

Přednáška č. 4 – Řízení ve veřejné správě

1. OBECNĚ K POJMU ŘÍZENÍ

Řízení / management je tematikou interdisciplinární. Slovo management vychází z latinského manus (ruka). V italštině vzniklo slovo managgio s významem ovládání, správa, vedení. V angličtině zdomácněl výraz v podobě manage (vést, řídit, spravovat, ovládat) a management (řízení, vedení, správa). Podle Vodáčka a Vodáčkové anglickému pojmu "management" nejlépe terminologicky odpovídá české slovo "řízení". Obvykle se při tom myslí na řízení podnikové, a to ve smyslu cílově orientovaného zvládnutí celku i jednotlivých funkcionálních činností.¹ Ve své knize uvádějí slova klasika managementu Druckera: Výklad pojmu 'management' je zvláště nesnadný. Především jde o pojem specificky americký a je obtížné ho výstižně přeložit do ostatních jazyků, dokonce i do britské angličtiny. Označuje nejen funkci, ale také lidi, kteří ji vykonávají. Označuje nejen sociální postavení a jeho stupeň, ale také odbornou disciplínu a obor studia. Dle Vodáčka a Vodáčkové používání slova management v řadě zemí a jazyků mají pro jeho používání u nás, a to místo českého slova řízení, zřejmou váhu dva důvody:

- Jsou toho názoru, že za prvé vyjadřuje přesnější zaostření zájmu na mikroekonomickou oblast, především pak na podnikové činnosti, od úrovně vrcholového vedení firmy až po organizační úroveň dílen a řady dílčích útvarů (odborů, oddělení), s výjimkou přímého řízení výrobních (technologických) procesů v reálném čase.
- Druhý důvod podle nich spočívá ve snaze zdůraznit výrazné rozdíly v obsahovém zaměření managementu ve srovnání s podnikovým řízením, jak bylo obvykle chápáno dřívějším systémem centrálně řízené ekonomiky.

Manažerské myšlení a jednání se vyvíjelo v závislosti na historických podmínkách a řízeného objektu. V obecné rovině řízení například podle Máši představuje účelnou lidskou činnost, která směřuje k ovlivňování činnosti řízeného systému v souladu s vytyčeným cílem. V konkrétní fázi jde potom podle tohoto autora zejména o promýšlení přesného pracovního programu činnosti řízené složky. Potřeba řízení je dána společenským charakterem práce. Vzniká, jakmile se více lidí podílí na kooperativní práci. Platí přitom zásada, že složitost řízení roste přímo úměrně specializaci práce a počtu řízených.

Literatura managementu organizací ziskového sektoru vymezuje řízení jako **umění řídit** podnikové činnosti, respektive **dosáhnout stanovených cílů organizace**. Moderní management zdůrazňuje rozdíl mezi řízením a vedením. Řízení má přitom direktivnější podobu, vedením se rozumí ovlivňování zaměstnanců k dosahování cílů organizace.

Za první systematictější koncept řízení je považován vědecký management **Frederick Taylor** (Principles of Scientific Management, 1911), který byl přesvědčen, že použitím vědeckých metod řízení, místo používání tradičních metod nebo řízení „od oka“, lze dosáhnout zvýšení produktivity, aniž by bylo nutné zvýšit pracovní úsilí. Své principy vědeckého managementu zformuloval následovně:

1. Nahradit empirii vědou (organizovanými znalostmi).
2. Místo nesouladu dosáhnout harmonie ve skupinové činnosti.
3. Místo chaotického individualismu dosáhnout spolupráce lidí.
4. Místo omezování výstupů pracovat pro jejich maximalizaci.

¹ Vodáček, L., Vodáčková, O.: Management - Teorie a praxe v informační společnosti, 3. vydání, Praha: Management press 1999, s. 15.

5. Zabezpečit rozvoj všech pracujících pro dosažení plného využití jejich schopností a pro dosažení maximální prosperity společnosti.

Řídící činnosti, které jsou typické pro proces řízení, lze členit na základě více kritérií, hledisek a lze je zkoumat pod různými aspekty. Literatura teorie řízení je velmi bohatá a různorodá.

Za jednoho ze zakladatelů teorie řízení je považován Francouz **Henri Fayol**. Ten ve svém díle *Administration Industrielle et Générale* (1916) vymezil následující principy správy: (v závěrečném pojednání o těchto principech Fayol poznamenává, že se nesnažil o jednoznačné závěry, ale naopak, že se pokusil popsat určité možnosti pro ty, kteří mají největší příležitost pro jejich využití, a to i za cenu toho, že některé principy nejsou použitelné za všech okolností)

1. *Dělbá práce*. Jedná se o specializaci, kterou ekonomové považují za nezbytnou, jestliže chtějí dosáhnout vysoké efektivnosti práce. Fayol aplikuje tento princip na všechny druhy práce.

2. *Pravomoc a odpovědnost*. Fayol je přesvědčen, že pravomoc a odpovědnost spolu vzájemně souvisí s tím, že míra odpovědnosti závisí na pravomoci. Pravomoc vidí jako kombinaci oficiálních faktorů, které odpovídají pozici manažera a jeho osobním vlastnostem, mezi něž zahrnuje „inteligenci, zkušenosti, morální vlastnosti, minulé služby, atd.“

3. *Disciplína*. Vidí disciplínu jako „úctu k úmluvám, které jsou směřovány k dosažení poslušnosti, aplikací, energií a k dosažení vnějších známek úcty“. Fayol prohlašuje, že disciplína rovněž vyžaduje, aby na všech řídicích úrovních byli kvalitní nadřízení.

4. *Jednota příkazování*. Tento princip znamená, že každý zaměstnanec by měl dostávat příkazy pouze od jednoho nadřízeného.

5. *Jednota řízení*. Podle tohoto principu by každá skupina činností se stejným cílem měla mít jednoho vedoucího a jeden plán. Aby byl jasný rozdíl od čtvrtého principu, je nutno dodat, že se tento princip vztahuje spíše na organizační strukturu než na osoby. (Fayol však neměl v žádném případě na mysli, že veškerá rozhodnutí by se měla provádět na vrcholové úrovni řízení.)

6. *Podřízenost individuálních zájmů zájmům společným*. Jestliže však dojde k rozporu mezi obecným a individuálním zájmem, pak je úkolem managementu tento rozpor odstranit.

7. *Odměňování*. Odměňování a mzdové zásady musí být poctivé a musí poskytovat co největší uspokojení zaměstnancům i zaměstnavatelům.

8. *Centralizace*. Aniž by použil termín „centralizace pravomoci“, Fayol říká, že míra koncentrace pravomocí je různá. Míra koncentrace musí odpovídat daným podmínkám tak, aby přinášela co největší užitek.

9. *Skalární řetěz*. Fayol je přesvědčen, že musí existovat řetěz nadřízeností od nejvyšší až k nejnižší řídicí úrovni. Je však třeba vyvarovat se cyklické podřízenosti (v kruhu), která je škodlivá.

10. *Pořádek*. Jestliže si pořádek rozdělíme na „materiální“ a „sociální“, pak z toho podle Fayola vyplývá následující jednoduché pravidlo: „Každé místo je určeno pro něco (pro někoho) a každá věc (každá osoba) má své místo.“ To je podstata principu organizování a uspořádání věcí a lidí.

