

1 VÝCHODISKA K UPLATNĚNÍ MANAGEMENTU VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Snahy o zkvalitnění a zefektivnění řízení veřejné správy a potažmo celého veřejného sektoru jsou permanentní diskusí, někdy silněji a někdy méně hlasitou (záleží na politickém a společenském klimatu). Obecně lze konstatovat, že vlády na všech úrovních řeší dilema, jak přistupovat k reformě obsahu a kvality výkonu veřejné správy. S obecně přijímaným vnímáním nového pojetí veřejné správy jako veřejné služby a v širším významu jako správy věcí veřejných za aktivní účasti veřejnosti ku prospěchu všech (Hendrych a kol., 2014) sílí názor, že se jedná o „... *cilově orientované řízení veřejných úkolů, ...*“ (Hendrych a kol., 2014, s. 17). Nelze zaměňovat pojem správa a řízení za synonyma (Wright, Nemeč, 2003).

Každá doba přinášela jiné pohledy na to, jak přistupovat ke změnám, které by měly vyústit v kvalitnější a efektivnější veřejnou správu. Od poloviny minulého století se objevovaly různé myšlenky a koncepty. K prvním významnějším snahám k efektivnějšímu a modernímu řízení veřejné správy lze řadit New Public Management (NPM), New Public Service (NPC) a Bureaucratic Management (BM), které ve své době daly impuls ke změnám v řízení veřejné správy. Tyto koncepty byly poplatné své době a místu, kde byly uplatňovány. NPM jako jeden z nejsilnějších konceptů charakterizoval Reichard (2003) jako přístup (i) zaměřený na tržní orientaci s uplatňováním přístupů podnikového managementu, (ii) s oddělením politické a administrativní/operativní odpovědnosti a (iii) zaměřený na zkvalitňování finančního managementu a řízení lidských zdrojů. NPM se potýkal s kritikou za to, že se orientuje převážně na ekonomická kritéria (opomíjeny byly ostatní hodnoty) (Pollit, Bouckaert, 2011); již v 90. letech 20. století Gaiden (1991) vyslovuje kritiku, že se reformátoři vědomě odkláněli od spolupráce a nevěnovali pozornost pokroku (ignorovali nové teorie). S rozvojem společnosti, ekonomické globalizace, s rostoucími požadavky na participaci a informatizaci sílí tlaky na zkvalitňování veřejné správy/sektoru.

Při zavádění managementu do veřejné správy se jedná o jakousi ekonomizaci a zlepšení kvality řízení, což koresponduje i s názorem Hendrycha a kol. (2014), že je nutné, vzhledem k tomu, že veřejná správa působí ve dvou rovinách, a to (i) mocensko-ochranářské a (ii) funkční, vymezit místo pro uplatnění managementu. Lacina et al. (2015) místo pro uplatnění managementu ve veřejné správě

(tzv. kontinentálního pojetí) spatřuje v tom, že bylo vytvářeno postupnou demokratizací (uplatňování zásad decentralizace a dekoncentrace).

V posledním desetiletí je pozornost upřena k tématům, jako je zvyšování výkonnosti a kvality veřejné správy, zkvalitňování spolupráce, zlepšování image veřejné správy a omezování centralistických tendencí. Tato témata rezonují veřejnou správou a do popředí zájmů se dostávají koncepty jako moudrost davů, participace, deliberativní demokracie, které rezultují v nové koncepty a směry jako State of the Art, Good Governance, Multi-level Management, Collaborative Public Management, Public Space Management, Creative Management, Knowledge Management, od kterých se očekává, že do řízení veřejné správy vnesou moderní, inovativní a kreativní impulsy.

Good Governance (GG) vychází z širšího konceptu State of the Art (nejmodernější vláda)¹ a staví na principech učící se společnosti (Learning Society), znalostní společnosti (Knowledge Society) a kreativní společnosti (Creative Society). Učící se společnost je charakteristická znalostmi, věděním a vzděláváním se a Murgaš (2011), Dalkiri (2011) a Florida (2009) uvádí, že nabyté zkušenosti, znalosti a dovednosti jsou ve znalostní společnosti dále kultivovány a využívány k naplňování cílů. Častorál (2010) uvádí, že současné trendy v managementu jsou podmiňovány využíváním znalostí, dovedností a zkušeností a Howkins (2009) a Florida (2009) k nim řadí i kreativitu.

