakou změnu nebo se doplňují určité informace tam, kde se zjišťuje, že informovanost o tom, co se má udělat je nedostatečná (vysvětlování důsledků přijetí nějakého zákona, nabídka možností splnit určité cíle z nově vyhlášeného fondu EU, změna v dělbě kompetencí nějakého úřadu ústřední státní správy, personální změna ve výkonu určitých činností, která se plánovitě nepředpokládala, důsledky vyplývající z novely nějaké vyhlášky, která se plánem nepředpokládala, řešení důsledků nějaké krizové události a pod.). Už bylo napsáno, že čím kvalitnější jsou výsledky fáze organizování a fáze předvídání, tím snazší je operativní řízení. Četnost a významnost řídicích aktivit ve fázi operativního řízení je důkazem nižší kvality činností ve fázi organizování a ve fázi předvídání. Četnost a významnost různých operativních zásahů vypadá na první pohled velmi akceschopně. Pokud jsou ovšem tyto operativní zásahy výsledkem toho, že se ve fázi předvídání na něco zapomnělo, např. na změnu organizačního řádu, provedenou zavčas nebo na vysvětlovací kampaň připravovaného zákona, který byl zahrnut do legislativního plánu, pak nastává řízení typu „honění kočky za ocas“.

Při sebelepší vůli se však nedá všechno naplánovat. Příliš velká podrobnost plánu může vést k nebezpečí, kterou nazýváme byrokratizací. Při provádění operativní změny je velmi důležité:

- změnu srozumitelně vyjádřit
- sdělit pravdivě důvody změny
- sdělit co nepřesněji čeho se změna dotýká, kterého řídicího nástroje
- které organizační útvary jsou změnou dotčeny
- zda má změna trvalý charakter nebo se týká jenom určitého období
- jak bude provedena kontrola realizace změn

Důležité je, aby se o změně dozvěděli rychle ti, kterých se to týká. Operativní řízení je velmi náročné na kvalitu informačního systému jako nástroje koordinace.

Pokud není rychlé provedení změny nutné, pak se ukazuje z hlediska účinnosti řízení změnu provést teprve jako součást plánu, tedy dobře připravenou. S ohledem na faktor veřejné služby je to zvlášť významné.

1.3.6 Fáze kontrolování

Tato fáze je specifickými faktory veřejného sektoru výrazně ovlivněna a to jak ve funkcích tak i ve formách kontroly. Teorie kontroly definuje dvě funkce kontroly a to donucovací a poznávací. Donucovací funkci plní tím, že někoho k něčemu donutí a to tím, že neplní-li někdo něco co plnit musí nebo má, jsou z toho vyvozeny sankce různé povahy podle

charakteru a míry zavinění. Poznávací funkci plní tím, že poznává, zda to, co má být plněno se plní a jak se plní. Důležitou součástí poznávací funkce je zjišťování, zda cíle (úkoly), které byly stanoveny se v procesu plnění jeví stále ještě jako správné. Obecně platí, že čím razantněji je plněna donucovací funkce, tím obtížněji se plní poznávací funkce (obavy z důsledků vedou k neposkytování nebo zkreslování informací). Odladit nástroje kontroly tak, aby došlo k vyvážení možnosti plnit obě funkce patří mezi velké umění projektování a uplatňování řídicího systému.

Faktor veřejného zájmu vyvolává k životu veřejný charakter kontroly, hovoří se tedy o **veřejné kontrole**. Veřejné kontrole podléhá vše, co je

- financováno z veřejných financí
- upraveno zákony a nižšími právními normami

Veřejnou kontrolu provádí

- orgány státní správy (buď ministerstva nebo speciální orgány státní správy (NKÚ, finanční úřady, státní školní inspekce, státní obchodní inspekce, orgány hygienické služby, veterinární služby a pod.
- orgány samosprávy (kontrolní a finanční výbory zastupitelstev)
- občané (jako jednotlivci nebo reprezentovaní různými typy neziskových organizací, např. na ochranu spotřebitele, na ochranu zvířat a pod.)

Veřejné kontrole tedy podléhá především veřejný sektor, ziskový sektor v rozsahu, který je upraven zákony a podzákonnými normami a v podstatě působí ve vztahu k ziskovému sektoru regulačně. Důležité je, aby tato kontrola cestou zákonů a podzákonných norem a kontrola jejich dodržování nedovolila ziskovému sektoru chovat se za účelem dosažení zisku protispoločensky a přitom mu nezabraňovala v podnikatelských aktivitách za účelem v uspokojování potřeb. Jedná se o úkol opravdu složitý a jeho plnění je trvale předmětem politických sporů.