11. *Spravedlnost*. U zaměstnanců by měla být pěstována věrnost a úcta, která by v kombinaci s laskavostí a spravedlností ze strany manažerů měla zakládat vztahy nadřízenosti a podřízenosti.

12. *Stabilita majetku*. Špatný management má za následek nepotřebný obchodní obrat. Fayol zdůrazňuje, že tento stav je nebezpečný a nákladný.

13. *Iniciativa*. Je chápána jako vypracování a realizace plánů. Protože „mezi největší uspokojení inteligentních lidí patří dosažení předpokládaného výsledku“, Fayol nabádá manažery, aby „obětovali osobní ješitnost“ ve prospěch dosažení uspokojení svých

podřízených.

14. *Jednotný duch*. Tento princip vyjadřuje, že „v jednotě je síla“. Rozšíření tohoto principu o jednotu přikazování zdůrazňuje potřebu týmové práce a význam komunikace pro její realizaci.²

Kromě těchto principů potom Fayol ještě vymezil následujících pět prvků správy:

- plánování (planning) - stanovení budoucích cílů a postupu, jak těchto cílů dosáhnout,
- organizování (organizing) - zabezpečení potřebných zdrojů a vytvoření podmínek pro uskutečnění naplánovaných činností,
- přikazování (directing) podřízeným pracovníkům,
- koordinace (coordinating) - sladění činností prováděných spolupracovníky i podřízenými,
- kontrola (controlling) - ověření, jestli je skutečnost v souladu s plánem a přijetí příslušných závěrů.

Elton MAYO a jeho spolupracovníci (tzv. experimenty v Hawthornově továrně společnosti Western Electric v letech 1927 až 1937) zjistili, že změny osvětlení u testované skupiny, změny doby odpočinku, zkracování pracovní doby a různé stimulační mzdové systémy se nezdály být vysvětlením změn v produktivitě. Podle jejich studií na zvýšení produktivity práce působí obecně takové faktory, jako je morálka, uspokojující vzájemný vztah mezi členy skupiny (pocit sounáležitosti) a efektivní management - takový způsob řízení, který by měl chápat lidské chování, zejména pak skupinové, a podporovat mezilidské vztahy pomocí motivování, udělování rad a vedení. Tyto experimenty vedly k většímu důrazu na aplikaci behavioristických věd v managementu a k poznání, že manažeři operují v sociálním systému.

Luther Gulick je potom znám pro zkratku jeho **manažerských funkcí**³, tzn. určitých typických činností, které vedoucí pracovník (manažer) vykonává ve své práci - POSDCORB

- planning (plánování),
- organizing (organizování),
- staffing (personální zajištění),
- directing (řízení),
- coordinating (koordinování),
- reporting (evidence a podávání zpráv),
- budgeting (rozpočtování).

Z hlediska současného managementu je podle Vodáčka a Vodáčkové nezbytné poznamenat, že ani **koncept "manažerských funkcí" se nevyhnul diskusi o své oprávněnosti**. Je bezesporu velmi rozšířený, ale někdy vznikají otázky o míře využitelnosti v denní práci manažerů. V tomto směru jsou nejznámější kritické názory současného kanadského odborníka **HENRIHO MINTZBERGA** (The Nature of Managerial Work, The Manager's Job: Folklore and Fact). Ten tvrdí, že realita činnosti vedoucích pracovníků se dá shrnout do deseti "rolí".

Navíc tyto role klasifikuje do tří skupin, a to

- skupiny interpersonálních rolí,
- skupiny informačních rolí,
- skupiny rozhodovacích rolí.

Interdisciplinární role vyplývají podle Mintzberga přímo z formální pravomoci a zodpovědnosti vedoucího pracovníka udržovat a rozvíjet kontakty s partnery

- mimo vlastní řízenou organizaci,
- v rámci vlastní organizace,

Charakter interpersonálních rolí se může měnit podle poslání, které při jejich vykonávání vedoucí pracovník plní. V podstatě jde o tři dílčí role, a to

- představitele organizace ("figurehead"),
- "vůdce" organizace ("leader"),
- spojovacího článku ("liason"),

² Blíže k tomu např. Koonts, H., Weihrich, H.: Management. Praha: Victoria Publishing 1993., s. 47 – 48.

³ Širokou rešerši manažerských funkcí lze nalézt například v publikaci Vodáček, L., Vodáčková, O.: Management - Teorie a praxe v informační společnosti, 3. vydání, Praha: Management press 1999, s. 47 a násl.

Informační role manažera spočívá v jeho účasti při vytváření, sběru, přenosu, třídění, filtraci a využití informací, tj. v informačních procesech. Jde opět o tři dílčí role, a to

- monitorujícího příjemce informací („monitor“),
- šířitele informací („disseminator“),
- mluvčího organizace („spokeperson“).

Rozhodovací role manažera je hlavním zjevným projevem jeho cílevědomé činnosti k dosažení cílů organizace. Jsou to právě informace, které manažer zhodnocuje v řídicím systému firmy. Skupina rozhodovacích rolí zahrnuje čtyři dílčí role, a to

- podnikatelskou („entrepreneurial“),
- řešení problémů („disturbance-handler“),
- alokace zdrojů („resource-allocator“),
- vyjednávače („negotiator“).

Mintzberg upozorňoval na to, že všech deset dílčích rolí je vzájemně propojeno a navzájem se kvalitativně podmiňují. Umění vedoucího pracovníka je pak v jejich sladěné integraci („integrated job“). Ta zajišťuje, že jednotlivým rolím je věnována úměrná pozornost a jsou harmonizovány v jeden celek.

Podle dalších klasiků manažerské literatury – **Koonsta a Weihricha** - Management je proces tvorby a udržování prostředí, ve kterém jednotlivci pracují společně ve skupinách a účinně dosahují vybraných cílů. Tato základní definice vyžaduje rozšíření o to:

1. Jak manažeři uskutečňují funkce řízení a to plánování, organizování, personalistiku, vedení a kontrolování.
2. Jak je management aplikován v různých druzích organizací.
3. Jak je management aplikován manažery na různých řídicích úrovních.
4. Že cíl všech manažerů je stejný: vytvářet přebytek (zisk).
5. Že řízení je spojeno s produktivitou. To zahrnuje též efektivnost a účinnost.

Již zmíněný **Drucker** potom vyjmenovává následující hlavní činnosti manažera: - stanovení cílů a způsob jejich dosažení, - organizování, - motivace a komunikace, - měření (vyhodnocení dosažených výsledků), - profesní a kvalifikační rozvoj kolektivu i sebe.

Řízení lze také charakterizovat jako informační proces spočívající v přijímání, zpracování, uchování a předání informace. Z hlediska kybernetického je řízení ovládání a kontrola řízeného systému pomocí informační zpětné vazby. Řídicí proces je tu chápán jako informační proces, který probíhá mezi řídicím a řízeným orgánem, jímž řídicí orgán usměrňuje chování výkonného orgánu z hlediska určitého cíle. Při kybernetickém přístupu k řízení je třeba mít na paměti, že zahrnuje pouze některé společenské aspekty v řízení a nezohledňuje specifický charakter řízení lidských kolektivů.

