

Univerzita Karlova v Praze

Filozofická fakulta

katedra sociologie

Bakalářská práce

Ivona Fikejzlová

Management ve veřejném sektoru

Management in the public sector

Praha 2011

Mgr. Dana Mudd, Ph.D.

Na tomto místě bych chtěla poděkovat Mgr. Daně Mudd, Ph.D. za odborné rady a inspiraci, které mi poskytla v průběhu zpracování této bakalářské práce. Děkuji Mgr. Lence Veselé za cenné připomínky a zkušenosti z oblasti kvalitativního výzkumu. Dále děkuji Úřadu městské části Prahy 4 za svolení k realizaci výzkumu a nakonec samotným respondentům za vstřícnost a ochotu se mnou spolupracovat.

„Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci vypracovala samostatně a výhradně s použitím uvedené literatury a odborných pramenů.“

V Praze dne 11.7.2011

.....
Podpis

Abstrakt

Téma této práce je Management ve veřejném sektoru. Je strukturována na část teoretickou, kde se zabývám prameny sociologie organizace a managementu, dále pak obecně veřejným sektorem a jeho organizací v České republice. Druhá část je praktická, zaměřuje se na management ve veřejné organizaci, využívám v ní kvalitativní výzkum na záměrném vzorku respondentů, konkrétně metodu „rozhovoru pomocí návodu“. Na základě studia teoretických pramenů jsem zjistila, že veřejný sektor má převážně rigidní organizační strukturu, která do budoucna nebude vyhovující, a tak ve vyspělých státech probíhá její reforma inspirovaná New Public Managementem.

Z analýzy výsledků výzkumu jsem identifikovala tři kategorie vedoucích, přičemž jsem odhalila, že ve vybrané organizaci jsou patrné u jedné skupiny vedoucích prvky manažerského chování, což nabízí možnost ověřit existenci manažerů ve veřejné správě dalším výzkumem, a tak rozpracovat detailněji tuto problematiku v porovnání se soukromým sektorem.

Klíčová slova: veřejný sektor, kvalitativní výzkum, management

Abstract

The topic of this work is The Management in the Public Sector. It consists of a theoretical part, which deals with the sources of sociology of organization and management, as well as the general public sector and its organizations in the Czech Republic. The second part is practical, focusing on management in public organizations, I am using it in a qualitative research of intentional sample of respondents, namely “an interview with direction“. Based on theoretical studies of sources, I have found that the public sector has a predominantly rigid organizational structure, which will not be satisfactory in the future, and so a reform inspired by New Public Management exists in developed countries.

In an analysis of the results, I identified three categories of leaders, and I discovered that the selected organizations are typical for one category of the leading elements of management behavior, which offers as the possibility to verify the existence of managers in public administration and further research this issue in more detail compared with the private sector.

Key words: public sector, qualitative research, management

OBSAH

SEZNAM ZKRATEK

ÚVOD.....	8
1. ZÁKLADNÍ TEORETICKÁ VÝCHODISKA	9
1.1 sociologie organizace a byrokracie	10
1.1.1 MAX WEBER A PANSTVÍ	11
1.1.2 MICHEL CROZIER	14
1.1.3 SOCIOLOGIE ORGANIZACE OD 70. LET 20. STOLETÍ PO SOUČASNOST	16
1.2 obecně k managementu	17
1.2.1 MANAŽER.....	18
1.2.2 MANAŽERSKÉ ROLE.....	20
2. VEŘEJNÝ SEKTOR.....	222
2.1 organizace ve veřejném sektoru.....	244
2.1.1 ORGANIZAČNÍ PRINCIPY	24
2.1.2 ORGANIZAČNÍ STRUKTURY VE VEŘEJNÉM SEKTORU	266
2.1.3 ORGANIZACE VEŘEJNÉHO SEKTORU V ČESKÉ REPUBLICE	277
2.2 nové možnosti řízení ve veřejném sektoru	288
2.2.1 NEW PUBLIC MANAGEMENT	299
3. METODOLOGIE	333
3.1 výzkumné téma.....	333
3.2 výběr organizace a respondentů	344
3.2.1 POPIS ORGANIZACE.....	355
3.2.2 ZÍSKÁNÍ RESPONDENTŮ.....	355
3.3 metody sběru dat.....	366
3.3.1 METODA ROZHOVORU POMOCÍ NÁVODU	366
3.3.2 STANDARDIZOVANÝ DOTAZNÍK	377
3.4 metody analýzy	388
4. VÝSLEDKY VÝZKUMU	39
4.1 obecná charakteristika vedoucího	39
4.2 kategorie vedoucích.....	40

4.2.1 VEDOUCÍ S BYROKRATICKÝMI PRVKY	411
4.2.2 VEDOUCÍ S MANAŽERSKÝMI PRVKY	433
4.2.3 MANAŽER	444
5. DISKUSE NAD VÝSLEDKY VÝZKUMU	478
5.1 reflexe výzkumu	488
5.2 teorie a praxe	49
ZÁVĚR	511
PŘEHLED LITERATURY	533
SEZNAM TABULEK A SCHÉMAT	588
SEZNAM PŘÍLOH.....	59
PŘÍLOHA Č. 1	60
PŘÍLOHA Č. 2	611
PŘÍLOHA Č. 3	622
PŘÍLOHA Č. 4	655
PŘÍLOHA Č. 5	688
PŘÍLOHA Č. 6	69
PŘÍLOHA Č. 7	70
PŘÍLOHA Č. 8	742
PŘÍLOHA Č. 9	764
PŘÍLOHA Č. 10	786
PŘÍLOHA Č. 11.....	78

SEZNAM ZKRATEK

ASEAN	<i>SDRUŽENÍ NÁRODŮ JIHOVÝCHODNÍ ASIE</i>
ČR	<i>ČESKÁ REPUBLIKA</i>
EHS	<i>EVROPSKÉ HOSPODÁŘSKÉ SPOLEČENSTVÍ</i>
ESUO	<i>EVROPSKÉ SPOLEČENSTVÍ UHLÍ A OCELI</i>
EU	<i>EVROPSKÁ UNIE</i>
MBO	<i>MANAGEMENT BY OBJECTIVES</i>
MČ	<i>MĚSTSKÁ ČÁST</i>
NPM	<i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i>
OECD	<i>ORGANIZACE PRO EKONOMICKOU SPOLUPRÁCI</i>
PPP	<i>PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP</i>
PUMA	<i>PUBLIC MANAGEMENT SERVICE</i>
SIGMA	<i>SUPPORT FOR IMPROVEMENT IN GOVERNANCE AND MANAGEMENT</i>
TQM	<i>TOTAL QUALITY MANAGEMENT</i>
ÚMČ	<i>ÚŘAD MĚSTSKÉ ČÁSTI</i>
USA	<i>SPOJENÉ STÁTY AMERICKÉ</i>
VS	<i>VEŘEJNÝ SEKTOR</i>
VSS	<i>VELKÝ SOCIOLOGICKÝ SLOVNÍK</i>

ÚVOD

Předkládaná bakalářská práce je sondou do tématu Management ve veřejném sektoru. Obsahuje kombinaci relevantních teoretických pramenů a praktického provedení výzkumu v typické organizaci veřejného sektoru. Cílem práce je poskytnout základní porozumění problematice managementu ve veřejném sektoru jak z pohledu teoretického, tak praktického.

Téma jsem zvolila proto, že dle mého názoru se v České republice věnuje hodně pozornosti managementu v soukromém sektoru, ale i ve veřejném sektoru jsou lidé, kteří sice nenesou z formálního hlediska pojmenování „manažer“, ale jsou to vedoucí pracovníci, kteří mají na starosti řízení odborů či oddělení. Ačkoli se zmiňuje, že veřejný sektor nelze úplně oddělit od soukromého, panují zde rozdílné metody řízení. V soukromém sektoru je běžný manažerismus, zatímco ve veřejném sektoru stále převládá byrokratická správa.

Problematika managementu a řízení mě zajímá, protože během 20. století tento vědní obor prošel mnoha změnami a udělal velký pokrok. Je zajímavé, že se manažerské prvky prosadily pouze v soukromém a ne i ve veřejném sektoru, kde probíhaly výzkumy orientované na byrokratické struktury. Pravděpodobně je to dáno specifikem organizací – ve veřejném sektoru se převážně jedná o administrativní činnost, zatímco v privátním je to různorodější kombinace výroby, služeb, distribuce, vzdělávání, komunikace a dalších. Přesto v poslední čtvrtině 20. století se začaly prosazovat změny ve vnímání veřejného sektoru, a tak manažerské principy pomalu pronikají i tam v podobě reformy veřejné správy, jež jsou stále více žádoucí zejména v integračním bloku Evropské unie, která podporuje snižování nákladů na veřejnou správu jednotlivých států a její efektivnější řízení.

V této práci se nejprve zabývám kořeny sociologie organizace a managementu, které spolu souvisí. Popisuji významné představitele, poté zpracovávám tematiku veřejného sektoru, abych se posléze dostala k praktické výzkumné části, která probíhala kvalitativní metodou. V analýze výsledků hledám prvky manažerského chování, abych si potvrdila výchozí myšlenku o tom, že i v byrokraticky orientované organizační struktuře ve veřejném sektoru lze nalézt prvky manažerského chování.

1. ZÁKLADNÍ TEORETICKÁ VÝCHODISKA

Na počátku sociologie organizace a teorie managementu je změna, která se odehrála v průběhu 19. století. Změna, která se dotýkala společenských vztahů, fungování práce, náboženství a moci. Nastalo období, jež je charakterizováno jako přechod tradiční společnosti ke společnosti moderní. Tradiční společnosti byly složené z velkých rodin, pro něž byla typická vzájemná důvěra, pomoc a autorita starších. Jejich aktivity byly vázané na lokalitu, kde vykonávaly zaměstnání obvykle agrárního či řemeslného typu. Místní čas kopíroval přírodní. Náboženství hrálo v tradičních společnostech hlavní funkci pospolitosti a obecného konsensu. Status člověka byl odvozen od rodiny či komunity, ve které žil. Začalo docházet k rozpadání tradičních forem legitimizace moci – prostřednictvím politických revolucí a povstání, které měly za cíl svrhnout monarchii a nastolit demokratické řízení.¹ Souběžně probíhala revoluce průmyslová, jejíž vliv nelze popřít v procesu přechodu ke společnosti moderní.

Moderní společnost se vyznačovala především individualizací a generalizací. Sociální vztahy již nebyly vázané na lokální a časové kontexty, došlo k transformaci v ekonomice, která byla nyní založena na kapitalismu. Kromě statků materiálního typu se začala prodávat formálně svobodná pracovní síla. Člověk byl nyní jedinec, ne člen komunity, smyslem jeho života bylo hájit své vlastní egoistické zájmy. Došlo k masové urbanizaci do měst, kde se vytvořila periferní sídliště okolo továren. Právě rozvoj strojové velkovýroby zefektivnil produkci. Nicméně dělba a intenzita práce způsobily nové problémy - pracovní monotonii, oddělení sféry práce a soukromí, úpadek řemesel nebo fenomén odcizení². „*Společnost se stále více jeví jako neosobní, anonymní agregát diskrétních voličů, kupujících, prodávajících, dělníků a zaměstnavatelů*“ (Keller 2007a: 18). Moderní společnost byla založena na liberalismu, tzn. práva a svobody pro všechny, svobodné vlastnictví i podnikání, nicméně fakticky z tohoto projektu byly vyloučeny nemajetné nižší vrstvy obyvatel, ženy, etnické menšiny a nebělošské obyvatelstvo.

První krize modernity byla v poslední třetině 19. století, vykořeněné masy se bouřily, protože nebyly začleněny do nového liberálního řádu. Cítily frustraci, protože nenalezly vlastní identitu, jakou měly v tradiční společnosti.³ Rozvíjela se dělnická hnutí, která byla schopná dodat novou identitu a integrovat lidi do liberálního řádu. Stát začal vystupovat jako

¹ Myšlenky revolucí vycházely z osvícenské tradice myšlení např. J. Condorcet, G.W. Hegel, J.-J. Rousseau a další.

² Rozpracovává klasik sociologie K. Marx v díle Ekonomicko-filosofické rukopisy (1844, 1961).

³ Tradiční identita byla v podstatě komunitního typu, začlenění bylo formou stavovství. Liberální projekt selhal, protože se nenaplnil původní předpoklad, že se jednotlivci poté, co získají svobodu, budou moci pružně přizpůsobit novému řádu (Keller 2007a).

koordinátor národních a sociálních problémů (rozvoj sociálního státu). Zakládaly se velké formální organizace. Rozšířily se liberální hodnoty: hlasovací právo, nárok na vzdělání a sociální pojištění (Keller 2007a: 29). Nastoupila doba velkých byrokraticky uspořádaných organizací.

Sociologie jako vědní obor se vyvinul právě z těchto změn ve společnosti, resp. z určité nutnosti porozumět společnosti a jejímu historickému vývoji. Už klasikové sociologie⁴ si všímají vlivu státu a organizací na společnost a ekonomiku. Nicméně první, kdo systematicky vyložil vývoj organizací je Max Weber. Mezi další významné teoretiky sociologie organizace patří Michel Crozier a Michel Foucault. Ačkoli se teorie managementu vyvíjela za stejných okolností jako sociologie organizace a zpočátku oba obory splývaly, později se management vydělil jako samostatný směr. Zaměřil se na praktickou stránku fungování nejprve výrobních organizací, kde šlo o to posílit konkurenceschopnost podniku tím, že se sníží náklady, čemuž se věnovali první klasikové⁵. Postupně však management proniká prakticky do všech oblastí lidského života např. management školství či zdravotnictví, management poskytování služeb. Tedy zatímco představitelé managementu pracovali uvnitř organizace a chtěli jí více zefektivnit, aby obstáli v konkurenčním prostředí, sociologové organizace přecházejí od teorie k praktickým výzkumům a sbírají informace o souvislostech organizací, přičemž jsou ovlivněni různými paradigmaty (Keller 2007b).

1.1 sociologie organizace a byrokracie

Výše jsem popsala okolnosti vzniku sociologie organizace. Pro období od poslední třetiny 19. století se v literatuře obvykle uvádí název „organizovaná modernita“⁶, který vystihuje právě postupné integrování masy lidí do formálních organizací – tyto organizace zasahují do každé lidské činnosti, protože časem přebírají funkce, jež v tradičních společnostech měla rodina, komunita a náboženská víra. Mění se zaměstnanecká politika, lidé pracují pro velké korporace, které se specializují na průmyslovou velkovýrobu. Lidé jsou zákazníci, posluchači, diváci, voliči, pacienti nebo příjemci sociálního pojištění (Keller 2007b: 8). Od druhé poloviny 20. století však začínají být organizace kritizovány, protože limitují jedince, který nemá svobodný prostor pro rozhodování, jelikož je na nich příliš

⁴ Klasiky sociologie míním A. Comta, K. Marxe, H. Spencera a další.

⁵ Klasiky managementu (tzv. technická linie studia organizací) jsou F. W. Taylor a H. Fayol. Taylor se zabýval dělbou práce v průběhu pracovního procesu, kdy jednotlivé úkony rozkládal na jednoduché činnosti. Fayol definoval zásady vrcholového managementu a čtrnáct principů administrativy (např. autorita, disciplína, jednota instrukcí, jednota vedení a další).

⁶ Výraz zpopularizoval pro sociologii P. Wagner (1995) ve snaze periodizovat vývoj modernizačního procesu.

závislý. „Formální organizace představuje uměle vytvořený nástroj koordinace aktivit většího počtu lidí za určitým pevně stanoveným cílem“ (ibid.: 9). V 70. letech 20. století přichází globalizace, která znamená pokrok nejen v informačních technologiích, ale i v procesu ekonomického propojování národních států ve větší hospodářské celky⁷ a vznik mezinárodních komerčních korporací. V takové situaci byrokratické organizace zaostávají, protože rychlý přenos informací vyžaduje flexibilní rozhodnutí, dynamické pracovní prostředí a kreativní řešení problémů. Ze světa ekonomiky se požadavek k de-byrokratizaci přenesl do ostatních sfér společenského života. Dá se hovořit o druhé krizi modernity, jelikož mizí staré kolektivní identity a nacionalismus. Ke konci 20. století se dnešní globalizovaná společnost přirovnává ke společnosti sítí - neexistují již bariéry času a prostoru, lidé jsou racionální individua s možností seberealizace ve velkých transnacionálních podnicích, které vznikly díky rozvoji dopravy a komunikace. Projevují se však i problémy typu krize zaměstnanecké společnosti, krize sociálního státu, marginalita, exkluze či nová chudoba.

Všechny tyto proměny v obecných souvislostech sociologie organizace sleduje a analyzuje. Existují vždy dva pohledy na nastalé situace okolo organizací, jedná se o diskurs osvobození a diskurs disciplinace. První vychází z tradice osvícenské a liberální, považuje změny za pozitivní, podporuje vyšší flexibilitu, individualizaci a svobodu volby, naopak diskurs disciplinace čerpá z tradice konzervativní a vidí v emancipačních procesech nárůst nestability společnosti a nejistoty, protože formální instituce ji vyřešily pouze částečně. Sociologie organizace má velké množství studijních objektů, v průběhu 20. století se zabývala analýzou výrobních podniků, vojenských organizací, nemocnic či školních institucí. Ke konci století vzrůstá zájem o studie z oblastí veřejné správy, které jsou ale na pomezí sociologie, managementu a správy obecně. Já se budu věnovat klasickému pojetí organizace v díle Maxe Webera, protože měl velký vliv na rozvoj sociologie organizace. Dále se budu zabývat teorií Michela Croziera a krátce zmíním některé skutečnosti, které charakterizují soudobou sociologii organizace.

1.1.1 MAX WEBER A PANSTVÍ

Max Weber (1864-1920) byl významným klasikem sociologie, který měl znalosti z mnoha oborů např. z historie, práva, sociologie a ekonomie. V jeho myšlení se mísily vlivy Karla Marxe, Friedricha Nietzscheho či Ferdinanda Tönniese. Jedna z jeho hlavních prací *Wirtschaft und Gesellschaft* (1925) obsahuje analýzu stěžejních institucí společnosti - jedná

⁷ Integrovaní celky vznikají již od 50. let 20. století (př. v Evropě EHS, ESUO, EUROATOM jejich sloučením vzniká později EU; v Asii ASEAN), ale od 70. let rostl jejich význam ve světovém hospodářství společně se soukromými mezinárodními podniky. Zakládání nadnárodních unií sebou však nese další byrokratické zatížení.

se o instituce práva, náboženství, města a státu, dále se zde zabývá teorií legitimní moci. V souvislosti se sociologií organizace se dále zaměřím hlavně na jeho pojetí panství a byrokracie, což v sobě zahrnuje historicky pojaté studium organizace veřejné správy.

Základem Weberových úvah je myšlenka, že všechny organizace fungují na principu sociální nerovnosti - lidé jsou součástí určitého hierarchického seskupení. Weber studuje historický materiál o Antice, Orientu a Evropě. Na základě tohoto studia poté vypracovává svou teorii panství, jež je dále členěna podle formy legitimizace, na tři typy – tradiční, charismatické a legální. Obecně pojem panství vyjadřuje společenskou formu nadvlády, jinými slovy jde o „...*předpoklad, že příslušné osoby uposlechnou rozkazu jistého obsahu*“ (Weber 1972: 122, překlad Jan Škoda).