Nový reformní koncept Good Governance lze charakterizovat jako systémový rámec pro získávání dobrých praktik pro zavádění principů, postupů a techniky managementu do řízení veřejné správy, které, jak uvádí Politt, Bouckaert, vedou ke kvalitnějšímu výkonu veřejné správy. Již Herman, Helmut (2000) spatřovali v GG cestu ke zkvalitňování výkonu veřejné správy. Lacina et al. (2015) podtrhuje význam manažerských přístupů při naplňování pěti principů GG (otevřenost, participace veřejnosti, odpovědnost, účinnost a soudržnost). Werner (2007) vnímá tento nově se rodící přístup v přesunu pozornosti směrem ke spolupráci, koordinaci spolupráce, vytváření sítí a uplatňování různých způsobů řízení a kontroly. Bezesporu lze Good Governance vnímat jako otevřený koncept, který rezultuje v hledání nových témat k dobré správě věcí veřejných a platformou pro spolupráci všech, kteří svými znalostmi, dovednostmi, zkušenostmi a kreativitou chtějí přispět k rozvoji a kvalitě měst, obcí a regionů.

¹ Již v 90. letech 20. století se pojmem State of the Art zabýval J. Smith (1988).

1.1 Change Management (management změn) v řízení reformních změn ve veřejné správě

Změna vyjadřuje pohyb z jednoho bodu do bodu jiného; může se jednat o změnu k lepšímu (pozitivní změna) nebo horšímu (negativní změna). Změnou se rozumí dosažení kvalitativně lepšího či horšího stavu nebo kvantitativně lepšího či horšího stavu. Při formalizovaném řízení (optimistická varianta) by se mělo vždy jednat o změnu k lepšímu. Změny jsou vyvolávány inovacemi (Častorál, 2010).

Řízení změn je založeno na realistických vizích a cílech (cílových stavech). Ve veřejné správě je řízení reformních procesů (změn) založeno na nových společenských, technologických, vědeckých a politických trendech, které rezultují v nová témata, která jsou příznačná pro tu či onu dobu. V posledním desetiletí veřejnou správou rezonuje téma Good Governance, které se stalo základním rámcem k realizaci kardinálních změn, dynamizovaných turbulentním vývojem vědy, techniky a společnosti.

Veřejná správa je sociální fenomén. Při reformách veřejné správy se vždy jedná o změny, které je nutno řídit (založeno na optimistickém předpokladu) a nenechat je živelnému vývoji (pesimistický předpoklad) (Ochrana, Půček, 2011). Typickou oblastí řízení změn ve veřejné správě je reformní směřování s vizí nového vnímání veřejné správy jako veřejné služby – kvalitativní hledisko (viz Hendrych a kol., 2014) – tržně orientovaná a s cílem efektivního a hospodárného vynakládání veřejných prostředků – kvantitativní hledisko. Podle přístupu ke změnám se jedná o reagující změny² vlivem politických, ekonomických a sociálních trendů a nových tendencí a směrů v technologickém a vědeckém pokroku. Při reformách veřejné správy se jedná o strategické³ změny, které jsou komplikované svou mnohovrstevnatostí.

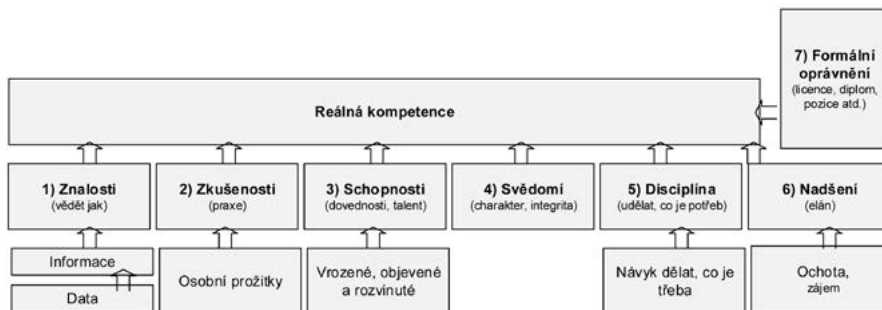
Při řízení změn ve veřejné správě jako o sociálním řízení a jako o zamýšlené činnosti lze hovořit o subjektovo-objektovém řízení. Subjektem řízení jsou instituce, organizace a jednotlivci a objektem jsou procesy a vzájemné interakce (Ochrana, Půček, 2011). Řízení změn vyžaduje kompetence (Collison, Parcel, 2005; O'Dellová, Grayson, 1998) v podobě souboru znalostí, dovedností, zkušeností, nadšení a forem chování. Na tomto základě autoři Ochrana a Půček (2011) představili **osobnostní** kompetenční model (viz obr. č. 1) ve smyslu Smart Administration, který obsahuje sedm kompetencí, jimiž by měl reformátor disponovat. Jsou jimi (1) znalosti (vím jak), (2) zkušenosti získané praxí, (3) schopnosti