Systém řízení se tedy skládá obecně ze tří složek, a to z

- řídicího systému, jehož úkolem je výběr mezi variantami, dále z
- výkonného systému, který přejímá úkoly a provádí je (podmínkou fungování je srozumitelnost, optimální závislost a shodnost základních zájmů) a z
- kontrolního systému, kdy pomocí informační zpětné vazby se získávají informace o stavu výkonného systému a dochází k nápravě odchylek. Podmínkou je nezávislost kontrolního systému na systému výkonném, znalost vlastního výkonného systému a minimální zpoždění při získávání informací o stavu výkonného systému.

V procesu řízení může být dále rozlišován samotný objekt řídicích procesů. Například Wright a Noe rozlišují oblast následující:

- a) manažeři řídí organizaci s ohledem na **makro-aspekty**, jakými jsou např. strategie, struktura, kultura či změna,
- b) musí však řídit také aspekt jednotlivců v organizaci (**mikro-aspekty**) – postoje, vnímání,

dovednosti či motivaci.⁴

c) Kromě toho je další těmito autory separovanou oblastí řízení oblast vzájemných vztahů (**interacting**), která vyžaduje jejich expertizu komunikace, skupinových procesů, konfliktů či stresu.

d) Posledním objektem řízení jsou podle nich potom samotné **pracovní procesy organizace** a v rámci nich především pracovní místa, operace a technologie.

Tito autoři přitom managementem rozumí „direktování“ (direct = namířit, soustředit, nasměrovat, řídit, zodpovídat, usměrňovat, režírovat, dát pokyn) zdrojů organizace takovým způsobem, který efektivně (efficiently) vede k dosažení cílů organizace. Podle jejich názoru také obratný management vyžadují dostatečné pochopení organizačního chování. Podobně oblasti řízení jako Wright a Noe chápou Donnelly et al, kteří management definují jako proces koordinování činností skupiny pracovníků, realizovaný jednotlivcem nebo skupinou lidí za účelem dosažení určitých výsledků, které nelze dosáhnout individuální prací.⁵

Psychologické a sociologické aspekty řídicích procesů, které jsou patrné i v některých z výše uvedených vymezení, zdůrazňuje v české manažerské literatuře například **Bedrnová a Nový**.⁶

Na základě svých poznatků tito autoři říkají, že jednání pracovníka je vždy vázáno na sociální strukturu organizace, v níž působí. A naopak sociální struktura organizace a její dynamika je nemyslitelná bez aktivní účasti konkrétních jednajících osob. Podle jejich názoru konkrétní koncepce řídicí práce představuje soubor praktických kroků a opatření směřujících k zvládnutí základních problémů, které musí řešit management každé organizace. Obecně jde o otázky integrace individuálních a podnikových potřeb a cílů, volby a uplatňování určitého modelu mocenských vztahů a kontroly v organizaci, o problém koordinace činnosti jednotlivých oddělení a skupin a v neposlední řadě o zajišťování a zvyšování adaptability všech pracovníků na potenciální, vývojem trhu podmíněné změny. Později ve své knize tvrdí, že koncepce řízení organizace odpovídající dnešním poznatkům proti tomu berou v úvahu nutnost neustálého organizačního vývoje a změn jako základního systémového požadavku. Z tohoto důvodu dávají přednost řídicím metodám a organizačním strukturám založeným na:

- principech snižování míry specializace práce,
- seskupování práce respektující zásady efektivní komunikace a motivace pracovníků k týmové práci,
- inklinaci k decentralizaci moci,
- zeštíhlování řídicích struktur.⁷

Základním nadstavbovým pojmem těchto koncepcí je podle jejich názoru potom proces neustálého učení se a rozvoje. V současnosti bývají podobné myšlenky vztahovány k tzv. **managementu znalostí**.

Ze zahraniční literatury čerpají již v úvodu zmínění **Vodáček a Vodáčková**. Jejich pojetí rozděluje manažerské funkce na

- a) sekvenční (plánování, organizování, výběr a rozmístění spolupracovníků, kontrola)
- b) průběžné (analyzování řešených problémů, rozhodování, realizace / implementace).

Tito autoři upozorňují na tento názor, neboť podle jejich názoru přesněji a úžeji, než je u nás obvyklé, vymezuje místo rozhodování v manažerských procesech. Rozhodování bylo totiž podle jejich slov nejednou přímo ztotožňováno s pojmem řízení, což je s poznatky moderního managementu v rozporu

⁴ Wright, P. M., Noe, A. N.: Management of organizations. The McGraw-Hill Companies 1995, s. vii.

⁵ Donnelly, J. H., Gibson, L.J., Ivancevich, M. J. Management. Praha: Grada Publishing 1997.

⁶ Bedrnová, E., Nový, I. a kol. Psychologie a sociologie řízení. Praha: Management Press 1998.

⁷ Srovnej Bedrnová, E., Nový I. Opus citatum, s. 33 – 34.

2. VEŘEJNÁ SPRÁVA A JEJÍ EKONOMICKÉ ASPEKTY

2.1 CHARAKTER VEŘEJNÉ SPRÁVY

Již bylo řečeno, že správa je specifickým druhem řízení, které se vyznačuje organizovaností subjektu a stálostí jeho činnosti. Podle Máši jde o proces, jímž udržujeme vlastnosti ovládané soustavy v určitých žádoucích mezích nebo určitých vztazích k jiným vlastnostem. Zajišťujeme jí relativní stabilitu soustavy.⁸

Veřejná správa je problematikou interdisciplinární. Její vymezení se v rámci vědních disciplín ekonomických a neekonomických (zejména juristických) nemusí vždy krýt. Obě velmi hrubě nazvané skupiny vědních disciplín se však shodnou na tom, že veřejná správa obecně je specifickým druhem účelové činnosti a jako činnost účelovou, tj. činnost snažící se uspokojit určité potřeby, ji lze považovat i za kategorii ekonomickou.⁸

Veřejná správa je vymezována jako sociální fenomén, jemuž je vlastní dynamičnost, respektive adaptabilita na měnící se vnější, jakož i vnitřní prostředí.⁹ Je jedním z institucionálních (organizačních) nástrojů pro dosahování různě vymezených funkcí státu či samosprávného územního celku. Ve své činnosti proto odráží určitým způsobem právě vývoj těchto funkcí, z nichž jsou následně odvozovány funkce její, a to především zákonnou cestou.¹⁰ Definování základních cílů (žádoucích stavů) a úkolů (kroků, pomocí nichž má být žádoucího stavu dosaženo) veřejné správy je tak v praxi s ohledem na zásadu *rule of law* svěřeno zákonodárnému orgánu a **plnění úkolů je považováno za základní účel veřejné správy a rovněž za důležité kritérium jejího hodnocení.**¹¹

K dosahování cílů a plnění úkolů stanovených zákony je podle správních teoretiků - jak v rámci státní správy, více však ve sféře samosprávy - **třeba, aby si veřejná správa sama dále (samozřejmě v mezích zákonů) cíle a úkoly specifikovala.**¹² Zde vyvstává **analogie obsahu správy (a tedy i veřejné správy) jako specifického druhu řízení**, které například Máša vymezuje v širokém smyslu jako účelnou lidskou činnost, která směřuje k ovlivňování činnosti řízeného systému v souladu s vytyčeným cílem, kdy obecnou funkcí řízení je zejména jako proces neustálého výběru cílů a následná regulace, tj. **volba prostředků a metod při zajišťování lidské kooperativní činnosti.**¹³ Především zde se projevují ekonomické aspekty veřejné správy, v rámci kterých lze využít poznatků ekonomických věd, jakož i potenciál nových metod a nástrojů řízení ve veřejné správě, na které se s ohledem na svůj předmět uvažuje celý text této publikace zaměřit.