S pojetím panství souvisí Weberova teorie sociálního jednání, která je založena na zkoumání důvodů jednání a legitimitě řádu. Člověk může jednat účelově-racionálně, kdy úmyslně využívá ostatní lidi či věci k dosažení svého cíle, může jednat hodnotově-racionálně, kdy se řídí vírou v určitou hodnotu, aniž by směřoval nutně k úspěchu. Člověk koná afektivně, což znamená, že je pod vlivem svých emocí a nakonec člověk se rozhoduje tradičně, protože toto jednání vychází z jeho důvěrně známých návyků a tradic (Weber 1998). V jednotlivých typech panství se promítají právě tyto prvky jednání, přes které se daný řád legitimizuje.⁸

Tradiční panství vznikalo přirozeně stejně jako sociální nerovnost. Pravidla jsou přejímána z minulosti bez jejich reflexe či změny a jsou závazná pro další generace. V rámci tradičního panství se uskutečňuje patriarchální struktura moci (původem odvozena od hlavy domácnosti) a patrimoniální správa. Obyvatelé domu jsou v těsných vztazích - žena je podrobena muži, protože uznává jeho fyzickou sílu a intelekt, dítě až dospěje, bude i nadále udržovat autoritu otce, protože k tomu tak bylo vychováno. Zvláštní případ patriarchálního panství je patrimoniální panství, jež vzniká z rozšířené domácnosti. Čistě pokrevní vztah se rozšiřuje na vztah pána a poddaných, se kterými je spojen vzájemnou závislostí⁹. Postupně se z patrimoniálních vztahů vyvíjí politické útvary, které se musí nějakým způsobem organizovat (Weber 1972: 583-613, překlad Jan Škoda). V tradičním panství jsou poddaní absolutně podřízeni svému pánovi. Jeho pomocníci, obvykle na vykonávanou práci nekvalifikovaní, jsou nahodile úkolováni a jejich pravomoci závisí na momentální náladě pána. Výkon práva se děje podle stavovských privilegií a oblastních zvyklostí. Patrimoniální úřad není hierarchicky členěn, nemá vymezené pole působnosti, úředníci zodpovídají přímo

⁸ Zde se budu věnovat pouze typickým znakům panství, nebudu zacházet příliš do hloubky, nicméně podrobněji o panství, teorii jednání a legitimitě řádu se lze dočíst např. Weber: Autorita etika a společnost (1997).

⁹ Poddaní mu platí a zásobují ho naturální výrobou, pán je chrání a pomáhá.

pánovi, který ale nemá účinný dohled nad jejich prací. Život zaměstnanců není jasně rozdělen mezi pracovní a soukromou sféru. Pánova správa je osobní věc, vybírané daně jsou jeho vlastním majetkem (Keller 2007b: 23).

Charismatické panství stojí a padá s charismatickým vůdcem (kupř. šaman kmene), jehož zvláštní fyzické nebo psychické rysy jsou považovány za nadpřirozené. Charismatické panství nemá jasně vymezené okolnosti vzniku, ani strukturu kompetencí či okruh působnosti. Vše závisí na vůdcově schopnosti oslovit dav, aby ho následovaly a přijaly jeho poslání. Charismatickému vůdci nejde o získání bohatství a harmonické hospodaření, ale především chce naplnit svůj úděl. Charismatické panství je nestálé, lidé mohou vůdce opustit, když jeho charismatická autorita pomine – neosvědčí jí v běžném životě a nesplní jejich očekávání. Charismatické vedení se vyplácí hlavně v době výrazných sociálních změn, vychází ze subjektivního hodnocení lidí, že je něco nutné udělat, v takovém případě dokáže charismatický vůdce rezonovat s požadavky davu a nabídnout lidem to, co v danou chvíli chtějí (Weber 1972: 654-658, překlad Jan Škoda).

Legální panství je u Webera úzce spojené s myšlenkami o moderní byrokracii¹⁰. Svou legitimitu zakládá na obecně platných právních normách. Moc nemá konkrétní osoba, ale neosobní principy, vůči kterým jsou všichni členové společnosti poslušní. Podle Webera se byrokratické prvky řízení zabydlují v činnosti státní správy, stejně jako v soukromých podnicích či náboženských spolcích a nemocnicích. Tedy se byrokratizují veškeré společenské formy činností, což je dáno tím, že byrokratická správa je pro něj nejefektivnější typ řízení (Keller 2007b: 20). Toto přesvědčení ho vedlo ke konstrukci ideálního typu byrokratických organizací, který měl zlepšit studium stávajících forem organizací¹¹. Ideální typ se skládal z nejtýpějších skutečně existujících znaků byrokracií. Weber tvrdil, že čím více se organizace bude podobat ideálnímu typu, tím lépe bude fungovat a plnit zadané úkoly a dosahovat cílů. Ve veřejném (státním) sektoru je byrokratická správa vykonávána kvalifikovanými úředníky, kteří jsou jmenováni. Pracují v hierarchické organizaci (tvaru pyramidy) s centrálním rozhodováním a jasně vymezenými úředními kompetencemi. Zaměstnanci musí jednat v souladu s platnými (psanými) pravidly, pracují na plný úvazek a dostávají fixní mzdu, která pochází z daňových prostředků. Předpokládá se kariérní postup na základě schopností nebo počtu odpracovaných let. Život úředníků je rozdělen na veřejnou (profesní) sféru a soukromou. Zaměstnanci nejsou majiteli hmotných prostředků, s nimiž

¹⁰ Weberova byrokracie znamená podle Velkého sociologického slovníku (dále „VSS“) „*snahu o racionální řízení velkých organizací správního i výrobního charakteru*“ (VSS 1996a: 140). Právě racionalita je důležitým prvkem v porovnání se správou tradičního panství.

¹¹ Organizace u Webera znamená „*způsob, jak pravidelně koordinovat lidi nebo produkty jejich práce v čase a prostoru*“ (Giddens 1999: 290).

pracují např. nevlastní kancelář (Giddens 1999: 291). Weber se zabýval hlavně pozitivní stránkou byrokratizace - mizely tak některé neduhy tradičního panství v podobě rozhodování nekvalifikovaných úředníků, ovšem zároveň si uvědomoval negativní dopady byrokratické správy, především to byla dehumanizace práce a tendence k izolaci úřadu vůči občanům, což chrání a podporuje jejich mocenské zájmy (Keller 2007b: 29). Přehledné porovnání rozdílů mezi jednotlivými typy panství viz příloha č. 1.

Weberova teorie panství a zejména stanovení ideálního typu moderních byrokratických organizací měla velký vliv na další vývoj sociologie organizace, jenž se projevil v rozvoji empirických výzkumů během 20. století, které se prováděly v nápravných institucích, léčebnách, vojenských útvech apod., ale i v teoretické linii, jež nějakým (kritickým) způsobem na Webera navazovala. Jedním z kritiků byl Robert King Merton (1910-2003). Jeho analýza spočívala v domyšlení negativních byrokratických rysů, které mohou být vysoce dysfunkční. Zpochybňuje tak Weberovu tezi o tom, že byrokracie je nejefektivnější typ řízení organizací, která je přesná, spolehlivá a jednoznačná. Merton pracuje s kvalifikovanou neschopností úředníků, kteří používají na základě svých minulých znalostí, dovedností a školení stále stejné prostředky, aniž by si uvědomovali, že se podmínky změnily, a tak se produkuje rigidita a ritualismus¹² v rozhodování. Merton ukázal ambivalentnost byrokracie, konstatoval „že byrokratické dodržování pravidel, které bylo původně prostředek, se transformuje v cíl sám o sobě a nastává tzv. přemístění cílů, v němž se instrumentální hodnota stává hodnotou konečnou“ (Merton 2000: 184).

1.1.2 MICHEL CROZIER

Michel Crozier (1922*) je francouzský sociolog, který se proslavil strategickými analýzami organizací. Navazuje na Maxe Webera, Roberta K. Mertona a Alvina Gouldnera. Zkoumal úředníky ve formálních institucích typu bank, pojišťoven, a také ve francouzské správě, přičemž rozvíjel svou teorii a metodologii přístupu ke studiu organizací. V roce 1964 vydal knihu *The Bureaucratic Phenomenon*, která měla mezinárodní úspěch, a tak Crozierovi pomohla založit Centrum pro studium organizace. Jeho pojetí byrokracie přináší nový pohled, jenž se liší od Webera i Mertona¹³. Pro něj není byrokrat netečně utvářen organizací, v níž je zaměstnán, ale naopak je aktivní a obratně pracuje s opatřeními a nástroji, které byly stanoveny ke kontrole jeho činnosti, aby dosahoval vlastních soukromých cílů (VSS 1996:

¹² Ritualismus v tomto smyslu je „bezpodmínečné trvání na doslovném dodržování formalizovaných postupů“ (Merton 2000: 185).

¹³ „Weber považoval organizace za racionální nástroj k plnění cílů, Merton v nich naopak spatřoval samoičelné organy ritualizovaných praktik“ (VSS 1996b: 1114).

140, 1114). Důraz klade na funkci moci, rozvádí teorii dysfunkcí a mluví o bludném kruhu byrokracie.

Crozier za byrokracii považuje formální organizaci, která ztratila schopnost reflektovat svá neosobní pravidla, což znamená, že i když rozezná nefunkční pravidlo, tak ho nezmění, ale naopak na jeho výkonu lpí ještě více. Byrokracie sama nemůže vyřešit své dysfunkce, jelikož by se je snažila odstranit opět dalšími byrokratickými nástroji. Nově interpretuje ritualismus (záměnu prostředků za účel), který dává byrokratům ochranu, „*protože ti, kdo jsou v kontaktu s realitou, nemohou rozhodovat, ti, kdo rozhodují, nemusí se obávat kontaktu s realitou*“ (VSS 1996a: 141). Důsledek rituálního chování úředníků je, že se z nich stávají herci, kteří chtějí zlepšit své postavení vůči klientovi i zaměstnavateli, tak, že jejich konformita s pravidly je chrání před nadřízenými. V tomto bodě tedy selhává kontrolní mechanismus podřízených, kvůli kterým byl vymyšlen, jelikož ti mají možnost se ukrýt za neosobní nařízení. Je to dobře promyšlená strategie, protože vytváří zablokovanou komunikaci, která úředníky zároveň zbavuje zodpovědnosti za rozhodnutí. Princip komunikace v hierarchické formální organizaci, jež je navíc vysoce centralizovaná kvůli bludnému kruhu byrokracie¹⁴, je takový, že toky informací a rozhodnutí, pocházející z nejvyšších pater pyramidové struktury, jdou dolů, kde mají praktické účinky, které ale mohou mít negativní dopady, právě kvůli tomu, že ti, kdo mají rozhodovací pravomoc, nejsou dostatečně informováni, zatímco ti dole, kteří zase mají informace, nemohou zasáhnout a rozhodnout (Keller 2007b: 59). Funguje to tak proto, že střední vedoucí pracovníci nedostávají od svých podřízených kvalitní informace (ty se vztahují jen na formální nutnost¹⁵) a naopak svým nadřízeným nedávají pravdivé reporty. Jejich vedoucí na základě nedostatečných a nepravdivých informací rozhodnou špatně, toto se nese zpět přes střední vedoucí k řadovým pracovníkům, kterým je rozhodnutí nepřijemné, ale nemohou s ním nic dělat. V byrokratické organizaci je problém zavést nějakou změnu, protože obvykle vyvolá jen další vlnu centralizace, jelikož se provádí od shora dolů a aplikuje se na celý systém, tedy i na ty části, které teoreticky obměnu nepotřebují.

Crozier (1964: 158, vlastní překlad) se zajímavě vyjadřuje k moci a s ní související nejistoty: „*Moc člověka A nad člověkem B závisí na schopnosti člověka A předvídat chování*

¹⁴ Bludný kruh byrokracie (původem pochází od A. Gouldnera): posilování kontroly nad podřízenými, vznik pevných pravidel, se kterými pracovníci počítají, a tak více zkreslují údaje o své činnosti, což vede k další kontrole, která se ale postupně vzdaluje od kontrolní skupiny (Keller 2007b: 58).

¹⁵ Tím myslím, že pokud úředník jedná v rozsahu jasně vymezených předpisů a jeho vedoucí také jedná ve stanovených mezích, tak nadřízený nemůže podřízeného nutit, aby mu dával kvalitnější informace než má předepsané, tedy nemůže ho přimět, aby více participoval na rozhodovacím procesu. Tato myšlenka polemizuje se směrem „Human relations“, jehož zastánci naopak participaci zaměstnanců na chodu organizace vidí pozitivně.

člověka B a na nejistotě člověka B o tom, co udělá člověk A. Pokud požadavky určitého jednání vytváří nejisté situace, jedinci, kteří jim musí čelit, mají moc nad těmi, kteří jsou zasaženi výsledkem jejich volby. “ Právě v tomto je vidět, jak individuum, zejména vedoucí pracovník, má větší možnost volby, a tak se stává pro podřízené nepředvídatelný. Člověk s takovou příležitostí nemusí jednat zcela racionálně, čímž se ruší Weberova teze o tom, že racionální organizace zbavuje člověka jeho humanity, protože racionální jednání je zárukou předvídatelnosti administrativních rozhodnutí. Crozier naopak konstatuje, že je to právě člověk, který odejímá racionalitu organizaci (Keller 2007: 65).

Přínos francouzského sociologa spočívá hlavně v jeho syntéze dosavadních poznatků teorie organizace a jejich kritiky, která ústila v nový pohled na studium organizací. Byrokracie by měla fungovat racionálně, ale v praxi to tak není, protože produkuje dysfunkce, které členové organizace umí využívat ve svůj prospěch, vytváří obraz aktéra, který jde proti cílům organizace.

1.1.3 SOCIOLOGIE ORGANIZACE OD 70. LET 20. STOLETÍ PO SOUČASNOST

Názory na sociologii organizace se lišily podle paradigmatu, jež jednotliví autoři zastávali. Vliv na další rozvoj sociologie organizace měli strukturní funkcionalisté, zastánci teorie konfliktu, interpretativní sociologové nebo institucionalisté či stoupenci kontingenčního přístupu. Ačkoli probíraná témata jsou poměrně stabilní, existuje jedno, které je důležité – vztah aktéra a organizace. Pracuje se na rozpoznávání organizačních struktur, analyzuje se podniková kultura, zároveň s rozvojem procesu globalizace jde do popředí prolínání národních prvků do mezinárodních korporací. Také se zde rozmazávají hranice mezi sociologií organizace, managementem či sociologií techniky, protože řeší průřezová témata.

Sociologie organizace reaguje na podněty, jež přicházejí v podobě nových skutečností, které souvisí s rozvojem informační technologie. Zejména v soukromých velkých podnicích už od 80. let 20. století převládá trend nahrazení hierarchické struktury, dynamičtější decentralizovanou a značně zredukovanou organizační strukturou. Taková firma může lépe reagovat na proměny tržní poptávky. Do mezinárodních koncernů se implementuje tzv. japonský model, který z části popírá Weberovy principy efektivního fungování organizací, protože je horizontálně orientovaný, má jedno řídicí centrum, jež koordinuje mnoho menších subdodavatelů, kteří dodávají či vyrábí zboží, až když je skutečně objednané. Se zaměstnanci se konzultují rozhodnutí předem, podnik se o ně stará - zajišťuje jim bydlení, dovolené apod. (slučuje se tedy sféra domova a zaměstnání). Zaměstnanci v japonských firmách jsou de-

specializovaní, tzn., že během své kariéry si vyzkoušejí mnoho různých pozic v podniku, tak, aby byli v budoucnu schopni pracovat jako univerzální specialisté¹⁶.

Mluví se o společnosti sítí či informační ekonomice. Jedna síť je internet, protože stále více podniků obchoduje virtuálně, zákazník si může upravit výrobek přesně sobě na míru a ten je mu doručen až domů. Druhá síť je síť dodavatelů, kterou si firmy budují, a s nimiž komunikují obvykle také už pouze přes internet. Jak píše Castells (2010, vlastní překlad): „*Pokud podnik chce využít flexibility sítě, sám se musí stát sítí, aby z toho mohl mít výhodu.*“ Toto je důležitá charakteristika doby 21. století. Nabízí se pak otázka, kdy se tlak, který pochází z ekonomiky a nutí mezinárodní korporace restrukturalizovat se z byrokraticky vertikálně orientovaných podniků do flexibilních štíhlých struktur, přenese i do formálních veřejných institucí, jež jsou zřizovány státem¹⁷. Zároveň pro sociologii organizace se rýsuje atraktivní téma v podobě střetu klasických byrokratických úřadů s novými dynamickými podniky. Jak na sebe budou reagovat? Bude zde snaha o kooperaci? Budou staré organizační typy brzdit rozvoj nových? Úloha člověka v novém uspořádání? To vše jsou otázky, na které sociologie organizace může v budoucnu odpovědět.

1.2 obecně k managementu

Management neboli řízení, správa, zacházení je aplikovaná věda. Definice managementu není jasně vymezena. Pro účely této práce pro mě management znamená soubor názorů, praktických zkušeností, doporučení, a zároveň proces plánování, vedení a kontroly činností, které vedou k dosažení cílů organizace (VSS 1996a: 585). Obvykle je pojem managementu spojen s řízením v soukromém sektoru, zatímco ve veřejném sektoru, který tvoří hlavně organizace zajišťující administrativní funkce, se mluví o správě. Nicméně toto rozdělení začíná pomalu splývat od 90. let 20. století, protože dochází k přebírání praktik a metod řízení ze soukromé sféry do té veřejné, státní. Tuto informaci však nyní nechám stranou a budu se zabývat managementem na obecné rovině.

Management je tedy způsob řízení a koordinace zdrojů v organizaci za účelem plnění cílů. Jeho funkce jsou plánování, organizování, koordinace a kontrola. Manažer jako osoba, která řídí, má taktéž ve své pracovní náplni funkce, jež se vztahují k podřízeným. Hlavní jsou koordinace, kontrola, plánování, vedení a inspirace. Z historického hlediska se management vyvíjel stejně jako sociologie organizace (viz výše). Stručně řečeno na začátku zde byla snaha

¹⁶ Podrobněji píše o východoasijských podnikových modelech a vlivu techniky M. Castells (2010).

¹⁷ Existují tu již nějaké nové možnosti řízení ve veřejném sektoru, viz kapitola č. 2.

o vědecké řízení. V tomto prvním stadiu šlo především o řízení práce a organizace, člověk byl nástroj, zbavený kreativity a jeho činnost byla rozložena na nejjednodušší prvky. V další fázi se prosazovalo řízení lidí, kde se kladl důraz na motivaci a participaci zaměstnanců, což umožnilo opět posunout efektivitu práce dále. Od 50. let 20. století se prosazuje řízení produkce a operací, postupně se aplikují poznatky z matematiky, statistiky a informačních technologií. Zároveň vzniká kontingenční teorie, která si všímá vztahů „něco závisí na něčem“. Hledají se souvislosti s externím prostředím, organizační systém se segmentuje do subsystémů, kde se vymezují vlastní pravidla chování k makrookolí (Donnelly 1997: 23-46). Všechny tyto poznatky lze najít v syntéze přístupů moderního managementu, jak ilustruje schéma č. 1.

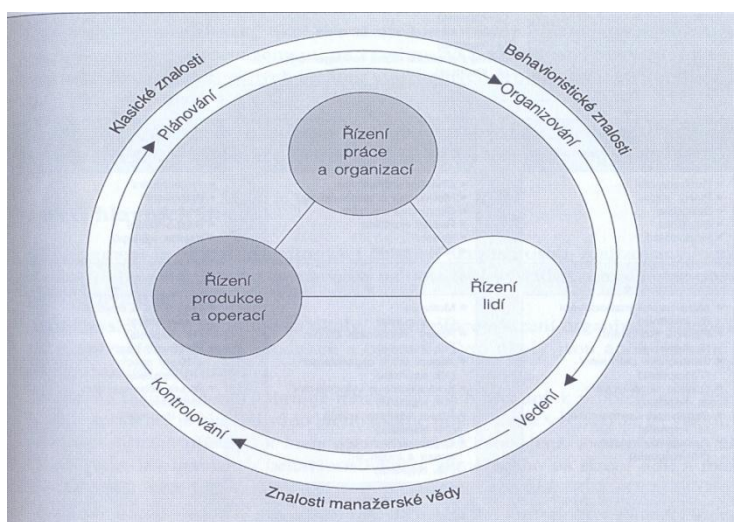


Schéma č. 1 – Moderní integrovaný management (Donnelly 1997: 47)

1.2.1 MANAŽER

Manažer během 20. století prošel mnoha proměnami, musel se přizpůsobit a doplnit své znalosti z různých oborů¹⁸, aby se mohl uplatnit. Nejen manažer se postupně učil, jak řídit, ale i vlastník podniku byl nucen přemýšlet, jak motivovat manažera, který místo něj vede firmu, tak, aby z toho obě strany měly, co nejvíce výhod. Od počátku 80. let 20. století se objevuje trend zeštíhlování organizačních struktur a s ním i omezování počtu managementu. Řídící pracovníci zejména střední úrovně a na odborných pozicích ztrácí jistotu jedné pozice po delší dobu svého profesního života. Dokonce se může v některých firmách projevit odcizení a nedůvěra manažerů střední úrovně vůči vrcholovému vedení, právě proto, že nemají jistotu, že se nebude podnik dále restrukturalizovat a přecházet na

¹⁸ Souvislost s rozvojem teorie managementu – manažer byl nejprve odborník, poté se musel naučit správně motivovat a vést, následně začal pracovat s kvantitativními východisky pro rozhodování v podobě manažerské vědy apod., více o historii managementu např. Donnelly (1997).

síťový model organizační struktury¹⁹, který by pro ně mohl znamenat ztrátu zaměstnání (Drucker 1993: 76). Manažeři si tak vytváří kolem sebe síť kontaktů, které jim v budoucnu mohou pomoci získat novou pracovní pozici²⁰ a to nejen ve velké firmě, ale i v menší, která se vyznačuje silným podnikatelským potenciálem. „*Pracovníci střední úrovně řízení nemají dojem, že oni opustili podnik; silně pocítují, že podnik opustil je*“ (ibid.: 77). Je to právě loajalita zaměstnanců, která se stala v poslední čtvrtině 20. století problematická²¹.