Faktor neziskovosti a faktor veřejné služby čím dál tím více ovlivňuje formy kontroly. Formy kontroly můžeme roztrždit podle různých kritérií např. podle způsobu provádění (kontrola na základě písemných dokumentů nebo tzv. kontrola na místě, např. kontrola automobilů na silnici) nebo podle četnosti periodická nebo jednorázová atd.

Důležité členění forem je členění podle toho, co je aspektem té kontroly, čeho si především všímá. Z tohoto hlediska se jedná o

- finanční kontrolu, která se realizuje především tzv. auditem
- výkonovou kontrolu, která se zaměřuje na užitek, na způsob uspokojení potřeby, na zjišťování, zda finanční prostředky byly vynaloženy účelně
- kontrolu kvality statků, tedy služeb

Prosazuje se tendence ke zdůrazňování výkonové kontroly, tedy kontroly dosahování užítku a kontroly kvality. Tedy do oblastí, kde nejvíce selhává veřejný sektor.

K účinnosti kontrolní činnosti ve veřejném sektoru ještě několik poznámek

- kvalita kontrolní činnosti je hodně závislá na přípravě kontrolujícího i kontrolovaného (zvláště u občanské kontroly)
- kontrola ve veřejném sektoru ve smyslu veřejné kontroly je náročná na transparentnost, objektivitu a pravdivém informování o výsledcích kontroly. Pokud tomu tak není, nelze očekávat smysluplnou aktivitu veřejné kontroly ze strany občanů
- kontrolní činnost je velmi náročná na profesionalitu kontrolních pracovníků jak pokud se týká odbornosti tak pokud se týká pracovního stylu. Ten kdo provádí kontrolní činnosti musí tomu co kontroluje rozumět, zvláště v kontrole výkonové a kontrole

kvality. Jestli tomu tak není, pak kontrolní činnost upadá do byrokratického pojetí a ztrácí účinnost. Podmínkou plnění obou funkcí kontroly je úcta kontrolujícího ke kontrolovanému, ale i naopak.

Samozřejmě, že fáze kontrolní se realizuje i v organizacích veřejného sektoru, kde se jedná především o realizaci fáze kontrolování v podstatě na podnikovém principu.

1.3.7 Spějeme k závěru

Vyjádřila jsem se alespoň stručně k vlivu faktorů veřejného sektoru na modifikace systému řízení v etapách rozhodovacího cyklu a ve fázích mechanismu řízení a tedy i k tvorbě hlavních nástrojů řízení. Snad zbývá ještě několik slov k tvorbě významného nástroje řízení, který souvisí se všemi nástroji řízení a tím jsou právní normy. Poté ještě uvedu několik poznámek k dalším tematickým okruhům, kterými se teorie řízení a management zabývá, a to

- formy řízení
- modelování a projektování řídicích systémů
- styl řídicí práce
- analýza účinnosti řídicího systému

V tomto textu jsem zůstala dlužná metodám řízení. Pomocí metod sestavujeme jednotlivé nástroje řízení nebo stanovujeme postup řízení nějaké činnosti, výkonné či řídicí. Smiřme se s tím, že všechny metody vypracované v podmínkách ziskového sektoru jsou obvykle využitelné v řízení veřejného sektoru. S těmito metodami jste se seznamovali jak v managementu tak ve statistice, matematických metodách v ekonomii, v sociologii, v ekonomice veřejného sektoru a v dalších předmětech.

V záležitosti tvorby nástrojů typu právních norem neexistují žádná významná specifika, které by bylo nutno respektovat, pokud se tvoří a uplatňují právní normy upravující fungování veřejného sektoru. S ohledem na faktor veřejného zájmu je zřejmě třeba věnovat přípravě a schvalování ještě větší pozornost než je tomu u norem upravujících např. trestní řízení. Jedná se zvláště o široké projednávání návrhu zákona s různými skupinami obyvatelstva, které mají objektivně rozporné zájmy (např. nájemníci a majitelé domů a pod.).

Druhý aspekt, na který považuji za důležité upozornit, je aspekt provázanosti zákonů. V řízení veřejného sektoru vyvolává velké nebezpečí nekonzistence, když při přípravě a přijímání nových zákonů a jejich novel není provedena úprava v zákonech souvisejících.

Při této příležitosti chci se všim důrazem upozornit na oblíbenou a správnou větu právníků, že „právo může jen to, co může“. Jestliže např. systém financování motivuje organizace veřejného sektoru určitým směrem a právní norma jiným směrem, určitě vede systém financování těchto organizací naléhavěji k určitému chování, které se pak stává protiprávním, což samozřejmě degraduje samu kategorii potřeb.