Koncepce reformy veřejné správy v ČR, přijatá v roce 1998, která představuje ve své realizační fázi permanentně probíhající proces vycházel podle Streckové z analýzy efektivnosti veřejné správy. Hodnocení stavu veřejné správy českými odborníky i zahraničními experty, kteří hodnotili stav naší veřejné správy před vstupem do EU se shodovali v podstatě na tom, že česká veřejná správa i přes to, že funguje v obtížných podmínkách politické a ekonomické transformace, není v podstatě špatná. Její problém je

⁸ Srov. Hendrych, D. Správní věda - Teorie veřejné správy. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 14.

⁹ K této problematice se vztahuje relativně nový vědní obor, který je odnoží správní vědy a bývá nazýván jako správní ekologie.

¹⁰ To vyplývá i z všeobecně přijímané zásady právního státu zahrnované pod anglický termín *rule of law*, tzn. ústavnost a zákonnost veřejné správy. Konkrétním vyjádřením této zásady je například odst. 1 článku 2 Ústavy České republiky, který praví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, nebo ustanovení odstavce 2 článku 2 Listiny základních práv a svobod: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

¹¹ Hendrych, D.: Základy správní vědy. Praha: Aleko 1992, s. 13.

¹² Srov. Průcha, P.: Opus citatum, s. 140.

¹³ Srov. Maša, M.: Správní věda. Brno: Masarykova univerzita – ESF 1994, s. 7.

v její nízké efektivnosti, tedy ve vysokých nákladech ve vztahu k dosahovaným užitkům. Přičemž užitek veřejné správy je vyjadřován stupněm dosažené politické, ekonomické a sociální úrovně území, na kterém veřejná správa působí.

Z jednotlivých hodnocení byly učiněny a přijaty závěry o hlavních příčinách nižší úrovně efektivnosti veřejné správy, které Strecková vypočítává následovně:

- **celá veřejná správa není chápána jako veřejná služba**, ztrácí ze zřetele své poslání a proto tíhne k byrokratizaci a k projevům mocenského postavení. Nechápe samu sebe jako systém, který vytváří voličům podmínky pro uspokojování jejich potřeb,
- veřejná správa je **silně etatistická**. Tedy dělba mezi kompetencemi státní správy a samosprávy je provedena spíše ve prospěch státní správy, což není v souladu s všeobecnou tendencí demokratizace veřejné správy,
- výkon státní správy je poznamenán **vysokým stupněm centralizace**, tedy jejím soustřeďováním na úroveň ústřední státní správy,
- **legislativní soustava** upravující výkon veřejné správy **nevytváří komplexní a vnitřně konzistentní systém** a svojí strukturou a svým obsahem je jednou z příčin nízké efektivnosti veřejné správy,
- celá veřejná správa, zvláště pak státní správa je silně poznamenána **resortismem**, který je výsledkem nízké úrovně horizontální koordinace výkonu státní správy především ale ne jenom na úrovni ústřední státní správy,
- **jedním z nejslabších článků veřejné správy je veřejná kontrola**, tedy kontrola dodržování přijatých právních norem,
- **česká veřejná správa ještě nevstřebala, nezvládla používání moderních forem, nástrojů a hlavně meto managementu ve veřejné správě**,
- **profesionální úroveň úředníků ve veřejné správě je obecně nízká**.

Jak vyplývá z výčtu **příčin nižší efektivnosti veřejné správy, jednou z příčin je nízká úroveň využívání poznatků teorie i praxe managementu**, které byly získány především v řízení ziskové, tedy podnikatelské.

2.2 PRVKY ŘÍZENÍ A JEJICH VYBRANÁ SPECIFIKA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

V následujícím textu budou rozebrány prvky řízení, tak jak je vymezuje tradiční manažerská literatura. Většina této literatury se však vztahuje k deskripci mechanismů, nástrojů atd., které mohou být uplatněny v soukromém sektoru. S ohledem na moderní přístupy k řízení ve veřejné správě musejí být dány do souvislostí se specifickými charakteristikami tohoto sociálního fenoménu. Některým z těchto prvků je rovněž věnována samostatná přednáška (konkrétně organizaci, komunikaci, byrokracii a s ní souvisejícím personálním řízením).

a) Plánování

Plánování představuje proces, v němž se v průběhu předem promýšlí budoucí činnost a současně se zajišťují předpoklady její realizace – je považováno za informační proces stanovení cílů a postupů jejich dosažení. Jednotlivými prvky tohoto procesu jsou zejména. Jednotlivými prvky tohoto procesu jsou zejména:

- předvídání očekávané budoucnosti na základě důkladné znalosti faktů o stavu řízení jednotky, vnějšího prostředí a tendenci vývoje. Nejde jen o odhad toho, co se stane, ale je nutné též připravovat budoucnost, tedy jednak tak, aby se odhad splnil;
- stanovení cílů a prostředků, které předurčují činnost všech organizačních jednotek;
- stanovení obecných pravidel, která podchycují běžnou činnost v opakujících se situacích. Tato pravidla (procedury, jak se má co dělat) ulehčují řízení a umožňují předvídání a řád činností, neboť každý pracovník v nich má odpověď na otázku, jak se zachovat v opakujících se situacích;
- vypracování konkrétně specifikovaných postupů činností, které zajišťují plnění stanovených cílů na jednotlivých pracovních úsecích. Jde o určité „programy“ stanovující co se má dělat ve specifikovaných oblastech;
- vypracování časového postupu pro provedení jednotlivých potřebných dílčích prací;
- vypracování rozpočtů jednotlivých položek plánovaných nákladů, které slouží zvýšení ekonomičnosti. Rozpočet se srovnává s náklady, které skutečně při provádění jednotlivých plánovaných činností vzniknou. Pak se zajišťují a sledují odchylky, analyzují jejich příčiny a provádějí se potřebná opatření.

V plánování se tedy propojují zejména odpovědi na otázky co, kdo, jak, kdy a s jakými náklady má provést. Plánování je výchozím momentem při každé organizované činnosti včetně plánování vlastní činnosti vedoucího a jeho útvaru.

Plánovací proces je charakterizován podle časového horizontu nebo podle úrovně rozhodovacího procesu. Z **hlediska časového horizontu** je obecně vymežováno plánování:

- dlouhodobé - více než 5 let,
- střednědobé - 1 až 5 let,
- krátkodobé - zhruba 1 rok, i kratší období.

Z **hlediska úrovně rozhodovacího procesu** lze pak rozlišovat:

- strategické rozhodování,
- taktické rozhodování,
- operativní rozhodování.

Strategické rozhodování je výchozím rozhodováním v organizaci. Navazuje na strategické cíle organizace, vyznačuje se rámcovým dlouhodobým charakterem a komplexním přístupem k organizaci jako celku v podmínkách nejistoty. Je realizováno na vrcholové úrovni řízení (top management) a odpovídá mu strategické komplexní plánování prováděné na úrovni celé organizace či strategických jednotek, tj. oddělených částí organizace, které vytvářejí svůj vlastní strategický plán.