Stále více se ve firmách bude prosazovat nový systém odměňování, který bude lepší motivací pro pracovníky. Dřívější odměny v podobě pracovního povýšení byly typické pro hierarchickou organizační strukturu, ale pokud se změní na plochou, tak se musí stanovit jiná pravidla uznání. Důraz bude kladen na stabilitu pracovní pozice s možností účasti v dočasných projektových týmech. Speciální úkoly, jež bude řešit krátkodobý pracovní tým, pomohou pracovníkům nabýt nové zkušenosti, rozvíjet svůj lidský kapitál a získat obecný přehled o činnosti podniku. V návaznosti na to se postupně bude měnit mzdové ohodnocení, tak, aby zaměstnanci byli odměňováni za výkon a ne za pozici. Tedy pro získání důvěry manažerů a odborných pracovníků je třeba přehodnotit jejich motivaci a stanovit určitá etická podniková pravidla upravující vztah k zaměstnancům např. postup při propouštění (ibid.: 78-79). Ovšem také sami manažeři podobně jako jiné profese mají svůj etický kodex²², jehož plnění jim samotným dodává důvěryhodnost korektního chování vůči podniku.

Pro podniky 21. století bude nejcennějším přínosem pracovník disponující znalostmi, které má z různých oblastí (teoretické znalosti plynoucí ze vzdělání, praktické manuální zkušenosti z provozu apod.), zároveň musí podnik zabezpečit, aby byl informovaný, odpovědný a produktivní (Drucker 2001: 143-147). K tomu může sloužit správný leadership²³, s nímž se váží pojmy „nový lídr“ a „super-lídr“. Nový lídr je vysoce inspirativní vizionář - přenáší nové vize a buduje kulturu, „...ve které je každý pracovník směřován, vzděláván a zplnomocňován tak, aby celá organizace dosáhla těchto vizí“ (Dědina 2007: 265). Super-lídr zase dokáže „...podněcovat vůdčí schopnosti v ostatních členech organizace. Následně je i zplnomocňovat a budovat jejich nezávislost na formálních vůdcích a stimulovat jejich spoluúčast na řízení a kreativitu“ (ibid.: 265).

¹⁹ Síťový model organizace firmy popisuje podrobně např. Dědina a Odcházal (2007).

²⁰ Fenomén v této oblasti tvoří sociální síť na internetu. V soukromé oblasti převládá Facebook, v profesní pak LinkedIn, který může přinést zajímavé pracovní nabídky.

²¹ Proto jde do popředí zájem o tzv. japonský model řízení, kde je loajalita pracovníků vysoká. Zabývá se jím např. Castells (2010), kde srovnává i další asijské modely řízení.

²² V ČR existuje etický kodex manažerů pro členy České manažerské asociace. Stanovuje se zde vztah k vlastníkovu, k zákazníkovi, ke spolupracovníkům hodnotová orientace manažera atd.

²³ Lídr 21. st. se podobá Weberovu charismatickému typu vůdce.

Manažer se celoživotně vzdělává, protože stále přichází nové okolnosti, se kterými se musí vypořádat, aby obstál v konkurenci. Ovšem objevuje se zde problém tzv. krátkozrakého managementu, což znamená, že manažer respektuje pouze své osobní zájmy, které jsou čistě materiálního charakteru, a tak „*jeho cílem je krátkodobě zvýšit cenu akcií svých společností na úkor péče o produkty a zákazníky, čímž vlastně plní zadání akcionářů, které znělo maximalizovat hodnotu podniku*“ (Mintzberg 2008, překlad Jiří Kobělka), což využije ke svému prospěchu. Mintzberg (2004) se domnívá, že management jako aplikovaná věda bude v budoucnosti řešit především krizi managementu a bude muset přehodnotit vzdělání s důrazem na manažerskou etiku a hodnoty.

Manažer má své pozitivní i negativní stránky. Ačkoli může být přínosem pro podnik, stejně tak ho může špatnými rozhodnutími přivést ke krachu. Zůstává otázkou, jaké důsledky by přineslo přijetí manažerského řízení do veřejného sektoru, který má na starosti státní správu a instituce. Je nutno však říci, že v egoistických prvcích manažerského rozhodování lze spatřovat podobu s byrokratickým pojetím úředníka tak, jak ho popsal Michel Crozier. Oba dva využívají organizaci pro své vlastní cíle, nicméně zatímco byrokrat je chráněn „úředním tajemstvím“, počínání manažera se poměrně rychle osvětlí a tím pádem si za ně ponese příslušné následky, což u byrokrata je spíše rarita. Tedy v tomto smyslu by přijetí managementu do veřejného sektoru bylo pozitivní, protože by se rychleji ukázaly chyby v rozhodování, které by se netajily menšími změnami, ale naopak by se učinila větší systémová změna.

1.2.2 MANAŽERSKÉ ROLE

Každý manažer hraje set tzv. manažerských rolí, které obecně vykonává ve větší či menší míře, podle toho, na jaké úrovni pracuje (střední management, vrcholový management apod.). Koncept manažerských rolí sestavil na základě studie vysoce postavených manažerů kanadský teoretik managementu Henry Mintzberg (1939*) ve své práci *The Nature of Managerial Work* z roku 1973. Rozděluje funkce manažera na interpersonální, informační a rozhodovací, které dále člení na jednotlivé role.

Interpersonální role vycházejí ze symboliky pozice, kdy manažer vystupuje jako vůdce, který inspiruje, řídí, reprezentuje své oddělení (organizaci) i mimo oblast svého působení. Sem patří role Figurky, Lídra a Spojovatele. Figurka zajišťuje především reprezentaci podniku (či pracovní skupiny) vnějšmu okolí. Jako představitel určité organizace se musí angažovat a vytvářet sociální vazby. Role Lídra zajišťuje vedení a motivaci, ale i vytváří atmosféru v organizaci. Také vyrovnává potřeby zaměstnanců a

organizace. Poslední interpersonální role je Spojovatel, v němž jsou důležité horizontální vztahy, které podporují komunikaci v i mimo organizaci, a tím buduje síť kontaktů, která se dále využívá v informačních rolích (Mintzberg 1973: 58-64, vlastní úprava).

Informační role jsou spojené zejména se získáním a využíváním informací. Patří sem Monitor, Šířitel a Mluvčí. Monitor sleduje a aktivně sbírá informace, které jsou relevantní pro podnik (externí události, analýzy, trendy, konkurence apod.). Díky síti kontaktů, kterou si buduje, má přehled o dění v i mimo organizaci. Další je Šířitel, tato role spočívá hlavně v předávání informací spolupracovníkům, nicméně než se tak stane, je třeba je ověřit, zda jsou to skutečná fakta či jednotlivé nápady. Poslední z informačních rolí je Mluvčí. Mluvčí předává informace o organizaci a její práci klíčovým vlivným osobám/skupinám/podnikům a obecné veřejnosti (Mintzberg 1973: 67-77, vlastní úprava).

Rozhodovací role souvisí s kreativitou, inovacemi a nápady, ale i s uměním správně se rozhodnout. Zařazeny jsou zde role Podnikatele, Hasiče požárů, Distributora zdrojů a Vyjednávače. Manažer jako Podnikatel, se projevuje coby iniciátor změn, a tak hledá možnosti ke zlepšení stávající situace. Často k tomu využívá dílčí postupná rozhodnutí a připravuje pracovníky – deleguje na ně úkoly, předává jim oprávnění, přičemž je pečlivě kontroluje. Role Hasiče požárů vyžaduje od manažera schopnost okamžité reakce při řešení nečekaných změn a problémů. Distributor zdrojů se pak zabývá efektivním naložením se zdroji. Rozhoduje o kvalitě a množství zdrojů a o jejich správném umístění. Poslední rozhodovací rolí je Vyjednávač, který vede jednání se zainteresovanými stranami a snaží se získat pro svůj podnik takové podmínky, jež mu budou prospěšné (Mintzberg 1973: 77-91, vlastní úprava).

Z výše uvedených rolí je zřejmé, že manažer musí být dostatečně pružný a kreativní, aby zvládal různorodou práci, což je informace, která bude důležitá zejména pro výzkumnou část této práce.

2. VEŘEJNÝ SEKTOR

Nejprve je nutno vymezit základní pojmy, zejména se jedná o veřejnou správu a veřejný sektor (dále VS), protože spolu úzce souvisí. Pomahač (2002) popisuje veřejný sektor jako pole působnosti veřejné správy, přičemž jeho přesné vymezení závisí na tom, jak explicitně je určeno, co je veřejným produktem, veřejným zájmem, veřejným vlastnictvím či veřejnou zaměstnaností. Správa (neboli administrativa), v obecném smyslu označuje „...*institucionalizované kontrolní a regulativní činnosti*“ (VSS 1996b: 1212). Správa se dále dělí na veřejnou (státní) a soukromou správu. Rozdíly mezi nimi uvádím v příloze č. 2.

Přesnější vymezení VS uvádí Ochrana (2001: 11), který chápe společnost jako systém, v němž lze vymezit ekonomickou, politickou, sociální a duchovní sféru, a tedy „*veřejný sektor je ta část společenské reality, resp. podsystém jednotlivých sfér společenského života, která se nachází ve veřejném vlastnictví, v níž se z politického hlediska rozhoduje veřejnou volbou a uplatňuje se v ní veřejná kontrola, přičemž účelem fungování veřejného sektoru je naplňování veřejného zájmu a správa věcí veřejných. Veřejný sektor je produkt veřejné politiky státu. Rozhodovací činnosti ve veřejném sektoru sleduje dvě určující kritéria – kritérium efektivnosti a kritérium spravedlnosti.*“ Tato vyčerpávající definice dává poměrně přesnou představu o veřejném sektoru, který je předmětem zkoumání mnoha vědních disciplín, konkrétně např. sociologie, práva, regionální vědy, politologie či sociální filosofie, jež mohou VS definovat různě, nicméně společně vytváří komplexní pohled na jeho problematiku. Fungování veřejného sektoru také ilustruje schéma č. 2.

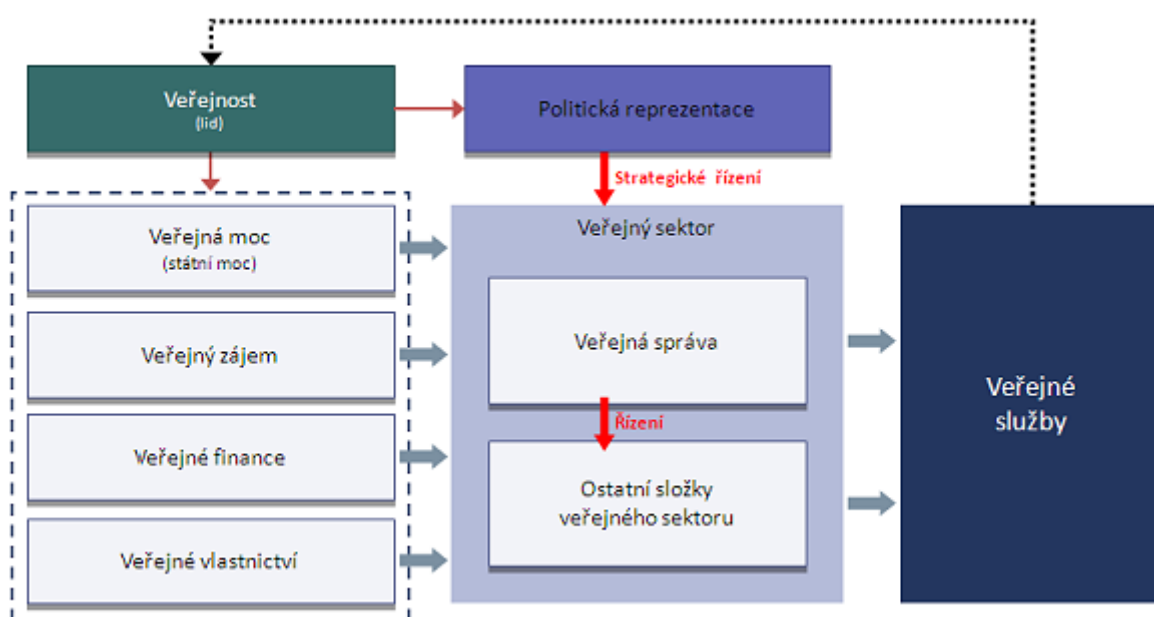


Schéma č. 2 – Fungování veřejného sektoru (ManagementMania 2011)

Z ekonomického hlediska existuje VS v rámci smíšené ekonomiky, což znamená, že vedle sebe fungují privátní sektor a VS, jehož existence je ospravedlněna pomocí tzv. tržních selhání. Jedná se např. o selhání konkurence v podobě vzniku monopolu či kartelových dohod, o existenci veřejných statků, které jsou nevylučitelné ze spotřeby, a tak musí být financovány prostřednictvím daní (armáda, pouliční osvětlení). Externality, jež mají pozitivní i negativní dopady na životní prostředí, stát je reguluje pomocí poplatků nebo ekologických daní. Dalším selháním je makroekonomická nerovnováha, způsobená cyklickými výkyvy ekonomiky, asymetrické informace, jelikož trh neposkytuje dostatečné informace spotřebitelům a ti se pak zkresleně rozhodují. Poslední selhání je sociální nespravedlnost, zahrnující přerozdělování prostředků s cílem vyrovnávání rozdílů. Všechny tyto selhání se mohou řešit státními intervencemi, nicméně na druhou stranu existují i vládní selhání, které se potýkají opět s nedostatkem informací, omezenou kontrolou byrokratického aparátu a s nezamýšlenými důsledky vládních rozhodnutí (Stiglitz 1997: 102-111). V ekonomické obci se stále vede spor o to, zda má stát zasahovat do ekonomiky či nikoli²⁴, nicméně faktem je, že efektivní společnost vyžaduje obě složky (trh i vládu) smíšeného ekonomického systému, protože jinak by to bylo jako „tleskání jednou rukou“ (Samuelson 2007: 41).

Ze sociologického hlediska lze připomenout, že již Max Weber při svém zkoumání společenských organizací, popsal patrimoniální správu, která byla založena na autoritě pána, jež měl poddané a za to, že mu odváděli naturální statky, od něj očekávali ochranu a pomoc. Pokud se za pána dosadí stát, za naturální statky daně a osobní autoritu za neosobní pravidla, pak z toho v podstatě vyjde obdoba dnešní veřejné správy. Občané coby plátcí daní za ně očekávají sociální zajištění – důchody, přídavky pro nemajetné, podporu v nezaměstnanosti, ale i určitá zákonná opatření. Podniky zase chtějí rozvinuté dopravní sítě či kvalitně vzdělané odborníky. Stát tedy vytváří určité sociální jistoty²⁵, ekonomické příležitosti či politické výhody, protože vláda reprezentuje daný stát v mezinárodních jednáních. Všechny tyto činnosti by nebyly možné bez byrokratického aparátu, jenž vykonává veřejnou správu, naneštěstí je zároveň zatížen dysfunkcemi, které byly popsány již Robertem K. Mertonem (2000) nebo Michelelem Crozierem (1964).

²⁴ Pro intervence ze strany státu je směr J. M. Keynese, proti intervencím byl již klasik ekonomie A. Smith, později pak M. Friedman. Viz srovnání např. Holman (2005a).

²⁵ Píší, že stát vytváří sociální jistoty, ačkoliv se úloha sociálního státu zpochybňuje již od jeho vzniku (konec 19. století). V sociologické literatuře se hovoří o krizi sociálního státu (Keller 2005) a společnosti rizika (Beck 2004).

2.1 organizace ve veřejném sektoru

Veřejný sektor má svou specifickou organizační výstavbu, která je charakteristická institucionální (instituce jako cílově orientovaná sociotechnická jednotka) a strukturální (soubor základních pravidel, jež tvoří rámec pro správní činnost) stránkou. VS tvoří hlavně formální organizace, které realizují racionální plnění cílů. Takové organizace mají rigidní strukturu, pravidla jednání a formální komunikaci. Organizace ve veřejném sektoru je spjata s nositeli a vykonavateli veřejné správy, konkrétně to jsou úřady, ústavy, školy a další, s jejich vnitřním uspořádáním a vymezením pravomocí a kompetencí. Dále se v organizaci sleduje složení úkolů a procesů, jež ve VS probíhají (Hendrych 2009: 118). V této části se budu zabývat organizačními principy a modely, které jsou typické pro VS, přičemž v poslední části se zaměřím na organizaci české veřejné správy.

2.1.1 ORGANIZAČNÍ PRINCIPY

Některé organizační principy jsou společné veřejnému i soukromému sektoru²⁶. V postatě lze organizační principy ztotožnit se zásadami, pravidly a cíly, které by se měly při výstavbě veřejné správy sledovat. Hendrych (2009) uvádí tradiční principy výstavby VS, které člení na územní a věcný, centralizaci a decentralizaci, koncentraci a dekoncentraci, kolegiálnost a monokracie, volební a jmenovací. Zvláštní význam mají principy, jež se odvozují od územních a věcných skutečností. Nyní se budu jednotlivým principům věnovat blíže.

1. Územní princip znamená, že správa je vykonávána na určitém prostorově specifickém místě, kdy je sjednocena správní agenda daného území do jedné organizační jednotky. Věcný princip naproti tomu sdružuje stejné a příbuzné správní agendy, které mají být vykonávány. Ve VS jsou obvykle tyto dva principy kombinovány (Hendrych 2009: 121).

2. Princip centralizace je typický pro formální organizace s vertikálně orientovanou organizační strukturou, v níž jsou obvykle hierarchicky rozdělené pravomoci a ohraničené pole výkonu činností. Centralizovaný VS tvoří nejvyšší vládní centrum tj. vláda, ministerstva apod., které rozhodují o všem, a tedy i stanovují pravomoci nižších úřadů. Decentralizace se projevuje v delegování pravomocí a odpovědnosti ze státu na jiné správní subjekty, jež mají obvykle více informací o situaci občanů, a tak mohou nastalý problém řešit rychleji a

²⁶ Organizační principy, jako doporučení ke správnému řízení, jsou typické již pro vědecký management. F. Taylor stanovil 4 zásady řízení – přidělování velkého denního úkolu, normalizování podmínek, vysoká odměna za splnění úkolu, prodělek v případě nesplnění úkolu. H. Fayol definoval 6 manažerských činností – předvídání, organizování, koordinace, plánování, přikazování a kontrola. Dále se jimi zabývali L. H. Gulick a L. Urwick, G. C. Homans, Ch. Argyris či A. Maslow.

efektivněji. Tyto samostatné právní subjekty mohou být dvojího typu: první je přenesená působnost státní správy, kterou omezuje právní řád, vnitřní předpisy a příkazy státních orgánů; druhá je samosprávná působnost, jíž svazuje také právní řád, nicméně státní orgány se nemohou vměšovat do jejího výkonu, ovšem mají dohled nad plněním právního řádu a nad kvalitou hospodaření (ibid.: 122).

3. Koncentrace může být horizontální, tj. všechna správní agenda jedné úrovně je soustředěna do jednoho úřadu. Oproti tomu horizontální dekoncentrace znamená rozdělení agendy do úřadů, jež jsou na stejné organizační úrovni. Koncentrace vertikální je v podstatě to samé jako centralizace, protože v tomto případě pravomoci slábnou směrem dolů. Decentralizace „*deleguje působnost na nového nositele veřejné správy, který přestává být složkou organizační soustavy dřívějšího nositele, jenž již nemůže zasahovat do činnosti nového nositele prostřednictvím vztahu subordinace*“ (ibid.: 122-123). Vertikální dekoncentrace vyjadřuje naopak předání kompetencí uvnitř hierarchické organizační struktury, sleduje např. územní specifika či hustotu zástavby (Pomahač 2002: 70).