² Vedle reagujících změn jsou lišeny změny programové (např. Častorál, 2010).

³ Vedle strategických změn jsou uskutečňovány na vertikálně nižších úrovních i taktické a operativní změny (Častorál, 2010).

a dovednosti (organizační, týmová spolupráce, adaptabilita, schopnost vést, odolnost proti stresu apod.), (4) svědomí (integrita, svědomí, loajalita, pravdomluvnost apod.), (5) disciplína (ochota a odhodlání), (6) nadšení (elán, zájem, nadšení, ochota) a (7) formální oprávnění (předepsané vzdělání a doklady o dalších dovednostech).

Obr. č. 1 Kompetenční model – sedm složek kompetence



Zdroj: Ochrana, Půček, 2011, s. 101

Kompetenční management nabízí i celou řadu **procesních** kompetenčních modelů, jako je např. klasický Lewinův model změny, který se zaměřuje na tři fáze změny jako rozmrazení, pohyb a opětovné zamrazení. Pracuje se změnou jako procesem obdobně jako Beerův model, který je založen na šesti postupných krocích, vycházejících z toho, že instituce je chápána komplexněji. V prvním kroku dochází k mobilizaci závazků ke změnám, druhý krok se soustřeďuje na definování společné vize, ve třetím kroku by mělo dojít ke shodě na společné vizi, čtvrtým krokem je dostat změnu do širšího povědomí (ztotožnění se), v pátém kroku by změny měly být institucionalizované v oficiální strategii a poslední krok je zaměřen na vlastní realizaci změny, její monitorování a případné úpravy dle aktuálních potřeb.

1.1.1 Risk Management (RM): rizika při řízení změn ve veřejné správě

S každou změnou jsou vždy spojena rizika, která se mohou vyskytovat z různých důvodů a příčin a mohou mít různou povahu (Častorál, 2010). Příčinou vzniku rizik může být např. politická nestabilita, sociální nestabilita, ekonomické krize. Z hlediska povahy se jedná o rizika různého druhu, ať už právní, manažerská, finanční, environmentální apod. Proto je důležité v procesu změn věnovat pozornost rizikům a jejich následnému předcházení, odstraňování či alespoň eliminaci. Je nutné umět identifikovat jejich (i) **pravděpodobnost** výskytu/vzniku (např.

vysoká, střední, nízká), (ii) **závažnost** (např. katastrofální, vysoká, nízká, nevýznamná), (iii) **dopad** ve smyslu rozsahu na určité fázi změn a navrhopvat (iv) **opatření** na jejich zmírnění, eliminaci či odstranění (Co je třeba udělat?). Postup identifikace rizik, jejich členění a opatření je uveden v následující tabulce.

Tabulka č. 2 Matice rizik

Riziko	Pravděpodobnost výskytu (vysoká, střední, nízká)	Závažnost rizika (katastrofální, vysoká, nízká, nevýznamná) ⁴	Dopad rizika na konkrétní fázi změn	Opatření na odstranění, eliminaci či zmírnění rizika
Právní rizika				
Manažerská rizika				
Finanční rizika				
Společenská rizika				
Technická rizika				

Zdroj. Autor

V praxi může mít matice rizik různou podobu a strukturu od jednoduchých a přehledných matic až po široce popisované a strukturované modely. Všechny si jsou podobné obsahem a vypovídací schopností; odlišné jsou mnohdy ve srozumitelnosti.