Taktické rozhodování směřuje k uskutečňování strategických cílů. Dochází při něm ke specifikaci a konkretizaci cílů a prostředků k jejich dosažení pro část vymezené doby, na kterou je sestavován strategický plán, nebo je zaměřeno na řešení určitého problému. Odpovídají mu plány na úrovni jednotlivých funkčních oblastí a organizačních článků.

Operativní rozhodování vychází z taktického rozhodování z konkrétních, známých podmínek a zdrojů. Jeho charakter je krátkodobý. Hlavním významem je dotváření rozhodnutí pro procesy provozní a procesy s nimi bezprostředně související. Odpovídají mu operativní plány

Cíle znamenají konečný stav, ke kterému by měly všechny plánovací aktivity směřovat. Mohou být formulovány v různé míře obecnosti, mohou mít různou hierarchickou strukturu a tvořit hierarchickou soustavu cílů podniku, které odpovídá hierarchická soustava plánů. Efektivní plánovací proces je založen jak na jasném stanovení cílů plánu, tak i na způsobu hodnocení míry a postupu jejich dosažení. Musí být stanoveny tak, aby bylo možno průběžně

konkrétně hodnotit stupeň jejich dosahování. Základními požadavky na stanovení cílů jsou:

- jednoznačná formulace,
- jednoznačně vymezená oblast,
- určený časový horizont,
- specifikace vazeb na návazné cíle.

Plánovací proces jako celek by měl odpovědět na otázky:

- Jaké jsou cíle organizace?
- Jaká je relativní důležitost cílů?
- Jaké jsou vztahy mezi cíli na různých úrovních?
- Jaká je časová posloupnost cílů?
- Jak bude možno dosáhnout cílů?
- Kdo bude za dosažení cílů odpovědný?
- Jaké varianty strategií budou voleny pro dosažení konkrétních cílů?
- Jaká opatření, politiky, pravidla budou přijata pro uskutečnění daných strategií?
- Jaké vhodné techniky budou použity?
- Jaká časová posloupnost realizace strategií bude volena?
- Kdo bude za dosažení strategií a programů odpovědný?
- Jaké zdroje jsou k dispozici?
- Jaký je vztah mezi využitelnými zdroji?
- Jaké finanční výsledky jsou očekávány?
- Jaké rozpočty a v jaké hierarchické soustavě je nutno použít?
- Kdo bude odpovědný za rozpočty a zpětnou kontrolu plánů?

Tradiční model veřejné správy, tak jak jej vymezuje např. Hughes, který jej následně podrobuje kritice, byl negativně hodnocen především pro krátkodobost pohledu. Tento problém šel ruku v ruce s dichotomií politiky a správy. V oblasti veřejné správy bylo diskutována především využitelnost strategického plánování, a to pro skutečnost omezeného volebního období, po kterém „může být všechno jinak“. Přesto však jsou ve veřejné správě využívány některé prvky strategického managementu, který vede k vytyčení dlouhodobějších cílů organizace (např. SWOT analýza).

V souvislosti se strategickým managementem je možné ocitovat následující tvrzení Hughese: *„Only by knowing what government organizations do, what they aim to do in the future and how they have progressed towards declared objectives, can the political leadership decide which programmes or even agencies or department are worth retaining.“*¹⁴ Bozeman a Straussman tvrdí, že strategický přístup musí být zabezpečen realizací těchto třech jeho prvků:

- 1) definování cílů a úkolů,
- 2) vytvoření akčního plánu, který je prostředníkem mezi organizací a jejím okolím,
- 3) navržení účinné metody pro implementaci akčního plánu.

Nutt a Backoff navrhli následujících šest požadavků, které by měl obsahovat plán strategického managementu:¹⁵

- popis historického kontextu organizace ve smyslu trendů jejího okolí, jejího obecného směřování a jejích normativních ideálů,
- vyhodnocení okamžité situace ve smyslu současných silných a slabých stránek a budoucích příležitostí a hrozeb,
- vytvoření agendy současných strategických problémů, které mají být předmětem řízení,
- navržení strategických alternativ k řízení prioritních problémů,

¹⁴ Hughes, Owen E. Public Management and Administration - An Introduction /Third Edition. New York: Palgrave MacMillan 2003, s. 54.

¹⁵ Srovnej Hughes, O. E. Opus citatum, s. 143.

- hodnocení strategických alternativ s ohledem na dotčené stakeholdry a vyžadované zdroje,
- implementování prioritních strategií mobilizací zdrojů a řízením stakeholderů.

b) Organizování

Jde o cílevědomou činnost, jejímž konečným cílem je uspořádat prvky v systému, jejich aktivity, koordinaci, kontrolu tak, aby přispěly maximální měrou k dosažení stanovených cílů systému. Organizování lze též definovat jako proces přiřazení činností a zdrojů v prostoru a čase se záměrem zajistit plánované úkoly, resp. cíle plánu. Výsledkem procesu organizace je potom tzv. formální organizační struktury.

Jde buď o zásahy do stávajícího celku, které je třeba stále přizpůsobovat měnícím se poměrům (reorganizace), nebo o vytvoření zcela nového celku. Organizovanost jakéhokoliv útvaru znamená především neustále pečovat o to, aby bylo zajištěno vše, co je zapotřebí k plnění jeho úkolů. Dobrá organizace se podle teoretiků organizace pozná podle toho, že každý ví přesně co a kdy má dělat, zná návaznost svých prací na ostatní útvary a je mu jasno, jakou pozici v organizaci zaujímá. Procesu organizace obecně i s přihlédnutím k jeho specifikům ve veřejné správě bude věnována samostatná přednáška.

c) Příkazování a motivování / stimulování

Příkazování, motivování a stimulování jsou důležitými prvky řízení pracovníků. Ve veřejném sektoru jsou aktuálním tématem, a to především v oblasti tzv. výkonnostního financování. Podobně jako v soukromém sektoru se tato oblast vztahuje k otázkám po prvcích funkce motivace jednotlivých pracovníků (zda-li je to plat, míra jistoty, sociální práva atd. a v jaké míře).

Oblast výkonem determinovaných platů zaměstnanců veřejné správy (*performance-related pays* - *PRP*) je jedním z klíčových součástí současného přístupu k řízení lidí ve veřejné správě. Zavádění této oblasti řízení lidí souvisí se snahami po zkvalitňování činnosti veřejné správy stejně jako s tlaky na udržitelnost finančních prostředků tekoucích do veřejné správy. Souvisí se zkušenostmi soukromého sektoru z oblasti motivování / stimulování zaměstnanců. Tato část textu vychází z dokumentu *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, který vznikl na půdě OECD v roce 2005¹⁶. Tento text obsahuje přehled trendů v oblasti výkonově determinovaných platů ve vybraných zemích v období posledních dvou desetiletí. Součástí je analýza jak pozitiv, tak i negativ politik v této oblasti. Text se soustředí především na analýzu politik v oblasti výkonem determinovaných platů na úrovni centrální nebo federální vlády.