4. Princip kolegiální se projevuje ve skupinovém rozhodnutí, jež má poté všeobecnou právní působnost. Vláda se může označit za kolegiální orgán, který má kolem sebe poradní komise, jejichž doporučení tvoří podporu pro rozhodování vlády. Existuje však i monokratický orgán (např. ministr či vedoucí správního úřadu) s pravomocí rozhodovat samostatně. I monokratický orgán si může přizvat ke konzultaci další poradce nebo sestavit komisi, nicméně musí být dodržen princip souladu pravomoci a odpovědnosti, jelikož ty nejsou dělitelné. Tedy pokud osoba přidělí pravomoci podřízenému, nese za něj vždy odpovědnost (Hendrych 2009: 124).

5. Princip volební a jmenovací je důležitý pro zjištění, jak osoby získají svou pracovní pozici. Volba je výsledkem konsensu většího počtu osob, zatímco jmenování může provést jeden člověk, který má pro takové rozhodnutí pravomoc (ibid.: 124).

Organizačních principů je celá řada, v praxi se různě kombinují a nelze jednoduše říci, že by existovalo pouze jediné univerzální řešení, jak postavit strukturu VS, jelikož do takového procesu vstupují další faktory, jako jsou národní specifika, politický vliv, nadnárodní integrační bloky, ekonomika a další. Od 80. let 20. století začínají do VS pronikat prvky ze soukromého řízení, a tak i organizační principy podléhají změnám a absorbují do sebe nové elementy organizace, které pak mohou vést až k reformě VS, více o tom pojednám v podkapitole 2.2.

2.1.2 ORGANIZAČNÍ STRUKTURY VE VEŘEJNÉM SEKTORU

Organizační struktura je způsob uspořádání organizace. Uplatňují se v ní organizační principy. Teorie managementu popisuje velkou škálu různých organizačních struktur a jejich kombinací²⁷, které se vždy hodí k jinému typu organizace. VS však má svá specifika, kvůli kterým nelze některé organizační modely použít, nicméně i zde platí, že účelem je vytvoření takové organizační struktury, jejímž prostřednictvím se dosáhne cílů organizace (Donnelly 1997: 285). Pro VS jsou typické tři struktury – hierarchická, participační a konzultativní.

Hierarchický model je nejvíce spjat s VS, protože je pojímán jako nejracionálnější, a zároveň je také nejrozšířenější (zejm. v zemích EU). Lze ho ztotožnit s Weberovou byrokratickou organizací, protože hlavní znaky této struktury jsou vertikální uspořádání, subordinace, model organizační pyramidy, přesná dělba práce, specializace pracovníků, vysoký stupeň formalizace procesů rozhodování a komunikace či soustředění rozhodovací pravomoci na vrcholu pyramidy (Pomahač 2002: 74). Tento model má pevný organizační řád, vnitřní předpisy, velký počet zaměstnanců a k jeho udržení je třeba nákladných finančních prostředků. Stejně jako u Webera má hierarchická struktura organizace výhodu ve spravedlivosti, rovnosti jednání úředníků vůči občanům a nadřazení vůči podřízeným. Kritika hierarchické struktury tkví v tom, že *„čím více narůstaly funkce a úkoly moderní veřejné správy, čím více rostl počet a velikost ministerstev a správních úřadů, tím obtížněji se zabezpečovala jejich efektivní, racionální činnost“* (ibid.: 75). Je tedy nutno delegovat rozhodovací činnosti na samosprávu nebo jinou veřejnou organizaci. Řešení se spatřovalo v tvorbě komisí a poradních orgánů, nicméně to vedlo k narůstání jiného fenoménu tzv. komitologie (tj. nadměrná tvorba komisí na „všechno“), který lze najít např. v EU. Hierarchická struktura má hlavní varianty v podobě liniové organizace, štábně liniové organizace a matrixové organizace, rozdíl mezi nimi a grafické znázornění uvádím v příloze č. 3.

Participační model organizační struktury je založen na větší zainteresovanosti zaměstnanců, kteří díky vyšší samostatnosti lépe využijí svůj pracovní potenciál. Dochází k delegaci úkolů z vyšších stupňů organizační struktury do těch nižších, čímž se částečně odlehčuje přetíženost úřadů (např. z ministerstva na jednotlivé obce). Nicméně ačkoli dochází k decentralizaci pravomocí, vedení přesto zachovává hierarchickou strukturu s možností zasahovat do rozhodování na nižších stupních. V podstatě tento model pouze zjemňuje některé nedostatky klasické hierarchické struktury (Hendrych 2009: 133). Participační

²⁷ Donnelly (1997) píše o funkcionální, procesní, výrobové, zákaznické, geografické, smíšené a maticové struktuře organizace. Klasická studie o strukturách pochází od T. Burnse a G. M. Stalkera (1966), kteří rozlišují mechanistickou a organickou strukturu, na ně navazují R. E. Miles a C. C. Snow (1978, 2003).

struktura, zejména v oblasti služeb, částečně využívá koncepty, které byly původně určené pro privátní sektor - jedná se např. o koncept management by objectives²⁸, management by exception a management by delegation.

Poslední struktura je konzultativní resp. skupinová. I tento model pouze doplňuje hierarchickou organizaci. Vzniká kvůli velkému množství různých problémů spojených s profesními či zájmovými skupinami, proto se stanovují konzultativní skupiny odborníků nebo zástupců určitého územního celku. Formují se jako výbory či komise, které přispívají k rozhodování. Mohou být trvalé a dočasné, projektové, externí a interní, a tak podobně. Zvláštní význam mají tyto skupinové struktury v nejvyšší úrovni VS, konkrétně ve vládě, kde mohou mít značný vliv na rozhodování, z toho důvodu by se měly pravidelně kontrolovat, aby nedocházelo k lobbování a korupci (ibid.: 134).

2.1.3 ORGANIZACE VEŘEJNÉHO SEKTORU V ČESKÉ REPUBLICE

Základní uspořádání VS je stanoveno v Ústavě České republiky²⁹. Ústavní pořádek ČR je dán Ústavou ČR, ústavními zákony a Listinou základních práv a svobod. Pro VS je důležitý článek č. 2 odst. 3 Ústavy ČR, který říká, „že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“ Moc výkonnou stát vykonává pomocí vlády, ministerstev a dalších správních úřadů nebo pomocí územní samosprávy³⁰. Schematická organizace VS viz příloha č. 4.

Nositel organizované činnosti ve veřejné správě má práva, povinnosti a je odpovědný za její výkon. Nositelem je stát, veřejnoprávní korporace (územní, osobní, věcné), veřejné ústavy a podniky, fyzické a právnické osoby soukromého práva. Vykonavatel je orgán, který jedná jménem nositele veřejné správy. Organizačně je takový orgán označen za správní úřad (čl. 79 v Ústavě ČR), např. to může být ministerstvo či úřad práce. Úřad je stálá organizační jednotka, která plní veřejnou agendu, existuje bez ohledu na personální proměny, v čele stojí jedna fyzická osoba. Správní úřad má přesně vymezený rozsah působnosti (škálu úkolů, které řeší) a pravomoci, tzn. právní prostředky (Hendrych 2009: 135-141).

Nejvyšší orgány jsou hlava státu (prezident), vláda jako vrcholný orgán výkonné moci (upravuje čl. 67-78 v Ústavě ČR) a úřad vlády, který zajišťuje administrativu, poradenské a koordinační služby. Přímí vykonavatelé státní správy jsou ministerstva, další správní úřady, které se dělí na řízené vládou jako je např. Český statistický úřad, Úřad pro ochranu

²⁸ Management by Objectives (dále MBO) poprvé použil Peter F. Drucker (1954, 2006).

²⁹ „Ústava ČR je nejvyšším právním předpisem, od něhož všechny ostatní právní předpisy odvozují svou platnost, ... ústava definuje a provádí dělbu státní moci a konstituuje základní orgány státu“ (Hendrych 2009: 135).

³⁰ Územní samospráva je v Ústavě ČR ošetřena v Hlavě sedmé.

hospodářské soutěže, Národní bezpečnostní úřad a na ty, které řídí ministerstva např. Česká inspekce životního prostředí či Česká správa sociálního zabezpečení. Posledním přímým vykonavatelem veřejné správy jsou veřejné sbory (veřejné ozbrojené sbory). Nezávislé správní úřady, vykonávají státní správu, ale nezodpovídají se vládě, ministerstvům, ani jinému správnímu úřadu ze své činnosti, takový úřad je třeba Úřad pro ochranu osobních údajů, jež dozoruje s pravomocí ukládat sankce. Nepřímí vykonavatelé státní správy jsou obecní úřady, na které je přenesena působnost státní správy (ibid.: 143-148).

Samospráva se dělí na územní a zájmovou. Její funkce je především ve výkonu regionální a místní správy. „*Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů, tvoří územní celek, vymezený hranicemi obce, ...je veřejnoprávní korporací s vlastním majetkem*“ (ibid.: 149). Základní orgány obce jsou zastupitelstvo obce, rada obce, starosta či primátor, obecní úřad. Zastupitelstvo schvaluje územní rozvoj, vydává obecně závazné vyhlášky, volí starostu, zřizuje dočasné peněžní fondy apod., rada obce je výkonným orgánem v samostatné působnosti, zodpovídá zastupitelstvu, kontroluje hospodaření obce, jmenuje, rozděluje pravomoci uvnitř obecního úřadu. Starosta reprezentuje obec, má vymezené pravomoci, které jsou zakotvené v zákoně o obcích. Posledním orgánem je obecní úřad, jenž je kombinací samosprávné činnosti a přenesené působnosti státní správy. Odehrává se v něm každodenní administrativní agenda. Obecní úřad je tvořen starostou, místostarosty a tajemníkem úřadu, který zodpovídá za chod celého úřadu, i jeho role je popsána v zákoně o obcích. Zájmová samospráva je např. veřejná vysoká škola (ibid.:148-157).

Ostatní veřejnou správu tvoří organizace podobné veřejnému nezávislému ústavu, jako je Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR. Patří sem organizace, které plní veřejné služby povahou veřejnoprávní jako např. Česká televize nebo soukromoprávní, což jsou nadace a obecně prospěšné společnosti (ibid.: 158)³¹.

2.2 nové možnosti řízení ve veřejném sektoru

Veřejný sektor, tak jak byl nastaven v první polovině 20. století do podoby sociálního státu, byl a je tématem společenských a ekonomických věd.³² Je vnímán pozitivně, ale i negativně, což se projevilo v kritice jeho úlohy, která postupem času ještě sílila, přičemž její vrchol přišel v letech osmdesátých a stále trvá. Dnešní VS se nachází na rozcestí, protože představuje velkou finanční zátěž pro fungování státu. Jeho rigidnost a dogmatické setrvávání

³¹ Blíže o organizaci veřejné správy ČR z právního hlediska např. Hrozinková (2010).

³² Základní východiska a přístupy k sociálnímu státu popsal např. Večeřa (2001).

na předepsaných pravidlech, zase odporuje nárokům na rychlé rozhodování a flexibilní chování, jež pochází zejména ze světa ekonomiky. Hierarchická organizační struktura, která je zvláště typická pro VS a která měla být zárukou racionálního jednání zaměstnanců, zdá se být překonaná, protože byly odhaleny její nedostatky (kritizoval např. Robert K. Merton, Michel Crozier, Peter Blau, Robert Michels a další). Tlak roste i ze strany občanů, kteří za to, že platí daně, očekávají kvalitní služby a možnost podílet se na rozhodnutí, které se jich bezprostředně týkají. Také stoupají nároky na zaměstnance VS, kteří se budou muset vyrovnat s novými aspekty, jež jejich pracovní pozice bude obnášet. To vše je jen stručný výčet problémů, které jsou typické pro úvahy o úloze veřejného sektoru. Řešení této situace je spatřováno v reformách veřejné správy, což se projevilo i na přibývajícím množství odborné literatury³³, jež se touto otázkou zabývala od 80. let 20. století. Zkoumáním reform VS vzniká nová teorie, které zastřešuje metody, nástroje a postupy proměny VS, jmenuje se New Public Management (dále NPM).

2.2.1 NEW PUBLIC MANAGEMENT

Vymezení NPM není jednoznačné, protože je to interdisciplinární teorie (kombinace zejména práva, sociologie, ekonomie a organizačního chování), nicméně obecně ji lze charakterizovat jako *„globální reformní hnutí ve veřejné správě, které je inspirováno souborem ekonomických teorií a normativních hodnot, zaměřených na zvýšení efektivnosti“* (Pomahač 2002: 200). Jinými slovy jde o přejímání moderních prvků řízení, které jsou typické pro soukromý sektor, veřejným sektorem. V NPM se aplikují manažerské principy a „správná“ alokace veřejných zdrojů, s cílem zvýšit produktivitu a snížit výdaje.

NPM má základ ve Velké Británii a USA. Rozvíjí se hlavně v 80. - 90. letech 20. století jako odpověď na 70. léta 20. století, kdy dochází k otřesům v podobě strukturálních krizí, rozrušuje se stabilita sociálního státu, rychle se rozvíjí technické inovace a objevují se nová politicko-ekonomická řešení. V oblasti řízení roste popularita manažerismu, což v důsledku vede k úvahám o novém efektivnějším řízení veřejné správy (Švihlíková 2010: 16). Postupně vlna reform VS přichází i do kontinentální Evropy. Ačkoli jsou základní mechanismy a principy NPM srovnatelné, struktura, fungování a implementace principů do veřejné správy se výrazně liší v tradici Anglo-Americké a Kontinentální evropské tradici, dokonce se různí i mezi kontinentální Evropou (Pollitt 2004: 3, vlastní překlad). Nelze tedy

³³ Např. M. Harmon and R. Mayer (1986); T. Christensen and P. LÆgreid (2007); K. Mclaughlin and S. Osborne(2002); D. Osborne and T. Gambler: (1992); C. Pollitt (1990); česky kupř. O. Vidláková (2000), G. Wright and J. Nemeč (2003).

stanovit univerzální nástroj pro zefektivnění VS, protože každá země má vlastní specifika a požadavky, které je nutno respektovat a při zavádění NPM pečlivě zvažovat, jak jednotlivé metody adaptovat na konkrétní situaci. K tomu má pomoci i orgán Public Management Service (dále PUMA), který založila Organizace pro ekonomickou spolupráci (dále OECD). PUMA se zaměřuje na veřejnou správu, resp. na reformu veřejného managementu. Sleduje správní reformy členských států a vydává o nich řadu publikací (např. o rozvoji lidských zdrojů, o využití informační technologie ve VS, o etice státní služby či rozpočtování). PUMA má také oddělený program Support for Improvement in Governance and Management (dále SIGMA), který napomáhá zemím střední a východní Evropy reformovat veřejnou správu. Cílem projektu SIGMA je hlavně zdokonalení, zefektivnění vládnutí, vzdělávání úředníků a vyrovnání se s plány evropské integrace (Pomahač 2002: 209).

Nyní již přejdu k samotným principům NPM, které zkompletovali z různých studií Ch. Pollitt a S.van Thiel (2007: 4-5, vlastní překlad):

1. Štíhlá a vysoce decentralizovaná struktura organizace veřejné správy místo velkých hierarchických úřadů.
2. Veřejně-soukromé partnerství (Public-Private Partnership neboli PPP), vznik vztahů mezi veřejnými a soukromými organizacemi, což vede k rozmazání a rozšíření hranice mezi VS a tržním sektorem.
3. Důraz na smlouvy (smluvně orientované vztahy) místo formálních hierarchických vztahů.
4. Rozvoj konkurence v poskytování veřejných služeb (ve zdravotnictví či vzdělání).
5. Rozvoj řízení organizací a řízení dovedností státních zaměstnanců místo pouhé odborné kvalifikace.
6. Občan jako zákazník (spotřebitel). Zaměření na poskytování vysoce kvalitních služeb, které respektují individuální zájmy občanů.
7. Flexibilita v přijímání a propouštění zaměstnanců VS. Výkonnější systém pro nábor, motivaci (podpora iniciativy a kreativity) a placení zaměstnanců VS.
8. Orientace na výkon a odpovědnost. Souvislost s MBO a metodami řízení kvality např. s Total Quality Managementem (TQM) či Benchmarkingem.
9. Důraz na měření a kvantifikaci.

Toto jsou základní principy NPM, které bývají různě modifikovány při aplikaci v jednotlivých zemích a doplňovány o další možnosti řešení. Je rozdíl mezi vyspělými zeměmi (některé státy EU, USA, země OECD, Nový Zéland), které začaly s reformami dříve

a měli je více propracované a zeměmi středo- a východoevropskými (ČR, Litva, Polsko, Estonsko a podobné), jež byly součástí socialistického bloku, protože současně probíhala jejich proměna v demokratické státy s tržní ekonomikou. Ve vyspělých zemích se zaměřili na zlepšení poskytování služeb, využití informačních technologií, rozvoj kariéry pracovníků a decentralizaci³⁴, v post-komunistických zemích šlo hlavně o „*strukturální přestavbu bývalé centralizované státní správy, reformu právních úřadů, přeškolení správních aparátů, změnu v jednání pracovníků, o výstavbu demokratické společnosti*“ (Pomahač 2002: 197).

ČR zatím výraznější zkušenost s NPM nemá. Správní reformy se začaly uskutečňovat až na doporučení EU, vzniká tak 14 vyšších územních samosprávných celků (krajů) s kompetencemi po zrušených okresních úřadech, které z části přešly i na obce. Národní vzdělávací fond (2011) vidí další reformní kroky v elektrifikaci VS, která má výrazně zrychlit fungování úřadů pro občany, ale i zrušit nadbytečná pracovní místa. Dále by mělo dojít k vypuštění některých funkcí, které zatím stát vykonává tak, aby časem přešly pod soukromý sektor. Toto budoucí nastavení veřejného sektoru bude problematické zejm. z pohledu stupňujících se nároků na zaměstnance, kteří budou muset mít odbornou znalost, a zároveň se od nich budou očekávat dovednosti v dalších oblastech jako je např. práce s počítači, organizace práce, popř. jazyková a komunikační zdatnost či zvládání stresových situací. VS má před sebou dlouhou cestu k efektivitě, protože také bude záležet na politické ochotě vlády a parlamentu provést rozsáhlejší systémové změny, jež budou znamenat proměnu v uvažování o VS jako celku. Zůstává otázkou, zda se ČR poučí ze zkušeností zahraničních reforem a využije některé prvky NPM.

New Public Managementem jsem dokončila teoretickou část této práce, která obsahovala důležité momenty ze sociologie organizace, managementu a veřejného sektoru. Dále bude následovat praktická část, konkrétně kvalitativní výzkum na Úřadě městské části (dále ÚMČ) Prahy 4. Doplnění této práce o pohled z praxe považuji za přínosný, zejména pro porovnání s teorií. Myšlenka provést výzkum na téma managementu v organizaci veřejného sektoru mě napadla ve chvíli, kdy jsem si uvědomila, že takových výzkumů prováděno příliš není. Lze vůbec hovořit o managementu ve VS? VS je strukturován jako pyramida, což znamená, že v ní existuje vztah subordinace a tím pádem i vedoucí pracovníci, kteří mají nejen pravomoc rozhodovat v oblasti občanské, ale mají i na starosti své podřízené a spolupracovníky. Takovou situaci považuji za řízení, vedoucí pracovník se tedy stává

³⁴ Více o reformách viz příloha č. 5.

manažerem³⁵. Ve výzkumu mě bude zajímat, jak funguje vedoucí pracovník ve VS, jeho přístup k práci, vedení a spolupráce s podřízenými či jeho pracovní činnosti. Níže popisuju metodologii výzkumu a výsledky výzkumu, kde jsem použila i některé citáty od respondentů. Ve výzkumné části se snažím dodržovat zásady psaní o kvalitativním výzkumu, tak jak je popsal Silverman (2005). Na závěr diskutuji nad výzkumem, jeho výsledky a další možnosti analýzy.

³⁵ Manažer pro mě je osoba, která má pod sebou alespoň dva pracovníky, musí plnit rozličné funkce, role a vypořádávat se s problémy, které řeší kreativně, operativně.