1.4 Formy řízení

V prvním bloku těchto tezí jsou charakterizovány tři formy řízení a to přímá direktivní, přímá a nepřímá forma řízení, přičemž formou řízení nazýváme základní charakteristiku celého řídicího systému určenou mírou centralizace rozhodovacích kompetencí. Asi není třeba dokazovat, že linie státní správy v řízení veřejného sektoru objektivně nabývá formy přímého direktivního řízení, linie samosprávného řízení nabývá formy přímého řízení a její účinnost může být zvyšována i nepřímou formou řízení, zvláště v řízení těch procesů, kdy si zastupitelstvo ukládá určité cíle, jejichž dosažení záleží na občanech, kterým dosažení těchto cílů nemůže uložit, protože vůči nim nehraje úlohu statutárního řídicího subjektu.

1.5 Styl řídicí práce

I v řízení veřejného sektoru má řídicí pracovník k dispozici autoritativní řídicí styl, demokratický řídicí styl a liberální řídicí styl. V prvním bloku je řečeno, že řídicí styl je výrazně ovlivněn typem osobnosti řídicího pracovníka. Je ovšem do řídicích funkcí vhodné zvát takové pracovníky, u kterých převládají osobnostní rysy pro uplatnění řídicího stylu, který je blízký určité formě řízení. V linii státní správy se ukáží přednosti autoritativního řídicího stylu, který je blízký přímé direktivní formě řízení. Na určitých horizontálních stupních řízení státní správy se však ukáží přednosti demokratického stylu řízení, a to tam, kde objektivně existuje potřeba tvořivého myšlení a jednání. To je v linii státní správy na centrálním, ústředním stupni řízení. V linii samosprávy se ukáží přednosti demokratického řídicího stylu.

1.6 Modelování a projektování řídicího systému

V podstatě se jedná o technologickou záležitost. Neexistují žádná specifika, která by bylo nutno respektovat při modelování a projektování řídicího systému veřejného sektoru. Na dva poznatky považuji však v tomto okamžiku za vhodné upozornit.

Veřejný sektor je velmi rozsáhlým sektorem a v jeho řízení na úrovni makro a zvláště na úrovni mikro se vyskytuje řada organizací se stejným posláním, funkcemi a tedy i činnostmi, které uskutečňuje. Opravdu se vyplatí využít při modelování a projektování řídicího systému **metod standardů**, tvořených postupem „nejlepší z praxe“.

Druhý poznatek se týká určitého rizika, které vyplývá z použití metody mezinárodní komparace. Tato metoda nás může v modelování a projektování řídicích systémů veřejného sektoru poučit, ale vždy je třeba odpovědět zaslíbeně nejen na otázku, jak se co osvědčilo, ale hlavně na otázku proč se to osvědčilo. Tedy podrobit seriózní analýze specifické faktory (viz zmínka o faktorech v tomto textu), které v té nebo oné zemi v minulosti působily a v současnosti působí. Např. zkušenosti z USA jsou sice inspirativní, ale je třeba vzít do úvahy rozdílné pojetí veřejného sektoru, zcela jiný historický vývoj veřejné správy a pod. V Německu je např. možno více počítat s efektivností státní správy s ohledem na převažující charakteristiku lidského potenciálu. Němci jsou spíše disciplinovaní. Češi jsou spíše nedisciplinovaní, neradi se podrobují autoritě, ale jsou více tvořiví a proto jsou v ČR větší předpoklady pro decentralizaci směrem přenosu výkonu státní správy na samosprávu atd.

1.7 Analýza účinnosti řídicího systému

Tento problém je dostatečně literárně zpracován a lze opravdu využít poznatků získaných v ziskovém sektoru. Jedná se o propracované metody inženýrku a pod. Uvádím alespoň postupové kroky analýzy:

- stanovení kritérií pro posouzení účinnosti. Ta kritéria jsou odvozena z kategorie efektivnost, tedy ze vztahu užiteků k nákladům
- posoudit účinnost volby formy řízení
- analyzovat jednotlivé fáze mechanismu řízení a metody tvorby a uplatnění jednotlivých nástrojů řízení
- analyzovat etapy rozhodovacího cyklu a metody realizace jednotlivých etap
- analyzovat kvalifikační úroveň řídicích pracovníků a pracovníků v řízení, a to podle dosahovaných výsledků zjištěných v předcházejících krocích