Výkonem determinované platy vycházejí podle tohoto dokumentu z následujících předpokladů:

- a) organizace je schopna přesně měřit výsledky činnosti jednotlivce / týmu / pracovní jednotky / organizace;
- b) výsledky činnosti jednotlivce nebo týmu / pracovní jednotky přispívají k výkonnosti organizace;
- c) plat může být upravován způsobem, který kapitalizuje očekávané vnímání hodnoty jeho potenciálního recipienta.

Ve většině zemí se plat úředníků skládá v současné době ze třech základních komponent:

- a) základní plat.

¹⁶ Dokument je dostupný v elektronické podobě na www.oecd.org.

- b) odměna spojená s charakterem či povinnostmi zastávaného místa, a
- c) výkonová složka platu.

První složka spočívá na ohodnocení ex ante, následující dvě se vztahují k odměňování na základě hodnocení ex post. Dokument konstatuje, že platy manažerských pozic ve veřejné správě téměř ve všech zemích OECD jsou v současnosti ovlivněny především složkou v bodě a).

V rámci států OECD neexistuje jednotný model uplatňovaný v této oblasti. Modely jsou odlišné především kvůli charakteristikám systému zaměstnanosti ve veřejné správě jednotlivých států, jednotlivé systémy platů a stupni centralizace nebo delegace v oblasti řízení finančních a lidských zdrojů. Podle tvůrců dokumentu však lze vymezit následující obecné trendy napříč celou skupinou těchto zemí:

- v průběhu deseti let se PRP politiky rozšířili z úrovně řízení na jiné kategorie personálu,
- v rámci PRP politik došlo k rozšíření kolektivních výkonových schémat na úrovni týmu / pracovní jednotky nebo organizace,
- dlouhodobá standardizovaná PRP schémata se rozvinula do více decentralizovaných systémů, které usnadňují delegaci manažerských funkcí,
- došlo ke zvýšení různorodosti kritérií pro vyhodnocování výkonnosti. Kariérově založené modely stejně jako pozičně založené modely tendují ke konvergenci věnování pozornosti ohledně výstupů;
- systémy ohodnocování výkonnosti jsou méně standardizované, méně formalizované a méně detailní než před deseti lety. Vyhodnocování výkonnosti spoléhá více na ohodnocení předem definovaných cílů a na dialogu s liniovým managementem spíše než na striktně kvantifikovatelných indikátorech. Na druhé straně však systémy vyhodnocování výkonnosti, které stanovují kvóty určitých početních stavů pro ty, kteří je mohou úspěšně využít, jsou v členských státech OECD široce využívány.
- rozsah platů determinovaných výkonem je všeobecně skromný, především mezi nemanžerskými zaměstnanci. Zásluhové příplatky (*merit increments*) tendují být menší než jednorázové prémie (*one-off bonuses*) a představují většinou méně než 5 % základního platu. PRP odměny (*PRP bonuses*), které doplňují nebo nahrazují výkonnostní příplatky, jsou obecně vyšší, avšak maximálně činí méně než 10 % základních platů úředníků. Na manažerské úrovni jsou výkonem determinované platby všeobecně vyšší, a to kolem 20 % základního platu.

Výkonem determinovaný plat je přitažlivou myšlenkou. Zkušenosti však ukazují, že jejich implementace je komplexní a složitá. Dřívější studie OECD týkající se dopadu výkonem determinovaných platů na manažerské úrovni končily tvrzením, že schémata neuspěla při uspokojování klíčových motivačních požadavků především kvůli problémům spojeným s podobou a implementací, ale také kvůli obtížnému vyhodnocování výkonnosti, které je pro veřejný sektor charakteristické. Měření výkonnosti ve veřejném sektoru vyžaduje podle autorů zmíněného textu značný element manažerského úsudku (*managerial judgement*). Pojem výkonnosti jako takový je komplexním především kvůli obtížnosti najít vhodné kvantitativní indikátory a protože se úkoly v oblasti výkonnosti často mění v důsledku vládní politiky. Řada studií došla k tvrzení, že dopad PRP na výkon je omezený a ve skutečnosti může být i negativní.

Tento dokument tvrdí, že dopad PRP na motivaci je rozporný (*ambivalent*): zatímco se zdá, že motivuje pouze minoritu zaměstnanců, je evidentní, že většina zaměstnanců samých nepovažuje PRP za motivující. Dodatečné součásti platu determinované výkonem představují druhořadý motiv (*second-rank incentive*) pro většinu vládních zaměstnanců, především těch, kteří zastávají nemanžerské pozice. Náplň práce a potencionální rozvoj kariéry jsou pokládány úředníky za motivy silnější. Bez ohledu na to se výkonově determinované platy

zaváděly v posledních dvou v rostoucím počtu zemí OECD. Svou úlohu zde patrně sehrál i faktor módy v této oblasti. Autoři mezi významný determinant ale řadí skutečnost, že PRP sehrává rovněž významnou roli v usnadnění organizační změny. Konstatují rovněž, že zavádění PRP s sebou nese „odstrašující“ (*deterrent*) náklady.

Autoři dokumentu docházejí k závěru, že význam a dopad PRP na motivaci by neměl být přeceňován. Výkonem determinovaný plat má být pro posilování motivace považován za manažerský nástroj sekundární významnosti, před kterým stojí jako významnější kritéria jako uspokojující pracovní náplň, možnosti postupu nebo flexibilita práce. Je evidentní zabezpečit spíše širší pojetí řízení výkonnosti, než zabývat se úžeji pojímanými dávkami determinovanými výkonem. PRP by měly být aplikovány v prostředí, které zabezpečuje udržování a podporu pracovních vztahů založených na důvěře. V tomto prostředí existuje rovnováha mezi formálními a neformálními procesy a je pro něj prioritní nepřetržitý dialog, sdílení informací, vyjednávání, vzájemný respekt a průhlednost. Rovněž se doporučuje zavádět PRP do „zralé“ a dobře fungující kultury zaměstnanosti ve veřejné správě a do stabilního prostředí politického a prostředí politik.

d) Koordinování

Komplexní funkcí řízení je sladování jednotlivých činností a odstraňování různosti postupu jednotlivých pracovníků a útvarů, které vznikají v důsledku neznalosti celkového cíle, dílčí informovanosti, osobních rozdílů a možnosti převládnutí dílčích zájmů. K tomuto cíli slouží koordinování, které představuje synchronizování jednotlivých dílčích činností v zájmu plnění hlavního cíle organizace. Vedoucí je v určitém smyslu ve dvojím postavení, neboť jednak koordinuje činnost na svém pracovišti a jednak odpovídá vyšší organizační jednotce za výsledek.

Koordinování prolíná všemi činnostmi v procesu řízení, a v tomto smyslu má v řízení zvláštní postavení. Jestliže jsou koordinovány řádně všechny plánovací činnosti, stává se koordinace do značné míry automatickou. V takovém případě se vedoucí může věnovat v první řadě řešení závažných případů, kdy nastaly vážnější odchylky od běžného stavu, např. při nepředvídatelné okolnosti. V tomto případě se mluví o řízení na základě odchylky.

Koordinace se provádí za pomoci právních předpisů a vnějších i vnitřních aktů správy. Další formy koordinace závisí na velikosti organizace a na typu funkce. Zahrnují zejména pravidelné porady vedoucích a přímý osobní styk. Blíže o této oblasti bude řečeno v rámci přednášky o významu komunikace ve veřejné správě.

e) Kontrola

Kontrola zajišťuje provádění potřebných činností v odpovídajícím rozsahu směru a včas. Chápeme ji jako činnost, jejíž podstatou je zjišťování určitého stavu a jeho hodnocení, tj. srovnávání se stavem, který měl být dosažen.