3. METODOLOGIE

K získání informace o managementu ve veřejném sektoru jsem využila kvalitativní přístup (konkrétně metodu rozhovoru pomocí návodu), který je vhodnější pro účely mé sondy do problematiky, jelikož management ve veřejném sektoru nemá dosud ucelenou teorii, a tak nebyly k dispozici testovatelné hypotézy, které by šlo využít v kvantitativním výzkumu. Otázka byla, zda se dá vůbec hovořit o managementu ve veřejném sektoru, resp. jaká zvolit kritéria určení, že se jedná o manažera. Za situace, že se management ve veřejném sektoru nevyskytuje, by pak kvantitativní výzkum neměl validní výsledky.

Pro tuto práci je rozhodující předností kvalitativního přístupu to, že poskytuje mnoho informací, jež zasahují více do hloubky. Díky tomu jsem měla možnost pracovat s typologií, která poukázala na různé aspekty práce respondentů, jež by nešly získat v kvantitativním výzkumu. Ačkoli je kvalitativní výzkum rozsahem malý, poskytuje cenná data a porozumění toho, jak se lidé interpretují. Data z mé kvalitativní sondy pak dávají možnost dalšího rozvoje tématu.

Jsem si vědoma základních rozdílů (omezení) kvalitativního výzkumu v porovnání s kvantitativním výzkumem (ilustruji v příloze č. 6). Problém zvolené techniky spočívá především v objektivitě dat. Částečně se tento problém dá omezit konzultacemi s dalšími osobami, ať už spojené s výzkumem či nikoli, tuto cestu jsem zvolila i já.

V metodologické části popisují terénní výzkum na konstruovaném vzorku, který reprezentuje populaci vybraného problému (tj. management ve veřejném sektoru), abych následně sebraná data analyzovala a porovnávala s teorií.

3.1 výzkumné téma

Výzkumné téma je Management ve veřejném sektoru. Při stanovování okruhů, které mě zajímají, jsem vycházela ze svých znalostí o historii managementu. Veřejné instituce jsou vázány zákony, podle kterých musí jednat. Znamená to nejen časové lhůty vyřízení, ale i rozhodování pouze v určitém pásmu možností, které jsou předem dané, nelze vymyslet jiné řešení nebo udělit výjimku. Také možnost kariérního postupu je omezena, jelikož pracovníci ve veřejném sektoru mají tzv. tabulkové platy, které se až donedávna vázaly na odpracované roky a vzdělání, ne tedy na výkon a kvalitu práce jednotlivého člověka, jež by mu zajistila možnost postupu na vyšší pozici v organizaci³⁶.

³⁶ Srov. Holman (2005b).

Dnes už dávno neplatí pojetí úředníka jako služebníka s respektem. V současné době je zaměstnanec veřejného sektoru-úředník spíše středem vzniku stereotypů o nevládnosti úřadů, o neochotě pracovat či o celkové aroganci úřednictva k občanovi³⁷. To je také jeden z důvodů, proč jsem zvolila téma Managementu ve veřejném sektoru, chci nahlédnout do fungování organizací, které jsou financovány státem, protože pokud se soukromý a veřejný sektor má doplňovat, jsem toho názoru, že je potřeba se zaměřit i na problematiku managementu ve veřejném sektoru.

Existuje spousta poznatků o řízení³⁸, které se v budoucnosti mohou prosadit i v sektoru veřejném. S ohledem na tuto tezi se pokusím identifikovat v odpovědích respondentů naladění na změny a inovace.

3.2 výběr organizace a respondentů

Výběr respondentů je pro mou práci rozhodující. Nicméně jsem si byla vědoma omezení, která plynou z VS, především je to poměrně uzavřená oblast, a tak do jejího fungování není snadné nahlédnout. Předem jsem zavrhla dbát na kvótní rozložení, ač vím, že to není příliš korektní postup pro výzkum. Stanovila jsem alespoň dvě základní charakteristiky, které musí můj respondent splňovat: 1. musí pracovat ve veřejném sektoru, 2. je v pracovní pozici, kdy má pod sebou minimálně dva spolupracovníky (vycházím z teorie skupin od G. Simmela, kdy nejmenší skupina se skládá ze tří lidí, já jsem toto převedla na rovinu pracovní - nejmenší pracovní skupina, tj. nadřízený a dva podřízení pracovníci).

Na začátek jsem udělala menší průzkum mezi svými kontakty, až se naskytla zajímavá možnost, jak se infiltrovat do organizace veřejného sektoru, konkrétně na Úřad městské části Prahy 4. Výběr respondentů tedy proběhl záměrně. Do vzorku jsem zahrнула všechny vedoucí oddělení a odborů, které v příslušné organizaci jsou. Vedoucí oddělení odpovídají provozní úrovni managementu a vedoucí odborů pak střednímu managementu (Donnelly 1997: 74). Rozhodující hledisko pro mě bylo to, že ÚMČ Prahy 4 je největší v Praze, skvěle splňuje specifika veřejného sektoru³⁹, a zároveň v něm působí lidé na pozicích vedoucí oddělení a odborů, kteří mají minimálně dva podřízené pracovníky.

³⁷ Za posledních dvaceti let výrazně sílí kritika byrokratického aparátu ve VS, pro jeho nákladnost a neefektivitu, což ústí k reformním krokům viz oddíl 2.2.1 o NPM.

³⁸ Poznátka lze najít např. J. Dědina (2005), J. Donnelly (1997), P. Drucker (2007), J. Fotr (2006), H. Mintzberg (1973, 2009), F. Ochrana (2002), P. Senge (2007), a další.

³⁹ Viz kapitola o veřejném sektoru.

3.2.1 POPIS ORGANIZACE

„*Městská část Praha 4 je správní celek hlavního města České republiky tvořený, vyjma menších místních úprav, tradičním územím katastrálních obcí Nusle, Michle, Podolí, Braník, Hodkovičky, Krč a části obce Lhotka, dále částí katastrálních území Záběhlic a několika domů na Vinohradech*“ (převzato z oficiálních internetových stránek Prahy 4). Existuje několik vymezení slova úřad, pro mou práci je nejlepší definice institucionální tzn. „*úřad je organizační jednotka, které je přikázána určitá věcná a územní působnost a pravomoc*“ (Pomahač 2002: 73). ÚMČ Prahy 4 je tvořen samosprávnou částí a přenesenou působností státní správy. Úřad vyznává koncept „Otevřené radnice“, který garantuje vstřícnost a otevřenost vůči občanovi. Skládá se z 14 odborů, 35 oddělení, 4 oblastí, 6 sekretariátů. Sídlí v ulici Tábořské v Nuslích, ovšem má i detašovaná pracoviště např. v Jílovské ulici v Modřanech. Počet zaměstnanců v roce 2010 byl 358. Konkrétní organizační strukturu úřadu lze nalézt v příloze č. 7.

Můj subjektivní popis organizace. Před kontaktováním zkoumané instituce jsem se zašla podívat, jak reálně úřad vypadá. Úřad sídlí ve starém bytovém komplexu, který byl přestavěn pro účely zřízení jednotlivých kanceláří. Nemá bezbariérový vstup. Skládá se ze čtyř pater. Úřad je velký, proto má několik vstupů do jednotlivých částí, které jsou zároveň propojeny úzkými chodbami, jež jsou ovšem pro návštěvníka spíše matoucí (všimla jsem si, že někteří další návštěvníci bloudí po chodbách a marně hledají cíl své cesty). Bylo znát zejména na starších lidech, že se na úřadě neorientují. Viděla jsem v tom určitou symboliku, protože rozsáhlá budova se spleťnými malými chodbami vůbec nekoresponduje s proklamovaným konceptem otevřené radnice.

3.2.2 ZÍSKÁNÍ RESPONDENTŮ

K tomu, abych mohla získat respondenty, bylo třeba nejprve navázat kontakt s tajemníkem úřadu, který má na starosti veškerou agendu s úřadem spojenou, proto bylo třeba vypracovat prvotní úvodní projekt výzkumu. Tento projekt jsem předložila tajemníkovi ke schválení, byl značně obecný z toho důvodu, že jsem si chtěla ponechat místo na improvizaci v samotné realizaci výzkumu. Poté, co tajemník výzkum odsouhlasil – na jednotlivé rozhovory jsem měla časově vymezený limit 45 minut, mi připravil „půdu“ pro kontakt s vedoucími tím, že jim na hromadné poradě ohlásil můj výzkumný záměr, ač to byl dobrý úmysl, došlo tak zároveň k informačnímu deficitu, kdy tajemník mylně interpretoval mou metodu sběru dat.

Dalším krokem k získání respondentů bylo samotné kontaktování úvodním informačním emailem⁴⁰. Získání kontaktů na jednotlivé vedoucí jsem měla jednoduché, protože tyto informace jsou veřejně dostupné. Ačkoli teoreticky dle součtu odborů a oddělení jsem měla oslovit celkem 49 respondentů, reálně jsem oslovila pouze 42 potenciálních respondentů, protože některé místa byla v tu dobu neobsazena nebo jejich vedoucí byl dlouhodobě nemocen. Tedy oslovila jsem prvním emailem 42 vedoucích. Po tomto prvním mailu se mi ozvali dva respondenti. Po nějaké době jsem tedy provedla druhé oslovení a opět jsem rozeslala informační email, ten byl již úspěšnější a povedlo se mi domluvit přímo dalších 10 schůzek. S ostatními vedoucími jsem byla v kontaktu, protože výzkum probíhal během komunálních voleb, a tak situace na úřadě byla pracovně náročná. Nakonec jsem některé vedoucí dokázala přemluvit ke schůzce po volbách. Celkem jsem tedy získala do svého vzorku 22 respondentů - 20 vedoucích oddělení a 2 vedoucí odborů. Vzorek se skládal z 5 mužů a 17 žen, je to dáno především skladbou organizace, jelikož na tomto úřadě pracují převážně ženy. Respondentům jsem slíbila naprostou anonymitu, proto jsem jim v citacích změnila jména, která jsem náhodně vybrala. Standardně citace bude značena kurzívou a uvozovkami.

3.3 metody sběru dat

Metody sběru dat jsem zvolila dvě. První a hlavní je kvalitativní technika rozhovoru, kterou pouze okrajově doplňuje druhá technika standardizovaného dotazníku. Takto jsem to vymyslela záměrně, protože je výhodné některé informace zejm. personálního typu převést do podoby psané, abych neztrácela zbytečně čas s touto pro respondenta „nejnudnější“ částí. Proces sběru dat probíhal takto – nejprve jsem si s respondentem popovídala a poté jsem mu na odlehčení dala vyplnit jednoduchý dotazník. Více o zvolených metodách níže.

3.3.1 METODA ROZHOVORU POMOCÍ NÁVODU

Na základě prostudované literatury⁴¹, vzhledem k danému tématu a časovému limitu (45 minut na jeden rozhovor), jsem se rozhodla jako výzkumnou metodu vybrat rozhovor pomocí návodu. K záznamu byl použit diktafon⁴².

⁴⁰ Přiložila jsem oficiálně podepsaný souhlas s výzkumem od tajemníka a úvodní projekt k výzkumu.

⁴¹ Studium literatury: N. Denzin (2005), M. Disman (2008), J. Ferjenčík (2000), H. Gajdošíková (2007), J. Hendl (2008), M. Miovský (2006), M. Petrusek (1993), D. Silverman (2005).

⁴² V případě, že respondent odmítl nahrávání, jsem využila předpřipravený záznamový arch. Tato situace nastala celkem v 7 případech.

Rozhovor pomocí návodu je výhodný pro mou sondu do tématu, protože dovoluje předem se připravit na rozhovory s respondenty (rozmyslet si témata a jejich řazení, i když samotná formulace otázek je volná), a tedy pomáhá dostatečně využít vymezený čas. Jeho další předností je, že udržuje v rozhovoru určitou strukturu, a tak poskytuje možnost držet respondentovo vyprávění na „uzdě“, což je prospěšné pro další práci s daty a závěrečnou analýzu poznatků. Já jsem využila především jeho pozitiv, zatímco negativ⁴³ jsem se snažila vyvarovat, tak, jak je zvykem pro tazatelskou etiku⁴⁴.

Tato metoda vyžaduje sestavení scénáře. Na začátek je vhodné sestavit mentální mapu tématu. Z brainstormingu vznikne série okruhů, které budou osou rozhovoru, ale i výzkumného tématu obecně. Zvolená metoda předpokládá také určité volné místo v rozhovoru, protože je možné, že se nějaká témata vyskytnou v samotném průběhu rozhovoru. Konkrétní scénář mého výzkumu ilustruji v příloze č. 8.

3.3.2 STANDARDIZOVANÝ DOTAZNÍK

Využila jsem také standardizovaný dotazník, který obsahoval úvodní seznámení s výzkumem, pokyny k vyplnění a dohromady 8 otázek z oblasti informací o respondentovi, jednalo se o věk, pohlaví, vzdělání, spokojenost s prací a perspektivou práce, poté následovaly volné asociace. Dotazník jsem řadila na úplný konec, protože jeho vyplnění bylo velmi rychlé a po rozhovoru působil jako určité uvolnění. Otázky byly uzavřené, a tedy nevyžadovaly náročné přemýšlení, výjimku tvořily volné asociace, které ovšem nezpůsobovaly větší problémy. Grafická úprava dotazníku, viz příloha č. 9.

Standardizovaný dotazník měl úlohu hlavně pro mě, protože mi šetřil čas dotazováním na informace o respondentech. Schválně jsem zařadila otázku na spokojenost s prací, protože mi to dokreslilo obrázek o respondentovi a jeho vnímání práce. Společně s volnými asociacemi, mi respondent poskytl možnost menší kontroly jeho odpovědí z rozhovorové části. Tímto dotazníkem jsem také mohla stanovit obecné charakteristiky zaměstnance městského úřadu na vedoucí pozici, se kterými pracuji v analytické části.

⁴³ Hendl (2008) považuje za negativa této metoda např., že časový limit uvádí tazatele do stresu, nepřipravené přesné otázky mohou vést k nejasné formulaci, vstupy do respondentova vyprávění mohou způsobit, že se „zablokuje“ a nebude již odpovídat.

⁴⁴ Velkou chybou by např. bylo podsouvání odpovědí, vyhrožování či vyložené nucení do odpovědi.

3.4 metody analýzy

Kvalitativní výzkum už ve svém průběhu⁴⁵ má zakomponovanou zároveň i analýzu. Je to v podstatě „živý“ výzkum, který se neustále vyvíjí. Pro mě základ dat tvoří přepis rozhovorů z diktafonu do počítače nebo vyplněný záznamový arch. Samozřejmostí je tvorba terénní poznámek⁴⁶ bezprostředně po ukončení rozhovoru, ale i během něj. Základem analýzy bylo kódování a poté seskupování do kategorií.

Již jsem zmínila, že během sběru dat, jsem si dělala terénní poznámky, které obsahovaly popis prostředí, postřehy z chování respondenta, nápady na rozšíření rozhovoru, nebo zajímavé náměty. Nasbíraná data a poznámky jsem začala systematicky pročítat a rozřazovat. Dalším krokem bylo hledání společných kategorií, kam by se daly jednotlivé tvrzení respondentů vložit. Postupně jsem nacházela podobnosti mezi jednotlivými respondenty. Využila jsem obsahové analýzy, ve které jsem si zvláště všímala detailů, jako bylo používání jazyka. Dále jsem vypracovala tabulky s jednotlivými výroky respondentů, různě jsem je přeskupovala, protože některá data neměla jednoznačný význam. V tomto bodě jsem se inspirovala významnou prací od H. Mintzberga (1973). Ten rozpracoval koncept manažerských rolí⁴⁷, který je považován za stále aktuální, a proto jsem převzala jeho dělení (konkrétně jsem jednotlivá témata selektovala do interpersonálních, rozhodovacích a informačních kategorií) při procesu kódování a rozřazování dat.

Na závěr jsem své poznatky extrahovala do tří kategorií, kde jsem charakterizovala určitý obecný typ respondenta, který náležel do této kategorie. Rozřazení respondentů jsem ověřila posláním návrhů na zařazení jednotlivým respondentům ke konzultaci a případnému dovysvětlení. Ve své závěrečné analýze používám citace od jednotlivých zkoumaných osob, jména respondentů jsou však změněna, aby byla zachována jejich anonymita.

Standardizovaný dotazník jsem vyhodnocovala kvantitativně, tj. počítala jsem četnosti odpovědí. Celkový počet 22 respondentů není vhodný k většímu statistickému testování, proto jsem se spokojila s nejjednoduššími statistickými prvky, tj. využití modusu, mediánu a průměru.

⁴⁵ Samotný průběh sběru dat jsem popsala v příloze č. 10.

⁴⁶ Terénní poznámky jsou důležité z toho důvodu, že mohou ovlivnit další vývoj výzkumu, ovšem využití naleznou při samotné analýze, kdy je potřeba si ověřit situační dojmy a nápady z rozhovoru a tím si vzpomenout na detaily, které by bez osobních poznámek byly zapomenuty, já jsem využila organizační dokumentaci, analytickou a terénní dokumentaci. Blíže o tvorbě a funkci terénních poznámek (field notes) např. Disman (2008)

⁴⁷ Blíže jsem teorii manažerských rolí od H. Mintzberga rozepsala v oddílu 1.2.2 této práce.

4. VÝSLEDKY VÝZKUMU

V této části se věnuji popsání výsledků výzkumu a jejich kritickou diskusí. Nejprve shrnu celkový obecný typ respondenta, který pracuje jako vedoucí na ÚMČ Prahy 4 a jeho pracovní činnost. Poté se zaměřím na jednotlivé typy, které jsem při analýze identifikovala a budu je charakterizovat s doplněním citací z rozhovorů.

4.1 obecná charakteristika vedoucího

V obecné charakteristice vycházím hlavně z dat z kvantitativního dotazníku, který byl na to určený. Popíšu tedy nejzákladnější zjištění o respondentech, ve které jsem využila funkce: průměr, modus a mediánu. Zobecnuji typ respondenta, proto se zajímám hlavně o nejvyšší četnosti výskytu informace. Dále popíši skutečnosti, které vyplynuly z rozhovorů a jsou společné pro všechny respondenti.

Na úřadě městské části Prahy 4 pracuje nejčastěji na vedoucí pozici oddělení či odboru žena, věkem mezi 40-55 let. Vzdělání má vysokoškolské, obor odpovídající pracovnímu místu. Na dané pozici pracuje nejméně tři roky, s prací a perspektivou ve veřejném sektoru konkrétně na úřadě je spokojena. Vedoucí svou práci ve veřejném sektoru považuje za společensky přínosnější, než kdyby pracovala v privátním. Pod pojmem management si většina respondentů představila vedení, řízení a naproti tomu za byrokrata je považován někdo striktní, nepřijemný. Četnosti odpovědí jsou uvedeny v příloze č. 11.

Z rozhovorů jsem pak vygenerovala následující informace. Na úřadě jako vedoucí pracují lidé, od kterých se vyžaduje dostatečné vzdělání, proto vedoucí, který nemá vysokoškolské nebo vysoké odborné vzdělání, si ho musí doplnit. Příjímání řízení je na úřadě standardizované, provádí ho personální oddělení, které poté jednotlivé zájemce předá příslušnému vedoucímu, aby si prostudoval materiály a rozhodl, koho pozve na osobní pohovor. Pohovoru, který je nejčastěji jednokolový, se účastní výběrová komise, kde je zastoupený vedoucí odboru, vedoucí oddělení a personalista. Rozhodující při výběru nových (vedoucích) pracovníků jsou zkušenosti z oboru a preferuje se člověk, jež už někdy byl ve státní správě zaměstnán.

Získávání nových informací z oboru mimo jiné zajišťují školení. Všichni zaměstnanci státní správy mají zákonem nařízeno účastnit se odborných školení, proto i vedoucí se musí

chodit aktivně vzdělávat několikrát do roka nebo posílat školit své podřízené⁴⁸. Problém některých školení je, že jsou placená, což omezuje počet lidí, kteří na něj mohou být posláni.

V čem se vedoucí shodují, je také otázka organizace úřadu, který by potřeboval zprůhlednit a přesně vymezit pravomoci a působnost, aby se předcházelo dublování činností. Další obtíží (hlavně přenesené působnosti státní správy) je informační zpoždění, které se týká změn v zákonech a nedostatečně propracovaných metodik, z čehož plyne nejednotnost postupů v řešení občanských situací. To je problém, který přesahuje působnost úřadu a měl by být řešen ve „vyšších patrech VS“ (př. ministerstva, magistrát). I když 19 z 22 respondentů odpovědělo, že jsou s prací spokojeni, jako odborníci nejsou nadšeni z některých novel, které jejich práci neusnadňují, ale spíše jim „*tím přidělávají administrativu*“ (paní Kralická).