Rizika mohou výrazně ovlivnit zamýšlené změny. Některá rizika mohou být **předvídatelná** a v rámci analýzy rizik je možné se na ně připravit. Mohou se však vyskytnout **nepředvídatelná** (nahodilá – např. vyšší moc), na která by měly být připraveny scénáře možného řešení pro případ, kdyby se objevila. Některá rizika jsou **neovlivnitelná** (např. legislativní, politická) a s nimi je potřeba počítat a zahrnout je do procesu změn. Druhou skupinou jsou rizika **ovlivnitelná**, kdy lze jejich vznik nebo působení určitým způsobem řídit nebo jim předcházet. Smyslem řízení rizik je jejich předvídaní, omezování jejich četnosti, eliminace příčin jejich vzniku a snižování negativních důsledků jejich působení. Podrobná a důkladná analýza rizik je základem úspěchu jakékoli změny (Častorál, 2010; Ochrana, Půček, 2011).

⁴ Je možné využívat i jiné vyjádření, např. bodovací stupnice, symboly apod.

Proces řízení rizik lze zjednodušeně uvodit následujícími otázkami: Co? Kdy? Proč? Jak? Kdo? Čím? (Vyskočil, 2009).

CO?: Je vyjádřením pozornosti, co je a bude objektem řízení rizik (dále jen RM). Může se jednat o ohrožení aktiv subjektu (např. bezpečnost práce, právní ochrana, ochrana zdraví). Může se ale jednat i o proaktivní RM vyhledávání potenciálních nových příležitostí.

KDY?: Zabývá se tím, jak bude RM aplikován do organizační struktury subjektu; zda do strategické i operativní úrovně, provozní části či zda do rozhodovacích procesů.

PROČ?: Je hledáním odpovědi na otázku, čeho má být RM dosaženo. Jsou hledány argumenty pro uplatnění RM. Významným argumentem je zlepšení kvality a výkonu při soustavném vyhledávání, analyzování a řízení rizik, která mohou kvalitu a výkon ovlivňovat. Může se jednat o **reaktivní** přístup, kdy jsou řešena již vzniklá ohrožení (krizové situace), nebo o **proaktivní** přístup, jehož cílem je vyhledávání možných budoucích událostí.

JAK?: Tato fáze je zaměřena na formalizaci a dokumentaci řízení rizik, na používané nástroje a techniky a zároveň i v jakém rozsahu bude realizován. Může být zvolen přístup neformalizovaný, kdy jsou řešeny jednotlivé události ad hoc, nebo **formalizovaný** přístup, který je plně integrovaný do řízení subjektu a využívá formalizovaných postupů.

KDO?: V této fázi dochází k určení účastníků v procesu RM, přidělení rolí a kompetencí. Zároveň je RM umístěn do organizační struktury.

ČÍM?: Posledním článkem pomyslného řetězce je vymezení zdrojů, které budou pro RM určeny. Bude se jednat o lidské zdroje a s tím související mzdové prostředky, přidělení podpůrné infrastruktury a finančních zdrojů na konkrétní rizika.

Výsledek rozhodnutí při rozhodování za rizika a nejistoty je odvislý od postoje a sklonu rozhodovatele k rizikům. Bude-li rozhodovatel mít **odpor k riziku**, bude vyhledávat taková řešení, která budou rizikově neutrální nebo málo riziková a povedou k dosažení výsledků. Protipólem je rozhodovatel se **sklonem k riziku**, který bude preferovat, a dokonce i vyhledávat takové varianty, které budou značně rizikové, avšak budou kandidovat na variantu dosažení obzvláště výborných výsledků, ale zároveň mohou být v konečném důsledku ztrátové. „Zlatou střední cestou“ je rozhodovatel s **neutrálním postojem k riziku**, kdy averze a sklon jsou ve vzájemné interakci (Vyskočil, 2009; Častorál, 2010).

Změny realizované ve veřejné správě jsou dlouhodobého charakteru a možné důsledky nezdaru přesahují jedno volební období. Vlády se zavázají k určitým povinnostem, které budou mít vliv na následující vlády. Proto by mělo být při dlouhodobém rozhodování dosaženo politického konsenzu.