Podstata kontroly spočívá podle teorie na těchto principech:

- zavedení přesných norem výkonu a vymezení odpovědnosti jednotlivých útvarů a pracovníků. Tím se vytvoří kritéria, podle nichž je možno objektivně vyhodnotit a kontrolovat jednotlivé činnosti;
- měření výkonu a jeho srovnávání s předpokládaným očekávaným výkonem (tj. s normou). Nejjednodušší je toto srovnávání tehdy, když jde o normy vyjádřené v

množství výrobků, činností či služeb nebo v normách peněžních. Obtížnější je měření výkonu u odborných řídicích koncepčních činností. Zde se hodnocení opírá z dlouhodobého aspektu o stupeň plnění celkových úkolů, a to, jak činnost organizačních jednotek přispívá ke splnění základního cíle organizace;

- na základě zjištění a interpretace výsledků je třeba identifikovat místo vzniku odchylek a analyzovat důvody jejich vzniku.

Účinný kontrolní systém musí v první řadě zajišťovat, aby se odchylkám a nedostatkům pokud možno předcházelo. Dobrá kontrola odhaluje odchylky rychle, zajišťuje neprodlenou nápravu zjištěných nedostatků, je pružná a ekonomická, tj. není zbytečně nákladná.

Tyto proklamace však ve veřejné správě nemusí vždy platit. To souvisí především s vymezenými cíly, které jsou předpokladem následné kontrole, respektive analyzování účinnosti. Problémem zde může být také neochota provádět jakoukoliv kontrolu, nebo také neznalost kontrolních technik. Oblast kontroly je předmětem samostatného předmětu, který je vyučován v rámci MFTAP v posledním semestru (Kontrola výkonu správy, organizační audit; PVKVS0).

2.3 ROZHODOVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

a) Rozhodování, rozhodovací systém a rozhodovací proces

Rozhodování je někdy považováno za „jádro činnosti veřejné správy, kterým se veřejná správa zejména projevuje navenek, a které přibližuje a charakterizuje činnosti, aktivní stránku veřejné správy jako specifického systému podílejícího se na procesu společenského řízení.“ (Skulová a kol.). Obvykle je vymezováno jako proces volby mezi dvěma nebo více alternativami v konkrétní situaci, přičemž zvažované alternativy nemusí být současně proveditelné.

Rozhodování ve veřejné správě je významnou a nedílnou součástí procesu společenského řízení, resp. řídicích procesů ve společnosti. Jako součást společenského řízení se rozhodování ve veřejné správě, vzhledem k charakteristickým vlastnostem veřejné správy, v obecnosti vyznačuje určitou stálostí či pravidelností, značnou mírou právní regulace a možností použití donucení a v neposlední řadě institucionální strukturovaností v souladu s rozdělením pravomocí a působností v systému organizace veřejné správy. Rozhodnutí subjektů a vykonavatelů veřejné správy tak charakterizuje určitá zvláštnost, která podstatně ovlivňuje provedení rozhodnutí. Ta spočívá v tom, že rozhodnutí mohou být externí a zavazovat subjekty veřejné správy nepodřízené, anebo interní, učiněné na základě vztahu nadřízenosti a podřízenosti uvnitř určitého organizačního systému. Pokud se rozhodování zaměřuje na vlastní činnost, bývá nazýváno rozhodováním interním.

Problematika rozhodování ve veřejné správě je ovlivněna právním řádem (především z oblasti ústavního a správního práva) a také politickými vlivy – VÍZ PŘÍRUČKA CAF.

Rozhodovací proces představuje skupinu úkonů, které probíhají mezi podnětem k rozhodnutí a reakcí na tento podnět. V tomto rozmezí probíhají úkony, které vedou k výsledku, tj. k rozhodnutí. Rozhodovací proces je výrazem toho, že pro rozhodování v institucích je (nebo by měla být) charakteristická jistá míra stability a uspořádanosti jednotlivých dílčích úkonů rozhodovacího procesu, jakož i stanovení příslušnosti organizačních prvků systému k jejich zabezpečování.

Pro rozhodovací procesy ve veřejné správě (podobně jako pro každý strukturovaný systém)

podle *Hendrycha* platí, že jsou promyšlené, formalizované a podřízené pravidlům různého charakteru (normativního, technického apod.).

Pro každý rozhodovací proces platí, že všechny úkony, které jej naplňují, je možné uspořádat do fází (postupných kroků). Někdy se tato situace označuje tak, že rozhodovací proces probíhá stupňovitě.

Kolektiv kolem *Skulové* rozčleňuje rozhodovací proces obecně do těchto **stádií**:

- výchozí situace (současný stav rozhodujícího subjektu a jeho prostředí)
- cíle (úkoly)
- definice problému
- možné cesty (varianty) k dosažení cíle
- zhodnocení variant z hlediska existujících omezení a možných důsledků
- výběr jedné z variant (tj. rozhodnutí)
- provedení rozhodnutí
- kontrola.

Kolik má mít rozhodovací proces fází, lze určit jen v konkrétní rozhodovací situaci. V moderní teorii rozhodování je významným činitelem v rozhodovacím procesu **zpětná vazba**, která slouží kontrole správnosti jednotlivých fází celého rozhodovacího procesu.

Z analýzy soudobého stavu úrovně řídicích procesů ve veřejném sektoru podle Ochrany vyplývá, že tento proces patří ke kritickým článkům řídicích procesů. Informační kanály zpětné vazby jsou příliš „úzké“. Proto jimi proudí nedostatečné množství potřebných informací nutných ke korekcím řídicího procesu. V praxi veřejného sektoru tuto skutečnost registrujeme například tak, že vládní opatření (resp. jejich účinky) přicházejí s časovým zpožděním. Tato skutečnost je dána především systémovými příčinami, které vyplývají z podstaty řídicích procesů ve veřejném sektoru, jež jsou (v lepším případě) založeny na kontrole působící na bázi zpětné vazby.¹⁷ Protože zpoždění je vždy ekonomickou ztrátou, doporučuje Ochrana reformátorům zavést prvky **kontroly s „dopřednou“ vazbou** – „Korekce může být plně účinná tehdy, je-li aktuální. V opačném případě je korigováním minulého, a na minulosti, jak známo, nelze nic změnit.“ Systémy s „dopřednou“ vazbou monitorují vstupy do procesu a zjišťují, zda odpovídají plánovaným veličinám. Systém s „dopřednou“ vazbou obsahuje tedy vlastně zpětnou vazbu na vstupu do systému, čímž lze podle Ochrany učinit včasné korekční opatření, ještě než dojde k ovlivnění výstupu. Základní ideou konstituování „dopředné“ vazby v rámci informačního systému veřejného sektoru je, aby byly identifikovány a popsány vstupní proměnné a vytvořen počítačový model. V praxi je podle Koonsta a Weihricha dopředná kontrola většinou přehlížena zejména proto, že manažeři bývají příliš závislí na kontrole, která se opírá o účetní a statistické údaje.

b) Racionalita rozhodování

Snaha o efektivnost vede subjekty rozhodování k tomu, aby v průběhu rozhodovacího procesu přijímaly pokud možno co nejracionalnější opatření a volily racionální postupy k dosažení optimálního rozhodnutí a jím sledovaného cíle (úkolů). Přívlastek „racionální“ zde znamená rozumně zdůvodnitelné, logické, vylučující iracionální, náhodné, emocionální (*Skulová et al.*) Racionální rozhodování je proces, ve kterém jsou jednotlivé kroky logicky zdůvodnitelné. Racionálně rozhodovat znamená stanovit program (postup) jak nalézt optimální, tj. nejlepší možnou variantu řešení a tím i rozhodnutí ve věci.