Dominantní složku pracovní náplně všech zkoumaných vedoucích tvoří kontrola práce svých podřízených, nicméně různí se, „jak“ kontrolu provádí. Tedy vedoucí na úřadě je člověk, který má dost odborných zkušeností, ovšem mě zajímá, jak funguje v pracovním kolektivu, což popisuje níže, kde je kategorizují do celkem tří pracovních typů.

4.2 kategorie vedoucích

Tato část je tvořena výsledky z kvalitativních rozhovorů a dodatkem asociací z dotazníku. Týká se okruhu témat, tak, jak byly navrženy ve scénáři. Tyto témata jsem dále členila s využitím konceptu manažerských rolí dle H. Mintzberga (tab. č. 1) do interpersonálních, rozhodovacích, informačních rolí (tab. č. 2) a podle odlišností jsem vygenerovala 3 typy vedoucích – vedoucí s byrokratickými prvky, vedoucí s manažerskými prvky a manažer.

DECISIONAL ROLES	INTERPERSONAL ROLES	INFORMATIONAL ROLES
Entrepreneur	Figurehead	Monitor
Disturbance handler	Leader	Disseminator
Ressource allocator	Liaison	Spokesman
Negotiator		

Tabulka č. 1 – Manažerské role (Mintzberg 1973: 92-93, vlastní úprava)

⁴⁸ Povinné vzdělávání zaměstnanců VS je pozitivní krok směrem k efektivnějšímu řešení problémů, nicméně je třeba zajistit i odpovídající kvalitu školitelů a vhodné využití v praxi.

ROZHODOVACÍ TÉMATA	INTERPERSONÁLNÍ TÉMATA	INFORMAČNÍ TÉMATA
Organizace	Autorita	Získávání informací
Řešení konfliktů, problémů	Motivace	Předávání informací v organizaci
Dělení práce, kontrola práce	Vývoj kontaktů v i mimo organizaci	Předávání informací mimo organizaci
Hledání možností, inovace		Kontrola práce

Tabulka č. 2 – Přehled kategorií z témat rozhovoru (inspirace H. Mintzbergem 1973)

4.2.1 VEDOUcí S BYROKRATICKÝMI PRVKY

Do první kategorie jsem zařadila celkem 8 respondentů. Jsou to vesměs lidé, kteří ve státní správě pracují již mnoho let, nebo se stali vedoucími při organizačních změnách v roce 2007, kdy převzali již existující oddělení. Koncept oddělení je vytvořen vedoucím odboru v návaznosti na to, že se jedná o přenesenou působnost státní správy ve všech 8 případech.

Nejprve se podívám na rozhodovací část práce vedoucích s byrokratickými prvky. Organizace práce na oddělení je léta neměnná, agenda se rozděluje např. dle katastrů, což může být výhodou, ale i obtíží, protože toto rozvržení rajonů by mohlo způsobit nerovnoměrnost ve vytížení jednotlivých pracovníků. Jinými slovy podřízení mají přidělený určitý díl agendy, který si samostatně řeší, funguje zde princip „každý ví, co má dělat“ (paní Ralská) i sám vedoucí si nechává část úřednické agendy, kterou vyřizuje. Tento styl delegování práce je stálý, pouze pokud někdo onemocní, tak se úkoly spravedlivě rozdají mezi ostatní. Vedoucí tedy neúkoluje, protože „role jsou jasně rozdané“ (paní Kralická). Plánování práce je vázáno na zákonné lhůty, např. úředníci mají měsíc na vyřízení spisu, ovšem v podstatě plánování práce zde žádné jiné není, převládají denní činnosti, řeší se dle akutnosti a čeká se, co přijde. Tuto skutečnost jsem ověřila v otázce na volné asociace: Co se vám vybaví, když se řekne „práce“? Respondenti této kategorie odpovídali: každodenní činnost či vstávání nebo vypisovali svou pracovní náplň. Co se týče konfliktů, žádný z vedoucích nepopřel, že na oddělení nějaké jsou, ale obecně jich není tolik, kupř. všichni mají zkušenost s pracovníkem, který během zkušební doby odešel, protože nevykonával své povinnosti nebo nezapadl povahově do kolektivu, který je na oddělení stálý a zaběhlý, bez větší fluktuace. Konflikty směrem ven z organizace jsou běžnější, protože občan nebývá spokojen s rozhodnutím úřadu, a tedy si stěžuje na práci oddělení, což poté řeší kontrolní odbor. Tento typ vedoucího je zkušený ve svém oboru, pracuje tak, jak se od něj očekává (tj. dodržuje termíny). Vykonává každý den stejné pracovní úkony. Od svých spolupracovníků vyžaduje pečlivost a pracovitost. Hlavní náplň vedoucího tvoří kontrola odevzdané práce, ke

kteře se staví kriticky a snad až puntičkářsky opravuje a bazíruje kupř. na správném slovosledu. Kontrola začíná s odevzdáním vypracovaného spisu, v tu chvíli má vedoucí možnost zasáhnout a vyjádřit se zpětnou vazbou k jeho práci, která se často vrací k přepracování. I vedoucí odboru často kontroluje činnosti oddělení.

Interpersonální část práce vedoucího s byrokratickými prvky. K motivaci se vedoucí s byrokratickými prvky staví jako k nepotřebné, protože „*všichni mají tu práci rádi a dělají, co můžou*“ (paní Ralská). Občas dostanou peněžní odměnu, ve stresových situacích užijí pochvalu slovem, ale v zásadě se zde nijak nemotivuje. Pracovní kolektiv je standardně dobře zaběhlý, zná se řadu let, paní Karpatská k tomu říká: „*Práce klape, když máte dobré kolegy, ale bez toho týmu, kterej tu je, že se doplňujou všichni, nehádaj se, nežalujou na sebe, nedonášej, to tady klape, tak by to nešlo, to jako bitva na všech frontách nejde.*“ Autorita vedoucího plyne z jeho pozice a pracovní stálosti, kdy jsou všichni na sebe již dostatečně zvyklí a respektují se. Uvnitř organizace oddělení komunikuje zejm. na svém odboru, ale jinak ke své práci ostatní odbory ani nepotřebuje, proto v kontaktu skoro nejsou a ani se o jejich činnost nezajímají.

Nyní k informační složce práce vedoucíh s byrokratickými prvky. Obecně nové informace sleduje a vyhledává sám vedoucí, a zároveň je pak předává podřízeným na poradách, které se konají zhruba 1x14 dní. Vedoucí funguje jako odborný poradce a autorita, což je druhá největší složka jeho práce. Jak respondenti shodně vypovídali, podřízení se často chodí radit, nicméně oni sami se s nimi radí málo, spíše vyhledávají vyšší autoritu nad sebou, pokud hledají informaci. To znamená, že informační toky jdou směrem dolů - z institucí veřejné správy k příslušnému odboru, oddělení a vedoucí oddělení předává informace svým podřízeným. Informace získávají z různých zdrojů, hlavně z odborných školení, komunikační médií, informačních materiálů a metodik, které distribuují státní instituce.

Na závěr ještě doplním pracovní hodnoty vedoucíh zařazených do této kategorie a postoj ke změnám. Ceněné pracovní hodnoty jsou především pečlivost, pracovitost, pořádnost, profesionalita a důslednost. Hlavním přáním vedoucího je, aby „*nás bylo víc*“ (paní Karpatská). Tento typ nemá ambice nějak své oddělení posouvat, funguje jako základna pro své spolupracovníky, které kontroluje a radí jim. Pokud se jich zeptáte, co by změnili na chodu oddělení, odpoví, že nic a kdyby je přesto něco napadlo, tak to není možné, kvůli zákonům, což ale vnímám jako určitou výmluvu.

Shrnutí

Hlavní rysy vedoucího s byrokratickými prvky jsou: rutinní práce, ne-motivace, neměnnost, malá kreativita a „puntičkářská“ kontrola.

4.2.2 VEDOUcí S MANAŽERSKÝMI PRVKY

Vedoucí s manažerskými prvky už je zajímavější z hlediska vedení než li typ předchozí, protože má již náznaky manažerského uvažování o své práci. Tento vedoucí (zařadila jsem sem celkem 8 respondentů) byl nejčastěji na současnou pozici osloven, resp. mu bylo doporučeno, aby se přihlásil do výběrového řízení, poté, co již nějakou dobu pro tento úřad pracoval. Čtyři oddělení jsou ze samosprávné části úřadu a čtyři jsou přenesenou působností státní správy. Kategorie vedoucí s manažerskými prvky je mezní typ, jak sami respondenti říkali, vedení či management je pro ně „něco jako navíc“ (paní Jesenická) v jinak administrativní práci. Uvědomují si, že musí pracovat pečlivě, a zároveň dobře vycházet s pracovním kolektivem.

Rozhodovací témata rozhovoru byla zodpovězena následovně. Organizace práce je taková, že pracovníci mají svou agendu, ale všichni musí znát všechno, aby byli zastupitelní. Vedoucí rozdělují speciální úkoly dle náročnosti, tj. přidělí je více schopným pracovníkům, což se poté promítne ve finančním ohodnocení v podobě odměn. Zároveň pokud je někdo nemocný nebo má příliš své agendy, vedoucí přerozdělí práci ostatním. V tomto je již vidět určitá pracovní strategie delegování práce. Plánování práce probíhá tak, že základ je rozplánovaný, tvoří ho dlouhodobé úkoly, menší úkoly se rozdějí a dále se projevuje vliv zákonných termínů, které se musí držet. Sami vedoucí práci plánují cca na 1 měsíc. Nyní se dostávám ke konfliktům. Na oddělení vedoucích s manažerskými prvky funguje kolektiv „všichni za jednoho, jeden za všechny“ (paní Jesenická), a tak vznikají spíše jen drobná nedorozumění nebo hlasitější výměna názorů, v takovém případě „zasahuje vedoucí jako autorita shora a vyslechne každého účastníka, přičemž nakonec se vše vyřeší za zavřenými dveřmi“ (paní Krušná). Konflikty mimo oddělení vznikají opět z nespokojenosti občana, tedy buď je řeší kontrolní odbor, nebo přímo na místě vedoucí oddělení hledá kompromis. Kontrola práce má výchovný charakter, protože vrácení práce zpět k přepracování funguje jako poučení o vyvarování chyb do budoucna. „Když nejsem spokojená, pošlu je znovu, musí se naučit přiznat chybu“ (paní Šumavská). Kontrola podřízených zde probíhá diskusí, když se vedoucímu nezdá formální rozhodnutí ve spise, pozve dotyčného podřízeného, se kterým si sednou a popovídají, proč to napsal tak a ne tak. Funguje zde celkem rovný dialog, kdy má podřízený šanci svou práci obhájit. Kontrola ze strany nadřízeného odboru probíhá pravidelně tak, že vedoucí odboru má přehled o dění na oddělení a popř. informuje o novém konceptu a novinkách v oboru.

K interpersonální složce práce. Komunikace s ostatními částmi úřadu není potřeba, probíhá pouze na příslušném odboru, stejně jako v kategorii vedoucí s byrokratickými prvky.

V názoru na motivaci, zůstávají vedoucí opatrní a drží se toho, že „*přece práce je sama o sobě zajímavá*“ (paní Šumavská), a tak motivací je slušné chování ze strany vedoucího a pokud podřízený pracuje správně, tak může očekávat „*osobní ohodnocení, když je dlaň otevřená*“ (pan Krkonoš).

Informační složka práce. Vedoucí opět fungují jako odborníci, kteří „*mají dveře otevřené pro všechny*“ (pan Praděd), co potřebují radu. Porady se obvykle konají 1x za měsíc, kde se řeší hlavně novinky z oboru. Získávání informací je již pestřejší, protože kromě odborných školení, metodik, informačních médií, se zde objevují (u dvou vedoucích) i osobní kontakty mimo organizaci (tzv. informační šumy). Nicméně i tak stále přetrvává, že informace putují směrem dolů od nadřízených k podřízeným, pouze právě ve zmiňovaných dvou případech funguje předávání informací i naopak (tj. od podřízených k nadřízenému).

Na závěr zmíním pracovní hodnoty této kategorie, kam patří správně odvedená práce (výkon), odpovědnost a diskretnost. Tyto hodnoty se částečně podobají vnímání práce první kategorie, ačkoli jsou jinak vyjádřené⁴⁹. Změnu ve fungování oddělení by si přáli 4 z 8 respondentů, týká se hlavně vymezení přesné pracovní náplně, zákonů (udělat zákon, který by práci ulehčil, ne přidal) a pak výměny určitého pracovníka. Na rozdíl od první kategorie je zde zřejmý posun v uvažování o změnách na oddělení, zatímco respondenti první kategorie by neměnili nic.

Shrnutí

Hlavní rysy vedoucího s manažerskými prvky jsou: organizace a delegování práce podle schopností pracovníka, informační toky dolů (ale i nahoru), někde dokonce mimo organizaci, patrná nějaká představa o tom, co by se dalo na chodu oddělení vylepšit.

4.2.3 MANAŽER

Tato kategorie je vyčleněna vedoucím, kteří dle mého názoru mají vztah k práci manažerský. Celkem je zde 6 respondentů, kteří přišli ze soukromé sféry, anebo pracují ve státní sféře již dlouho a tím si vybudovali jedinečný pohled na její fungování. Oddělení a odbor jsou konceptuálně samosprávné části úřadu ve 4 případech, zbývající dva jsou z přenesené působnosti státní správy. Ještě je nutné dodat, že 4 respondenti jsou vedoucí oddělení a 2 jsou vedoucí odborů, což je poznat zejm. v tom, že vedoucí odborů mají na práci konceptualizace, nicméně i ostatní zařazení do této kategorie mají koncepční myšlení, ač jsou „pouze“ vedoucí oddělení. V této kategorii je značná propojenost všech tří složek práce

⁴⁹ První kategorie Vedoucí s byrokratickými prvky se opíral především o pečlivost, pracovitost, pořádnost, profesionalitu a důslednost.

vedoucího tzn. interpersonální, rozhodovací a informační. Tato komplexnost se promítá i do mého textu níže.

Organizace práce manažera⁵⁰ je zároveň spojena s její kontrolou. Platí zároveň vše uvedené u kategorie „vedoucí s manažerskými prvky“, nicméně se dále témata rozšiřují. Vedoucí má přesnou představu o dění na oddělení, ví, co se má udělat, proto úkoluje. Na poradách jednou za sedm dní se probírá plnění zadaných úkolů, popř. jejich problematické části. Dělení práce je podle agendy a výkonnosti, což se promítá do odměn. Vedoucí osobně dbá na preciznost úředních papírů a kontroluje významné projekty. Vztah k plánování je takový, že ho: „*vždycky promýšlím dopředu, od toho jsem vedoucí, s tím pracovníci nezatěžuji.*“ (paní Železná). Samozřejmě i zde jsou termínované běžné úkoly, ale i takové se monitorují. Tito vedoucí požadují plnou zastupitelnost a přítomnost, to přesně znamená, že každý musí mít přehled o práci spolupracovníků (toto je již znatelné u vedoucích s manažerskými prvky). Dále zde funguje princip stále obsazené kanceláře, který znamená, že kdykoli během dne musí být v kanceláři aspoň jeden člověk, jež je schopen odpovědět na dotazy, které přicházejí telefonicky či emailem. Konflikty na pracovišti vznikají, když podřízený neplní své povinnosti a pracovní kázeň to pak „*je jen na vedoucím, jestli si ho tam nechá*“ (Středohorská), ale mezi spolupracovníky žádné větší problémy nejsou. Pokud se stane, že se dva nedohodnou, pak zasáhne vedoucí jako autorita a problém vyřeší, než se pokazí úplně atmosféra na oddělení. Vedoucí má autoritu ve smyslu „*pracujete sice pro úřad, ale hlavně pracujete pro mě*“ (pan Pálava). Je to tedy určitý druh autority, který je vytvořen přes lidskost (viz interpersonální složka). Běžněji se vyskytují konflikty mimo pracoviště, ale opět je to v rámci nevyhovění občanům, ale i v takovém případě se snaží vedoucí problém vyřešit cestou domluvy. Stížnosti se evidují a vedení úřadu se zajímá, na druhou stranu ale chodí i pochvaly, které se pak veřejně čtou. Kontrola ze strany nadřízených není přemrštěná, v této kategorii platí, že nadřízení vedoucích, které považují za manažery, jejich oddělení téměř nekontrolují tak říkajíc vedoucí odboru „*neví, která bije a je rád, že o náš neslyší*“ (paní Železná).

Vedoucí funguje jako rádce, když mají podřízení nějaký problém, mohou kdykoliv přijít. Přitom se nejedná pouze o pracovní nesnáze, ale i osobní, protože vedoucí ví, že soukromý život se promítá do pracovního výkonu či celkové atmosféry na oddělení a snaží se pomoc spolupracovníkovi po stránce pracovní, ale zároveň lidské. Proto buduje příznivé pracovní klima, které je zároveň motivační. Celkově názor na motivaci u těchto vedoucích se

⁵⁰ Organizaci práce těchto vedoucích jsem poznala osobně, protože na schůzku se mnou si vyčlenili dostatek času, který přesahoval stanovenou dobu určenou pro rozhovor, což v porovnání s ostatními respondenty bylo příjemné, jelikož jsem se mohla doptávat pečlivěji na informace.

opět nedá zcela sjednotit, nicméně jsou znatelné dva proudy. První je ten, který jde cestou empatie a tolerance. Druhý poukazuje na výjimečnost městského úřadu kvůli jeho velikosti, a tak se vedoucí snaží vzbudit hrdost na práci právě v této instituci, „*koho chleba jíš, toho píseň zpívej*“ (paní Středohorská). Buduje se tak loajalita zaměstnanců k úřadu. Pokud se povede, že jsou podřízení pyšní na práci pro městský úřad, má to i vedlejší efekt – pozitivně působí na klienty, kteří jsou poté spokojeni s celým městským úřadem, vytváří tak vlastně image úřadu. Spokojenost vedení úřadu se pak projeví na výši odměn.

Nyní něco k informacím. Krom tradičních zdrojů jako jsou školení, metodiky a média, už naplno fungují kontakty uvnitř (aktivní komunikace s ostatními odbory a odděleními na úřadě, což částečně vychází ze zaměření – v této kategorii jsou dva vedoucí odborů a zbytek je samospráva) i mimo organizaci, ať už se jedná o předávání zkušeností lidí na podobných pozicích z jiných městských částí nebo je to někdo úplně zvenčí, kupř. sami občané chodí s nápady nebo to jsou kontakty ze soukromé sféry, které si vedoucí udržují. Komunikační kanály jsou cenné, proto se tito vedoucí rádi seznamují s novými lidmi, protože vědí, že mohou potřebovat v budoucnu nějakou informaci právě od nich. Mají tak možnost „*si informaci obstarat velmi rychle a velmi záhy*“ (paní Železná). Informační toky jdou stále spíše směrem dolů, i když stává se, že podřízení sami chodí s novými věcmi, nápady na řešení nebo přicházejí požádat o posláním na školení k problému, který je zajímavý.

Sami vedoucí se za manažery nepovažují, i když jejich názory a způsob, jakým je vyjadřují, k tomu ukazuje. V jejich řeči se často objevovalo např. „*vedení lidí je úžasný, pružné reakce, nutnost stále se učit, profesní růst, občané jsou naši klienti, důraz na výkon, efektivita a rychlost zvládání úkolů, zlepšování...*“ Od podřízených je vyžadována samostatnost a invence, ostatně to je očividné i v pracovních hodnotách vedoucích, kterými jsou již zmíněná samostatnost a aktivnost, dále pracovní nasazení a morálka (upřímnost), kreativita spojená se vzděláváním. Právě oni se snaží zlepšovat pracovní podmínky na svých odděleních. Chtěli by do budoucna zlepšit systém odměňování, který by nebyl tolik vázaný na odpracované roky. Se vzrůstající administrativou se snaží bojovat vymýšlením nových počítačových programů, které jim pomáhají zpracovávat data. Tito vedoucí, kteří jsou manažery, mají vizi o svém oddělení a odboru, ale jsou toho názoru, že i ostatní části úřadu by podobnou vizi a plány měly mít. Dalším zlepšením je pro ně transparentnost práce, tzn., aby se celý úřad mohl kdykoliv podívat, co zrovna ten který odbor dělá. Paní Lužná o tom říká: „*Práce by měla být víc vidět, je nutno ručit a stát si za svou prací.*“

Na závěr zmíním pár zajímavostí. Celkem tři oddělení se stavěla nově od základů, a tak měl vedoucí možnost si vybrat své spolupracovníky. Nezdědil je, jako je tomu v 3.2.1 a

3.2.2. „Je to výhoda, mám tam ty, které sem chtěl“ (pan Ještěd). Pro vedoucí typu manažer je práce radost, půlka života, náplň, ale i stres. Překvapivé pro mě bylo zjištění, že jeden vedoucí má dokonce klouzavou pracovní dobu, protože zastává názor, že pracovat efektivně neznamená „8h sedět v kanceláři“, ovšem pro jeho pracovníky je pracovní doba závazná, protože v kanceláři vždy musí někdo být a platí vzájemná zastupitelnost podřízených, ve snaze kdykoli pomoc klientovi.