- posoudit styl řídicí práce řídicích pracovníků

1.8 Několik poznámek na závěr

- V řízení veřejného sektoru se projevuje velká tradice, která se vytvořila cestou zobecňování zkušeností. Dříve než se projektant řídicího systému rozhodne pro změnu vždy je dobré podrobně analyzovat předpokládané důsledky pro kvalitu fungování veřejného sektoru. Je třeba odmítnout změnu pro změnu, změnu jen proto, že to někde dělají jinak. Každá změna, i sebelepší si vybírá daň v podobě dočasné ztráty efektivnosti řízeného objektu.
- Ke stabilitě objektivně inklinuje fáze organizování. Zvláště bedlivě je potřeba vážit, zda daň, která se zaplatí v podobě dočasného chaosu nebude větší než dosažený efekt, při čemž je obecným jevem, že personální změna u řídicích pracovníků se nejdříve projevuje ve změně organizační struktury.
- Vyšší míra efektivnosti ve veřejném sektoru se dosahuje inovacemi ve způsobu uspokojování potřeb a v kvalitě používaných metod řízení, pomocí nichž se sestavují a uplatňují jednotlivé nástroje řízení
- Řád v řízení veřejného sektoru není byrokratizace. Byrokracií se toto řízení stává v okamžiku, kdy se realizují řídicí činnosti neefektivním způsobem, tedy s většími náklady než je objektivně nutné a přitom nevedou k dosažení cílů.
- V posledních desetiletích se intenzivně hledají cesty ke zvýšení efektivnosti řízení veřejného sektoru. Výrazně se prosazoval systém aplikace manažerského řízení pod názvem NPM (new public management). Tento směr přinesl a přináší své výsledky. V určitém okamžiku se ovšem zjistilo, že řízení veřejného sektoru je především řízení produkce a spotřeby statků, které mají charakter veřejných služeb a které jsou financované z daní občanů. V produkci a spotřebě statků nejde o zisk podnikatele, ale přímo o užitek pro spotřebitele- občany a že na rozdíl od manažerského řízení je občan nejen objektem řízení, ale že se přímo na řízení podílí. Jak a jakým způsobem se právě v Evropě hledá a uplatňuje v tzv. dobrém vládnutí (good government). Tento přístup je občanům ČR blízký. A budou se ještě rozvíjet další přístupy tak, jak budeme neustále hledat systém řízení veřejného sektoru poskytujícího služby, ve kterých je člověk hlavním ekonomickým zdrojem a zároveň hlavním sociálním cílem.

Zkušební témata (otázky)

1. Vysvětli, co to je mechanismus řízení. Obsah jeho fází.
2. Jak ovlivňují specifické faktory veřejného sektoru fázi předvídání (a její subfáze).
3. Fáze organizování. Co je pro ni specifické v řízení veřejného sektoru.
4. Fáze motivování. Motivace institucí veřejného sektoru a motivace pracovníků výkonných, řídicích a pracovníků vykonávajících činnosti v řízení.
5. Vysvětli obsah pojmu „forma řízení“. Jak ovlivňují faktory působící ve veřejném sektoru volbu formy řízení.
6. Které nástroje řízení znáš. Jaký je vztah mezi obsahem pojmu „nástroj řízení“ a „metoda řízení“.
7. Co je to prognóza. Její podstata. Jaký je její význam ve veřejném sektoru.
8. Čím se liší koncepce od prognózy. Co víš o vlivu specifických faktorů veřejného sektoru na tvorbu koncepce.
9. Fáze kontroly ve veřejném sektoru.
10. Rozhodování ve veřejném sektoru. Jeho etapy. Obsah jednotlivých etap.
11. Co je obsahem fáze operativního řízení.
12. Má styl řízení řídicích pracovníků ve veřejném sektoru nějaká specifika?
13. V linii samosprávy rozhoduje orgán zastupitelstva. V čem spočívá kvalita přípravy rozhodnutí.
14. Čím motivovat občany k účasti na veřejné kontrole.
15. Které faktory nejvýrazněji ovlivňují specifika řízení ve veřejném sektoru.
16. Jaké vlastnosti musí mít dobrý plán. Čím se liší od koncepce.
17. Jak postupovat při tvorbě organizační struktury řízeného objektu.
18. Vyber si kterýkoliv nástroj řízení a na základě svých dosavadních znalostí z jiných předmětů sděl, jakými metodami ho budeš sestavovat.
19. Jak budeš postupovat při analýze účinnosti řídicího systému?
20. Co považuješ z hlediska svých znalostí veřejné ekonomie za nejobtížnější v řízení veřejného sektoru?