¹⁷ Srovnej Ochrana, F.: *Manažerské metody ve veřejném sektoru (teorie, praxe a metodika uplatnění)*. Praha: Ekopress 2002, s. 11 a násl.

Existují však určitá omezení v nalézání racionálních řešení problému, a to daná kapacitou a schopností subjektu správně definovat problém, vyhledat, formulovat a posoudit všechny varianty řešení problému a jejich možné důsledky v realitě, která je složitá, komplexní (mnohokriteriální) a nestabilní. Náročnost podmínek rozhodovací činnosti proto vede ke zjednodušení problému a ostatních podmínek rozhodování na takovou úroveň složitosti (nebo jednoduchosti), aby byly subjektem rozhodování uchopitelné a zvládnutelné. Rozhodování vyžaduje stálé zjednodušování skutečností.

Racionální rozhodování tak není bez problémů. Východisko se spatřuje v tom, že v sociálním rozhodování nejde - a ani nemůže jít - o úplnou racionalitu, ale pouze o racionalitu omezenou. Taková racionalita nevyžaduje optimální variantu řešení, ale toliko řešení uspokojivé, resp. v dané situaci a za určitých podmínek upotřebitelné. Toto tvrzení vychází z teorie správného chování **H. A. Simona**.

Podle jeho názoru všechny racionalistické přístupy k sociálnímu jednání a k povaze sociálních organizací předpokládají, že každý stanovený problém má své optimální řešení a že hlavní snahou lidí je právě takováto řešení nalézt. V běžné sociologické a manažerské literatuře není toto stanovisko zpravidla zpochybňováno. Základní Simonovou tezí je, že lidé v praktickém životě nehledají optimální řešení problémů, s nimiž jsou konfrontováni, nýbrž spokojují se zcela běžně s prvním řešením, které se jim jeví jako uspokojivé, přičemž kritéria uspokojivosti závisí na jejich momentální percepci skutečnosti. Otázka hlubší adekvátnosti této percepce přitom rozhodně nepatří k problémům, které si jednající připouštějí.

Jedním z aspektů omezené racionality je, že člověk není schopen řešit složitější úkoly komplexně, nýbrž vždy jen sekvenčně, přičemž jednotlivé kroky mají podobu alespoň minimálně uspokojivých řešení. Jakmile dosáhnou přijatelného prahu uspokojení, směřují k dalšímu kroku, aniž by se zdržovali zpětnou diskusí optimálních řešení.

Simon se tak staví **proti modelu „homo economicus“**, jenž sociologové převzali do svých úvah z modelů ekonomů, kteří zpravidla záměrně od komplikovanosti a nedokonalosti sociální reality abstrahují. Podle Simona existuje celá řada překážek, jež přímo s technickou nutností omezují stupeň rozumnosti lidského jednání:

- a) Lidé nemohou znát všechny možné důsledky všech alternativ jednání.
- b) Lidé mají omezenou představivost ohledně budoucího vývoje svých vlastních hodnot.
- c) Lidé si ani nedokáží představit všechny možné alternativy svého jednání.

Berou proto do úvahy pouze některé rysy daných problémů, čemuž odpovídá i výsledné řešení.

Simon chápe **organizace** jako uměle vytvořené struktury, které jsou komponovány tak, aby usnadňovaly rozhodování členů organizace, a tím umožnily řešit i komplexní problémy. Hlavní funkcí organizace je podle něho omezovat rozsah rozhodování, která jsou jejich členové nuceni činit. Tím se redukuje chaos, který by vyplýval z toho, kdyby každý člověk musel na vlastní zodpovědnost rozhodovat o všem a brát do úvahy všechny alternativy.

Pro „zjednodušování“ rozhodovaných záležitostí je však podle *Skulové* nutné stanovit **racionální limity**, které zajistí adekvátnost vydaného rozhodnutí ve vztahu k řešenému problému, pokud ovšem přímo právní předpisy nestanoví limity pro zmíněnou simplifikaci.

c) Rozhodovací situace - rozhodování za jistoty, rizika, nebo nejistoty

Rozhodovací optimum spočívá v předpokladu, že

- všechny cíle jsou definovány a známo je i jejich pořadí,
- jsou známy všechny důsledky jednotlivých alternativ řešení,
- hodnota jednotlivých alternativ je nesporná.

Podle toho nakolik se přibližujeme v konkrétní situaci k tomuto optimu (ideálu), rozlišujeme rozhodování v podmínkách jistoty, rizika a nejistoty.

Rozhodování za rizika je v sociálním rozhodování nejčastější, neboť subjekt nemá úplné výchozí informace, ani nemůže zcela spolehlivě určit budoucí možné důsledky jednotlivých variant, zejména v chování lidí, někdy ani vývoj rozhodovací situace. Existuje však možnost zkoumat a zjistit, s jakou pravděpodobností nastane určitá reakce na určitý podnět a tak s jistou pravděpodobností předvídat a zohledňovat další vývoj rozhodovacího procesu.

d) Rozhodování za administrativního chaosu

Administrativní chaos je výraz pro maximální neuspořádanost a je tedy protikladem pojetí pravidelné veřejné správy. Správní věda v souladu s vývojem v jiných sociálních vědách dlouho pomíjela možnost analyzovat chaos.

Nejnámějším z popisů chaosu v byrokratickém rozhodování se stal **garbage can model**, řešící vztah problému, rozhodnutí, účastníků rozhodovacího procesu a situace, v níž lze zvolit optimální variantu, a to v podmínkách **informační inflace**. Tomuto modelu předchází hypotéza, podle níž nelze rozhodování optimalizovat, protože všechny možné varianty rozhodnutí jsou předem známy a nelze je měnit ani přizpůsobovat povaze řešeného problému. Nadto jsou tyto varianty uspořádány tak nepřehledně, že existuje jen malá pravděpodobnost, že bude nalezena cesta k té nejlepší.

Racionalitu je možné představit si názorně nejspíše jako dvůr plný plných popelnic napěchovaných roztrhanými papíry, na nichž jsou sice napsána všechna možná řešení pro každou situaci, ale stěží si lze představit, že by se úředníci vždy znovu a znovu s celým tímto smetištěm špinili. Úspěch závisí nejspíše na tom, bylo-li vhodné řešení zahozeno do nejbližší popelnice jen zcela nedávno, nebo na tom, dodržuje-li se provozní kázeň a třídí-li se poctivě každý odpad do popelnic opatřených příslušnými nálepkami. V neposlední míře záleží i na tom, jak často jsou popelnice vyváženy a jak často úředníci mění profesi a stávají se například popeláři.¹⁸

¹⁸ Srovnej Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. Praha: C.H. Beck, s. 28.