Shrnutí

Hlavní rysy vedoucího s manažera jsou: koncepčně-organizační myšlení, příjemné pracovní klima, nároky na preciznost a transparentnost, nové možnosti řešení – kreativita a invence, síť kontaktů v i mimo organizaci.

Hlavní rozdíly mezi kategoriemi zjednodušeně ilustruji v tabulce č. 3.

	VEDOUcí S BYROKRATICKÝMI PRVKY	VEDOUcí S MANAŽERSKÝMI PRVKY	MANAŽER
Oddělení	Přenesená působnost státní správy	Přenesená působnost státní správy + samospráva	Přenesená působnost státní správy + samospráva
Nejvýraznější složka práce	Kontrola	Kontrola	Řízení
Organizace práce	Stabilní agenda	Stabilní agenda + speciální úkoly	Převažují úkoly
Plánování práce	Denní činnosti	Základ rozplánovaný, pak denní činnosti	Dlouhodobý plán, termínové úkoly, denní činnosti
Od pracovníků vyžaduje	Pečlivost, pracovitost, pořádnost, důslednost	Správně odvedená práce, odpovědnost, diskrétnost	Samostatnost, invence, aktivnost, pracovní nasazení, kreativita, morálka
Motivace	Nepotřebná	Práce je sama o sobě zajímavá, slušné chování ze strany vedoucího	Udržování atmosféry na oddělení, rozvoj loajality a tolerance
Získ informací	Metodiky	Metodiky, informační šumy	Metodiky, síť různých kontaktů
Frekvence porad	1x za 14 dní	1 x za měsíc	1 x za 7 dní
Informační toky	Dolů	Dolů	Dolů i nahoru
Kontakty	Hlavně na odboru	Hlavně na odboru	Rozvinuté v i mimo organizaci
Změna?	Ne, jen navýšení počtu pracovníků	Určitá představa	Jasná vize do budoucná

Tabulka č. 3 – Hlavní rozdíly mezi kategoriemi

5. DISKUSE NAD VÝSLEDKY VÝZKUMU

Výzkum považuji za úspěšný, podařilo se mi proniknout do instituce veřejného sektoru a získat ke spolupráci 22 respondentů, se kterými jsem provedla kvalitativní rozhovor na téma Management ve veřejném sektoru. Na základě zvolené metody jsem vytvořila typologii vedoucích pracovníků, která by se dala dále rozvíjet. Nicméně především se ukázalo, že má smysl hovořit o managementu ve veřejném sektoru i v takové instituci, jako je městský úřad, který „je obvykle považován za zkonstatělý a byrokratický“ (paní Lužná). Při analýze rozhovorů, jsem identifikovala tři druhy řízení oddělení a odborů na ÚMČ Prahy 4: první byl Vedoucí s byrokratickými prvky, druhý Vedoucí s manažerskými prvky a třetí byl pak Manažer, který se nejvíce blížil představě manažera, která je běžná pro sektor soukromý. Tyto kategorie ukazují, že stále zůstává ve veřejném sektoru určitá stagnace, ale zároveň se zde již rodí myšlenky efektivnějšího řízení. Je to jistě částečně v závislosti na věku - při výzkumu na úřadě jsem se setkala se staršími lidmi, kteří nemají zájem rozvíjet své oddělení, chtějí pouze udržet stávající stav, než odejdou do důchodu, ale zároveň jsem potkala dynamické lidi středního věku, jež mají představu a zkušenosti, které využívají k vymýšlení nových řešení a postupů. Proto si myslím, že do veřejné sféry budou v budoucnosti výrazněji pronikat praktické aplikace teorie podobné New Public Managementu⁵¹, což bude mít za následek sblížení soukromého a veřejného sektoru. Nicméně tuto tezi by bylo vhodné dále ověřit podpůrnými výzkumy.

5.1 reflexe výzkumu

Data, která jsem získala pouze na základě rozhovorů s vedoucími, nemají tolik silnou vypovídající hodnotu, nicméně pro počáteční seznámení s tématem je považuji za dostatečná. Pro objektivnější platnost výsledků tohoto konkrétního výzkumu by bylo vhodné kombinovat data z rozhovoru ještě se systematickým pozorováním, ověřovacími rozhovory s podřízenými jednotlivých vedoucích, dalšími hloubkovými rozhovory s respondenty (vedeny např. pouze se skupinou manažerů), dodržovat kvótní rozložení pracovníků na úřadě nebo si vybrat volebně neutrální období, kdy nejsou pracovníci ve stresu. Na druhou stranu jejich strach ze ztráty pracovní pozice, pokud se změní politické vedení radnice, ilustruje, jak jsou zaměstnanci úřadu propojeni s politickými stranami.

Z praktického hlediska by bylo rozsáhlejší ověřování výsledků dosti obtížné z časového a organizačního hlediska, protože by to znamenalo další kolo vyjednávání

⁵¹ Teorie NMP viz oddíl 2.2.1.

souhlasů, ale nejen od tajemníka úřadu, ale i od jednotlivých vedoucích odborů a oddělení. Také by bylo vhodné sestavit větší výzkumný tým, který by simultánně prováděl pozorování a rozhovory, čímž aby se zkrátila doba výzkumu, a tím pádem by i méně zasahoval do chodu úřadu. Proto jsem se při ověřování výsledků spokojila s kontrolou prostřednictvím zpětné vazby, kdy jsem dala návrh zařazení respondentům k nahlédnutí a konzultacemi s osobami mimo výzkum, plus odbornými radami od konzultantky kvalitativního výzkumu.

Za nejlepší řešení ověření výsledků považuji provedení podobně zaměřeného výzkumu napříč úřady a organizacemi VS, které by byly vybírány podle nějakého přesně stanoveného klíče. Identifikace manažerského chování ve VS by mohlo být užitečné i z pohledu teorie organizace, která má veřejnou správu tradičně spojenou s Weberovou teorií byrokracie. Nicméně to by byla rozsáhlejší akce, která by potřebovala oporu ve vyšším vedení veřejné správy, přičemž stále platí, že veřejný sektor je nečlenům (ne-zaměstnancům) uzavřen a chráněn úředním tajemstvím, což by se mohlo promítnout v dalším výzkumném procesu, který by také nemusel být vůbec schválen.

5.2 teorie a praxe

Nyní se pokusím porovnat vybrané poznatky z teorie s praktickými zjištěními mého „malého“ kvalitativního výzkumu. Co zůstává stále pravdou o dnešní byrokracii v ČR, je hierarchická organizační struktura, kam patří samosprávná část stejně jako přenesená působnost státní správy, tedy racionalizace a zjednodušení veřejného sektoru se prozatím nepodařilo, protože delegování činností na samosprávné celky nezrušilo vertikální uspořádání, ani nepřiblížilo úřad občanovi, tak jak se zamýšlelo. Zůstává také složitost a velké množství úkolů, které VS zajišťuje, pravděpodobně kvůli tomu je také největším zaměstnavatelem v ČR⁵². Jak výzkum ukázal je možné, že se některé úkony zdvojují, protože v přemíře novel, které jsou „šiti horkou nití“⁵³, nejsou jasně vymezená pravidla jejich provádění a pravomoci, což připomíná byrokratickou komunikaci M. Croziera, kdy toky informací a rozhodnutí pochází z nejvyšších pater organizační struktury, a tak nevidí praktické důsledky v prováděcích patrech. Je to také fakt, který neguje Weberovo pojetí racionální byrokracie, s jasně vymezeným působením a pravomocí. Praxe ukázala na další prvek, který boří Webera a jeho spravedlivé (nezaujaté) jednání úředníků ke každému člověku

⁵² Dle Národního vzdělávacího fondu (2011) je zde zaměstnáno okolo 327 tis. lidí.

⁵³ Tak se říká případům, kdy je přijata nějaká novela zákona, jež ale není dostatečně propracována, nicméně ČR jí musí splnit do určitého termínu, jelikož je např. nařízena EU (na tento fakt poukázali sami respondenti).

- působí zde oblíbenost některých klientů, zejm. v samosprávné části, která může byrokratický proces takovému člověku značně usnadnit.⁵⁴

Mertonova dysfunkce v podobě ritualismu se prokázala ve skupině první, tj. vedoucí s byrokratickými prvky, která koná stále stejně, bez inovativního myšlení, bez invence, preferují pouze rutinní činnost kontroly. Problém způsobil ritualistům nástup techniky do VS, ačkoli většina zaměstnanců, kteří nové programy nezvládali, odešli, stále jsou zde lidé, kteří dokážou tuto neznalost maskovat⁵⁵. Ritualisté si stěžují, že jich je na práci málo, což pěkně odpovídá ekonomickému pojetí bujení byrokracie.

Na druhou stranu za jednoznačně pozitivní prvek považují zjištění, že ve VS pracují kreativní lidé, jež mají zájem na tom, aby se jejich vedenému oddělení či odboru pracovalo lépe, chtějí si práci usnadnit a nelpět pouze dogmaticky na pravidlech. Takoví lidé ukazují, že VS není jen rigidní a neefektivní, ale že to jde i jinak. Tato skutečnost by vlastně mohla vyvrátit samotný pojem byrokratické správy a nahradit ho nějakým příhodnějším pojmem např. administrativní řízení či nové veřejné řízení (NPM). Totiž samotný pojem byrokracie je zatížen příliš mnoha stereotypy, které by ani po systémových změnách nemusely vymizet, proto považují za lepší tento pojem nahradit a začít budovat nový systém řízení i s novými pojmy.

⁵⁴ Na úřadě může oblíbeného klienta určit politická reprezentace, která pak působí jako zájmová skupina a tlačí na byrokratické rozhodnutí.

⁵⁵ V mém výzkumu jsem se setkala s dvěma vedoucími, kteří neuměli pracovat s novým programem, a tak pracovali stále ve starém.

ZÁVĚR

Ludwig von Mises (2002) napsal: „*Byrokratický management je řízení vztahů, které nemůže být ověřováno ekonomickou kalkulací a žádná reforma nemůže odstranit byrokratické rysy vládních úřadů.*“

Pokud by byl tento citát v úvodu práce nelze s ním než souhlasit, nicméně já jsem ho zařadila na závěr, abych mohla říci, že jeho platnost je problematická. Jak jsem se snažila ukázat, problematika managementu ve veřejném sektoru je velmi komplexní a nelze se na ní dívat měřítkem jedné vědy. Zahrnuje v sobě sociologii organizace, management, ekonomii, správní vědu, právo a další. Dnešní byrokracie není stejná, jako byla před padesáti lety, zaznamenala vývoj od jednoduché racionální práce k nepřehledné, ritualistické a neracionální práci, kterou vykonává čím dál více lidí, což se ukázalo jako dlouhodobě neudržitelné. Do popředí jde management a s ním jeho poznatky, které nastřádal během svého rozvoje v podnicích různého zaměření. Otázka: „*Lze uplatnit manažerské metody v byrokratické organizaci veřejného sektoru?*“ Odpovědí je ano i ne, protože vždy záleží na okolnostech aplikace takových postupů a především na rozumném „dávkování“ jednotlivých změn. Vyspělé země začaly pozvolna měnit své státní správy, rozšiřovat delegování působnosti na vnější organizace, zeštíhlovat počet pracovníků a zároveň motivovat ty, kteří zůstali. Česká republika funguje v podmínkách demokracie a tržního hospodářství teprve krátkou dobu, a tak i v její veřejné správě by se stále našly praktiky spojené s minulým režimem, avšak zároveň rostou nároky na VS z pohledu firem a EU.

Ačkoli je veřejná správa spojena s neosobními pravidly, a tedy na jednotlivcích nezávislá - její dílčí části v podobě odborů a oddělení jsou podle mých zjištění utvářena právě individuálním vedením, proto jsem ve svém výzkumu byla schopna identifikovat tři rozdílné skupiny, protože záleží právě na vedoucím člověku, jakým způsobem si přizpůsobí svou práci, i když je jeho působnost limitována zákonem. V tom tkví význam mého výzkumu, který byl sice rozsahem malý, ale ukázal fungování úřadu z jiné perspektivy, než jak je na něj člověk, jako občan, zvyklý. Na výzkumu bych změnila jeho dobu, to znamená, situovala bych ho do klidnějšího mimo-volebního období, abych měla možnost získat více respondentů, kteří by byli zároveň ve větší pracovní pohodě. Také bych tento výzkum rozšířila minimálně ještě na jeden úřad, abych měla alespoň nějaké srovnání dat.

Von Mises se nedomníval, že by byrokracie šla odstranit nebo změřit. Já zastávám názor, že to je možné. Podobě jako se měří spokojenost se službami v soukromém sektoru, lze měřit i administrativní služby v tom veřejném. Co se týče odstranění byrokracie jako takové,

problém bude ve změně vnímání samotné byrokracie. Možná až se dospěje do bodu, že i poskytování veřejných statků si bude konkurovat, tak pak dojde i k vymizení byrokracie. Tedy v podstatě reforma bude spočívat ve změně vidění veřejného sektoru a jeho činnosti ne v odstranění byrokracie. Rozšiřují se výzkumné možnosti, které se mohou zabývat fungováním vedoucích pracovníků uvnitř VS a dále fungováním veřejných organizací jako celku navenek (např. jak jejich činnost hodnotí občané, tedy ti, pro které mají tyto organizace fungovat). Na základě takových výzkumů by se mohly rozšiřovat poznatky nového vědního oboru – Management ve veřejném sektoru.

PŘEHLED LITERATURY

CITOVANÁ LITERATURA

CASTELLS, Manuel. *The rise of the network society*. 2nd.ed. Oxford : Blackwell Publishing, 2010. 597 s. ISBN 978-1-4051-9686-4.

CROZIER, Michel. *The Bureaucratic Phenomenon*. 1st. ed. Chicago : University of Chicago Press, 1964. 320 s. Dostupné z WWW: <http://books.google.com/books?id=D6w9AAAAIAAJ&printsec=frontcover&dq=The+Bureaucratic+Phenomenon&hl=cs&ei=iCWTTZT2KIiz8QPgvM3mAw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CC8Q6AEwAQ#v=onepage&q&f=false>.

DĚDINA, Jiří; ODCHÁZEL, Jiří. *Management a moderní organizování firmy*. 1.vyd. Praha : Grada Publishing, a.s., 2007. 328 s. ISBN 978-80-247-2149-1.

DISMAN, Miroslav. *Jak se vyrábí sociologická znalost : Příručka pro uživatele*. 3.vyd. Praha : Nakladatelství Karolinum, 2008. 374 s. ISBN 978-80-246-0139-7.

DONNELLY, JR., James H.; GIBSON, James L.; IVANCEVICH, John M. *Management*. 1.vyd. Praha : Grada Publishing a.s., 1997. 821 s. ISBN 80-7169-422-3.

DRUCKER, Peter F. *Management pro 21. století : Cestou k zítřku*. 1.vyd. Praha : Management Press, 1993. 136 s. ISBN 80-85603-28-4.

DRUCKER, Peter F. *Výzvy managementu pro 21. století*. 1.vyd. Praha : Management Press, 2001. 187 s. ISBN 80-7261-021-X.

GIDDENS, Anthony. *Sociologie*. 1.vyd. Praha : Argo, 1999. 597 s. ISBN 80-7203-124-4.

HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum : Základní teorie, metody a aplikace*. 2.vyd. Praha : Portál, 2008. 408 s. ISBN 978-80-7367-485-4.

HENDRYCH, Dušan. *Správní věda : Teorie veřejné správy*. 3.vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009. 232 s. ISBN 978-80-7357-458-1.

KELLER, Jan. *Dějiny klasické sociologie*. 2.vyd. Praha : Sociologické nakladatelství, 2007a. 529 s. ISBN 978-80-86429-52-6.

KELLER, Jan. *Sociologie organizace*. 2.vyd. Praha : Sociologické nakladatelství, 2007b. 186 s. ISBN 978-80-86429-74-8.

MERTON, Robert K. *Studie ze sociologické teorie*. 2.vyd. Praha : Sociologické nakladatelství, 2007. Byrokratická struktura a osobnost, s. 276. ISBN 80-86429-70-0.

MINTZBERG, Henry. *Managers not MBAs : a hard look at the soft practice of managing and the development of managers*. 1st. ed. California : Berrett-Koehler Publishers, 2004. 464 s. ISBN 978-1576752753.

MINTZBERG, Henry. *The Nature of Managerial Work*. 1st. ed. United States of America : Harper&Row, 1973. 308 s. ISBN 06-044556-4.

OCHRANA, František. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. 1.vyd. Praha : Management Press, 2001. 246 s. ISBN 80-7261-018-X.

POLLITT, Christopher; VAN THIEL, Sandra; HOMBURG, Vincent. *New Public Management in Europe : Adaptation and Alternatives*. 1st. ed. United Kingdom : PALGRAVE MACMILLAN, 2007. 229 s. ISBN 0-230-00693-0.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public management reform : a comparative analysis*. 2nd.ed. Oxford : Oxford University Press, 2004. 345 s. ISBN 978-0-19-926848-1.

POMAHAČ, Richard; VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1.vyd. Praha : C.H.Beck, 2002. 290 s. ISBN 80-7179-748-0.

SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D. *Ekonomie*. 18.vyd. Praha : Svoboda, 2007. 775 s. ISBN 978-80-205-0590-3.

SILVERMAN, David. *Ako robiť kvalitatívny výskum : praktická príručka*. 1.vyd. Bratislava : Ikar, 2005. 327 s. ISBN 80-551-0904-4.

Sociologický ústav Akademie věd ČR. *Velký sociologický slovník : I. svazek A-O*. 1.vyd. Praha : Karolinum, 1996a. 747 s. ISBN 80-7184-164-1.

Sociologický ústav Akademie věd ČR. *Velký sociologický slovník : II. svazek P-Ž*. 1.vyd. Praha : Karolinum, 1996b. 878 s. ISBN 80-7184-310-5.

STIGLITZ, Joseph E. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1.vyd. Praha : Grada Publishing, 1997. 664 s. ISBN 80-7169-454-1.

ŠVIHLÍKOVÁ, Ilona. *Globalizace a krize : Souvislosti a scénáře*. 1.vyd. Všeň : Grimmus, 2010. 296 s. ISBN 978-80-87461-01-3.

VEBER, Jaromír, et al. *Management : základy, prosperita, globalizace*. Praha : Management Press, 2006. 700 s. ISBN 80-7261-029-5.

VON MISES, Ludwig . *Byrokracie*. 1.vyd. Praha : Liberální institut, 2002. 206 s. ISBN 80-86389-22-7.

WEBER, Max. *Metodologie, sociologie a politika*. 1.vyd. Praha : OIKOYMENH, 1998. 354 s. ISBN 80-86005-48-8.

WEBER, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft : Grundriss der verstehenden Soziologie : Studienausgabe*. Tübingen : J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1972. 945 s.

Internetové zdroje

Educius o.s. *ManagementMania* [online]. 2008-2011. 16.1. 2011 [cit. 2011-04-06]. Veřejný sektor. Dostupné z WWW: <<http://managementmania.com/index.php/verejna-sprava>>.

MINTZBERG, Henry. America's Scorched Earth Management. *Project Syndicate* [online]. 2008-07-17, [cit. 2011-04-04]. Dostupný z WWW: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/mintzberg2/English>>.

Národní vzdělávací fond o.p.s. *Budoucnost profesí* [online]. 13.04.2011. 13.04.2011 [cit. 2011-04-14]. Veřejná správa a obrana. Dostupné z WWW: <<http://www.budoucnostprofesi.cz/cs/vyvoj-v-odvetvich/verejna-sprava.html>>.

Weby:

Česká manažerská asociace:

<http://www.cma.cz/DesktopDefault.aspx>

Ministerstvo životního prostředí:

[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/organizacni_struktura/\\$FILE/OPO-organizacni_schema-20110407.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/organizacni_struktura/$FILE/OPO-organizacni_schema-20110407.pdf)

Národní vzdělávací fond o.p.s.:

<http://www.budoucnostprofesi.cz/cs/vyvoj-v-odvetvich/verejna-sprava.html>

Úřad městské části Praha 4:

<http://www.praha4.cz/lang/1=1>

Úřad městské části Praha 10:

<http://praha10.cz/>

Vláda České republiky:

http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/dokumenty/vladni-dokumenty/ustava_2.pdf

DALŠÍ ODKAZOVANÁ LITERATURA

BECK, Ulrich. *Riziková společnost : Na cestě k jiné moderně*. 1.vyd. Praha : Sociologické nakladatelství, 2004. 431 s. ISBN 80-86429-32-6.

BURNS, Tom; STALKER, G.M. *The management of innovation*. 1.st. ed. London : Tavistock Publications, 1966. 269 s. ISBN 0-422-72050-x

CROZIER, Michel. *The Bureaucratic Phenomenon*. 1st. ed. New Brunswick, New Jersey : Transaction Publishers, 2010. 293 s. Dostupné z WWW: <<http://www.google.com/books?hl=cs&lr=&id=MNIKVJWocmYC&oi=fnd&pg=PR5&dq=The+Bureaucratic+Phenomenon&ots=qWSL4HPzJh&sig=KkDrdcszrvNEgYR6MuLSd-iGYbo#v=onepage&q&f=false>>. ISBN 978-1-4128-1158-3.

DENZIN, Norman K; LINCOLN, Yvonna S. *The SAGE handbook of qualitative research* . 3rd. ed. Thousand Oaks : Sage Publications, 2005. 1210 s. ISBN 0-7619-2757-3.

- DĚDINA, Jiří; CEJTHAMR, Václav. *Management a organizační chování*. 1.vyd. Praha : Grada Publishing a.s., 2005. 339 s. ISBN 80-247-1300-4.
- DRUCKER, Peter F. *The Practice of Management*. New York, United States of America : Harper Collins Publishers, 2006. 416 s. ISBN 978-0-06-087897-9.
- FERJENČÍK, Ján . *Úvod do metodologie psychologického výzkumu : Jak zkoumat lidskou duši*. 1.vyd. Praha : Portál, 2000. 256 s. ISBN 80-7178-367-6.
- FOTR, Jiří, et al. *Manažerské rozhodování : postupy, metody a nástroje*. 1.vyd. Praha : Ekopress, s.r.o., 2006. 410 s. ISBN 80-86929-15-9.
- GAJDOŠÍKOVÁ (ED.), Hana. *Kvalitativní přístup a metody ve vědách o člověku : vybrané aspekty teorie a praxe*. 1.vyd. Praha : Univerzita Karlova v Praze, 1. lékařská fakulta, Sdružené SCAN, 2007. 165 s. ISBN 80-86620-14-X.
- HARMON, M.; MAYER, R. *Organization theory for public administration*. Boston : Little, Brown, 1986. 415 s.
- HOLMAN, Robert. *Dějiny ekonomického myšlení*. 3.vyd. Praha : C.H.Beck, 2005a. 539 s. ISBN 80-7179-380-9.
- HOLMAN, Robert. *Ekonomie*. 4.vyd. Praha : C.H.Beck, 2005b. 710 s. ISBN 80-7179-891-6.
- HROZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR* . 2.vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. 240 s. ISBN 978-80-7380-263-9.
- CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. *Transcending New Public Management : The Transformation of Public Sector Reforms*. Hampshire : Ashgate Publishing, 2007. 288 s. ISBN 978-0-7546-7071-1.
- KELLER, Jan. *Soumrak sociálního státu*. 1.vyd. Praha : Sociologické nakladatelství, 2005. 158 s. ISBN 80-86429-41-5.
- MARX, Karel. *Ekonomicko-filosofické rukopisy*. 1.vyd. Praha : Státní nakladatelství politické literatury, 1961. 167 s.
- MCLAUGHLIN, Kate; OSBOURNE, Stephen P.; FERLIE, Ewan. *New Public Management : Current trends and future prospects*. 1st. ed. London : Routledge, 2002. 355 s. ISBN 0-415-24363-7.
- MILES, Raymond E.; SNOW, Charles C. *Organizational strategy, structure, and process* . Stanford, California : Stanford University Press, 2003. 304 s. ISBN 9780804767170.
- MIOVSKÝ, Michal. *Kvalitativní přístup a metody v psychologickém výzkumu*. 1.vyd. Havlíčkův Brod : Grada Publishing, a.s., 2006. 332 s. ISBN 80-247-1362-4.
- OCHRANA, František. *Manažerské metody ve veřejném sektoru : Teorie, praxe a metodika uplatnění*. 1.vyd. Praha : Ekopress, 2002. 216 s. ISBN 80-86119-51-3.

- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. 2nd print. Massachusetts : William Patrik Book, 1992. 405 s. ISBN 0-201-52394-9.
- PETRUSEK, Miloslav. *Teorie a metoda v moderní sociologii*. 1.vyd. Praha : Nakladatelství Karolinum, 1993. 204 s. ISBN 80-7066-799-0.
- POLLITT, Christopher;. *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*. Oxford : Blackwell Publishing, 1990. 214 s. ISBN 0631163344.
- SENGE, Peter. *Pátá disciplína : teorie a praxe učící se organizace*. 1.vyd. Praha : Management Press, 2007. 439 s. ISBN 978-80-7261-162-1.
- VIDLÁKOVÁ, Olga. *Reformy veřejné správy*. 1.vyd. Pardubice : Univerzita Pardubice, 2000. 140 s. ISBN 80-7194-290-1.
- VEČEŘA, Miloš . *Sociální stát : Východiska a přístupy*. 2.vyd. Praha : Sociologické nakladatelství, 2001. 112 s. ISBN 80-85850-16-8.
- WAGNER, Peter. *Soziologie der Moderne*. Frankfurt am Main : Campus Verlag, 1995. 309 s. ISBN 10:3593353938.
- WEBER, Max. *Autorita, etika a společnost : Pohled sociologa do dějin*. 1.vyd. Praha : Mladá fronta, 1997. 296 s. ISBN 80-204-0611-5.
- WRIGHT, Glen; NEMEC, Juraj. *Management veřejné správy : teorie a praxe : zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy*. 1.vyd. Praha : Ekopress, 2003. 419 s. ISBN 80-86119-70-X

SEZNAM TABULEK A SCHÉMAT

Schéma č. 1 - Moderní integrovaný management (Donnelly 1997).....	18
Schéma č. 2 - Fungování veřejného sektoru (ManagementMania 2011).....	22
Tabulka č. 1 – Manažerské role (Henry Mintzberg 1973)	40
Tabulka č. 2 – Přehled kategorií z témat rozhovoru.....	41
Tabulka č. 3 – Hlavní rozdíly mezi kategoriemi.....	47

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha č. 1 – Max Weber a panství.....	60
Příloha č. 2 – Veřejná a soukromá správa.....	61
Příloha č. 3 – Hlavní varianty hierarchické struktury.....	62
Příloha č. 4 – Organizace veřejného sektoru v ČR.....	65
Příloha č. 5 – Základní rozdíly mezi kvalitativním a kvantitativním výzkumem.....	68
Příloha č. 6 – Správní reformy v duchu NPM.....	69
Příloha č. 7 – Organizační struktura Úřadu městské části Prahy 4.....	70
Příloha č. 8 – Scénář rozhovoru.....	72
Příloha č. 9 – Grafická úprava dotazníku.....	74
Příloha č. 10 – Průběh výzkumu.....	76
Příloha č. 11 – Vyhodnocení dotazníku.....	78

PŘÍLOHA Č. 1

MAX WEBER A PANSTVÍ

Tabulka sestavena na základě přečtené literatury: Weber (1997), Keller (2007), Giddens (1999).

	LEGÁLNÍ PANSTVÍ/BYROKRACIE	CHARISMATICKÉ PANSTVÍ	TRADIČNÍ PANSTVÍ
Poslušnost vůči:	Neosobním principům	Osobní autorita vůči charismatickému vůdci	Osobní autorita vůči pánovi
Členění	Hierarchie pravomocí, pyramida, centralizované rozhodování	Žádné	Pán je hlavní, pracovníci zodpovídají přímo jemu
Hmotné prostředky, se kterými pracují	Nevlastní (kancelář, nábytek apod.)	Někdy se brání penězům	Vlastní nástroje
Úkoly	Jasně rozdělené, odvozené od pozice, kterou pracovník zastává Vykonává odborně školený personál	Lidé podporují vůdce v jeho poslání	Nahodile rozdávané, bez podmínky kvalifikace
Pravomoci	Dle hierarchické struktury	Má kvalifikovaný charismatický vůdce	Různé dle nálady pána
Vytvořeno	Uměle	Přirozeně	Přirozeně
Zaměření	Každodenní řešení problémů	Řeší krizové situace	Každodenní řešení problémů
Platná pravidla	Neosobní předpisy, aplikovatelné na všechny členy společnosti (rovnost všech)	Žádná	Přežaty z minulosti, rozmanité aplikace podle stavovských privilegií a lokálních zvláštností
Technické přednosti	Přesnost, rychlost, jednoznačnost, návaznost, diskrece, striktní podřízenost		
Podmínky pro vznik panství	Rozvoj peněžního hospodářství, kvantitativní růst státu a masové strany, kvalitativní rozvoj administrativních úkolů	Přijetí vůdci vize	Patriarchální – vlastnictví, instituce otroctví, postupně decentralizace a politické útvary
Myšlení	Racionalismus – pravidla, účel, prostředek, neosobnost	Neracionální hospodaření	Hospodárná domácnost
Struktura	Stálá, všední	Nestálá	Stálí všední

PŘÍLOHA Č. 2

VEŘEJNÁ A SOUKROMÁ SPRÁVA

Tabulka sestavena na základě přečtené literatury: Hendrych (2009), Ochrana (2001) a Pomahač (2002).

	VEŘEJNÁ SPRÁVA	SOUKROMÁ SPRÁVA
Právní vázanost	Stanovené působnosti a pravomoci každému jejímu vykonavateli	Volnost jednání. Právní řád vymezuje pouze rámec jednání
Cíl a úkoly	Veřejná organizace je povinna vykonávat úkoly stanovené v zákonech a jiných právních předpisech	Soukromá organizace si sama stanovuje cíl a úkoly, které chce dosáhnout, i to, jakými metodami jich dosáhne.
Možnost změny úkolů	Malý prostor pro změnu	Velký prostor pro změnu
Postavení	Monopol správních úřadů a orgánů na výkon určitých veřejných služeb	Konkurence na trhu
Vykonavatelé	Vláda, Úředníci	Management podniku
Řídící pracovníci	Volení (vláda), jmenování	Vybírání – akcionáři vybírají management
Právo	Vynucovací prostředky – vymáhání daní apod.	Nemá taková práva jako veřejná správa
Typická organizační struktura	Vertikálně-orientovaná struktura (pyramida)	Vertikální, od konce 20. st. spíše horizontální nebo síťová struktura
Poptávka pochází z	Potřeb stanovených od politiků, správy	Potřeb trhu
Měření výkonnosti	Problematické	Ziskem
Účel	Veřejný zájem	Soukromý zájem

PŘÍLOHA č. 3

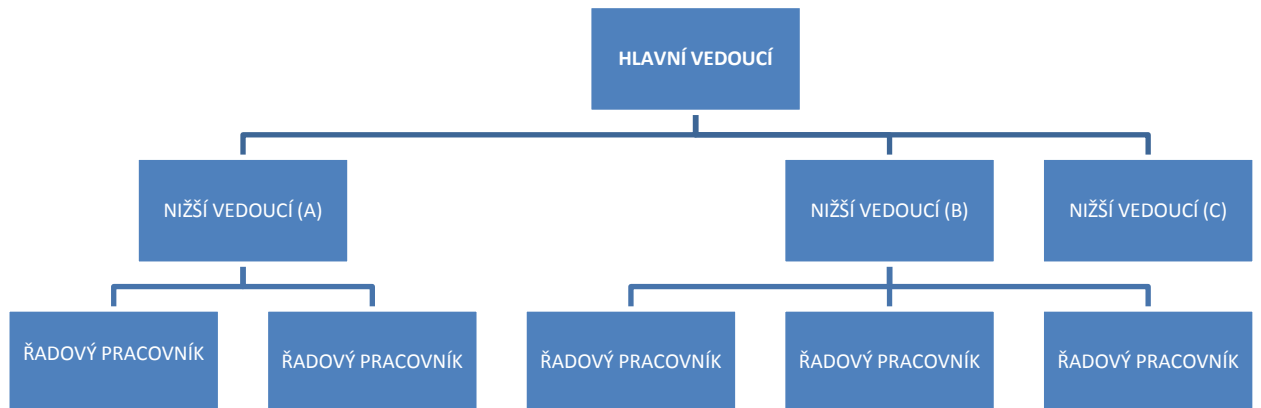
HLAVNÍ VARIANTY HIERARCHICKÉ STRUKTURY

Sestaveno na základě přečtené literatury: Donnelly (1997), Hendrych (2009), Veber (2006)

	1) LINIOVÁ ORGANIZACE	2) ŠTÁBNĚ LINIOVÁ ORGANIZACE	3) MATICOVÁ ORGNIZACE
Vztah	Jednoznačná subordinance, liniové vazby	Spolupráce štábu a liniové organizace	Koordinace spojených pracovníků nebo útvarů
Specifikace	Jednoliniové – 1 vedoucí / více liniové uspořádání (funkcionální) – podřízenost formálnímu, ale i odbornému vedoucímu	Vedle liniové organizace vznik poradenských štábů, bez rozhodovací pravomoci, ale poskytují důležitá doporučení	Dočasné trvání, týmová práce různých odborníků, účelová, doplňuje stávající organizační strukturu
Výhody	Jednota odpovědnosti, odborná kvalita, jasné kompetence	Posílení odbornosti vedení úřadů, racionalizace jejich rozhodování, hodnocení širších souvislostí průřezových úkolů	Flexibilní, zvýšení úsilí dosáhnout urč. cíle, vhodná do rychle se měnícího se prostředí
Nevýhody	Nevhodnost pro větší jednotky	Štáb nemá rozhodovací pravomoc	Nevyjasněné kompetence, nutno školení v mezilidských vztazích, relativně vysoké náklady
V praxi	Kombinace obou jednoliniového a více liniového uspořádání	Mohou mít štáby uvnitř organizace pravomoc provádět některá opatření	Není příliš běžná, spíše v regionální úrovni VS.

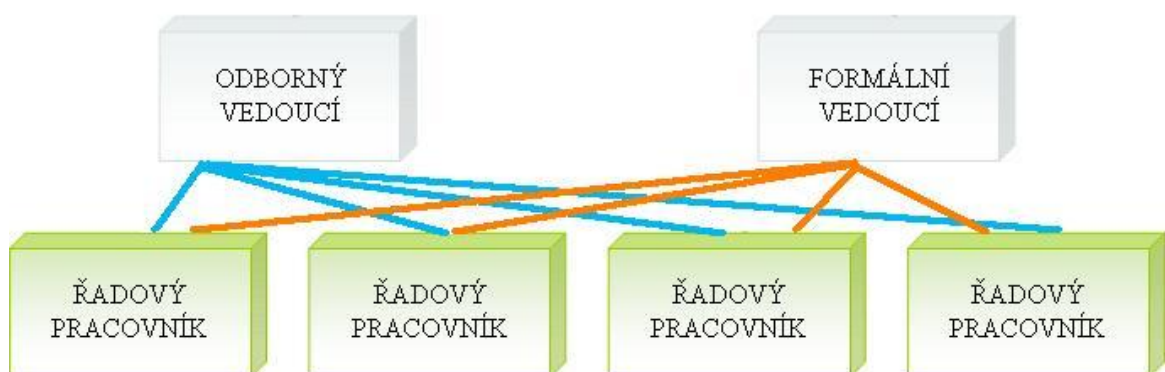
1) liniová organizace

- Jednoliniiová organizace



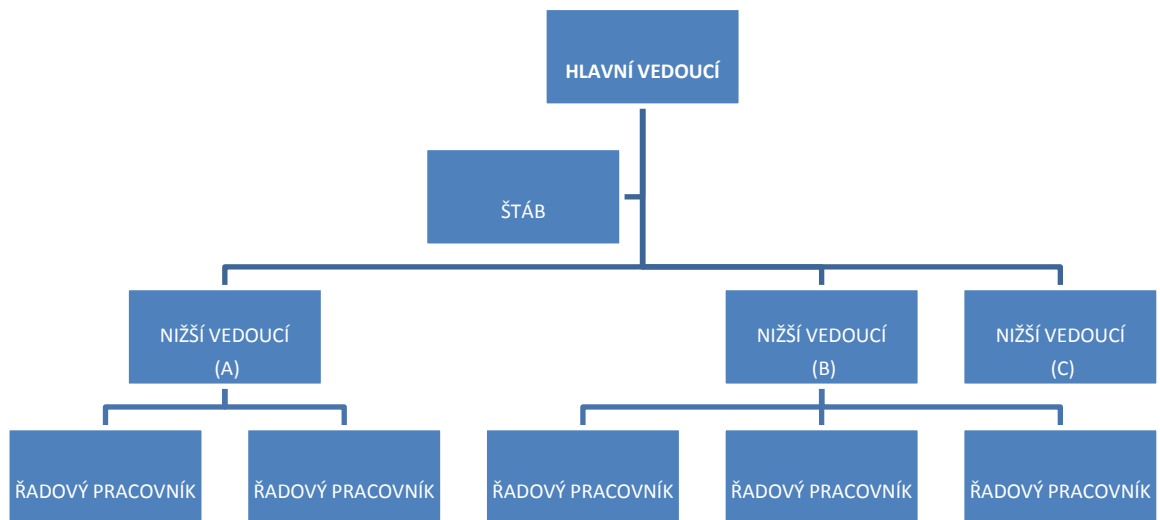
zdroj: viz přečtená literatura, vlastní úprava

- Více liniiová organizace



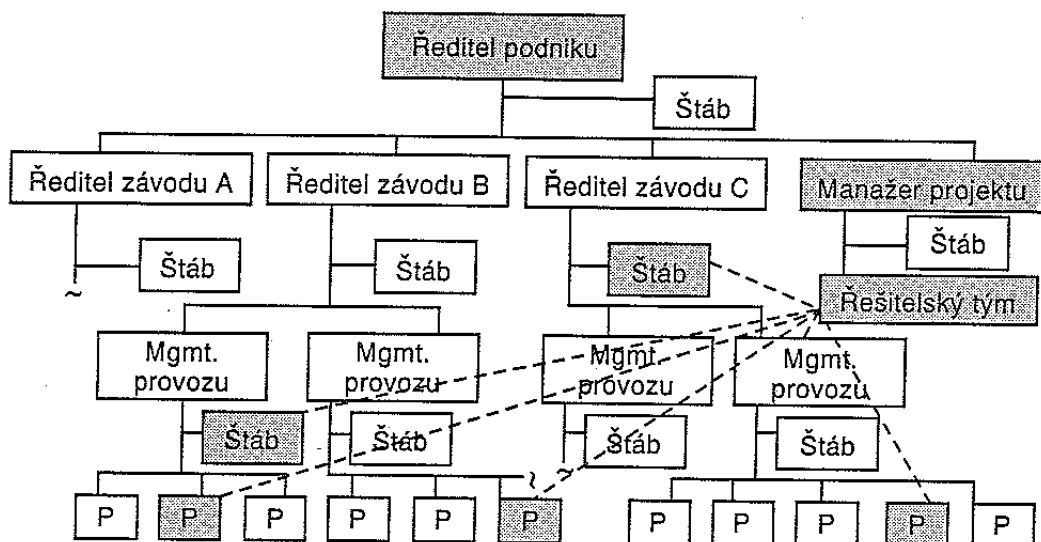
zdroj: viz přečtená literatura, vlastní úprava

2) štábně liniová organizace



zdroj: viz přečtená literatura, vlastní úprava

3) maticová organizace

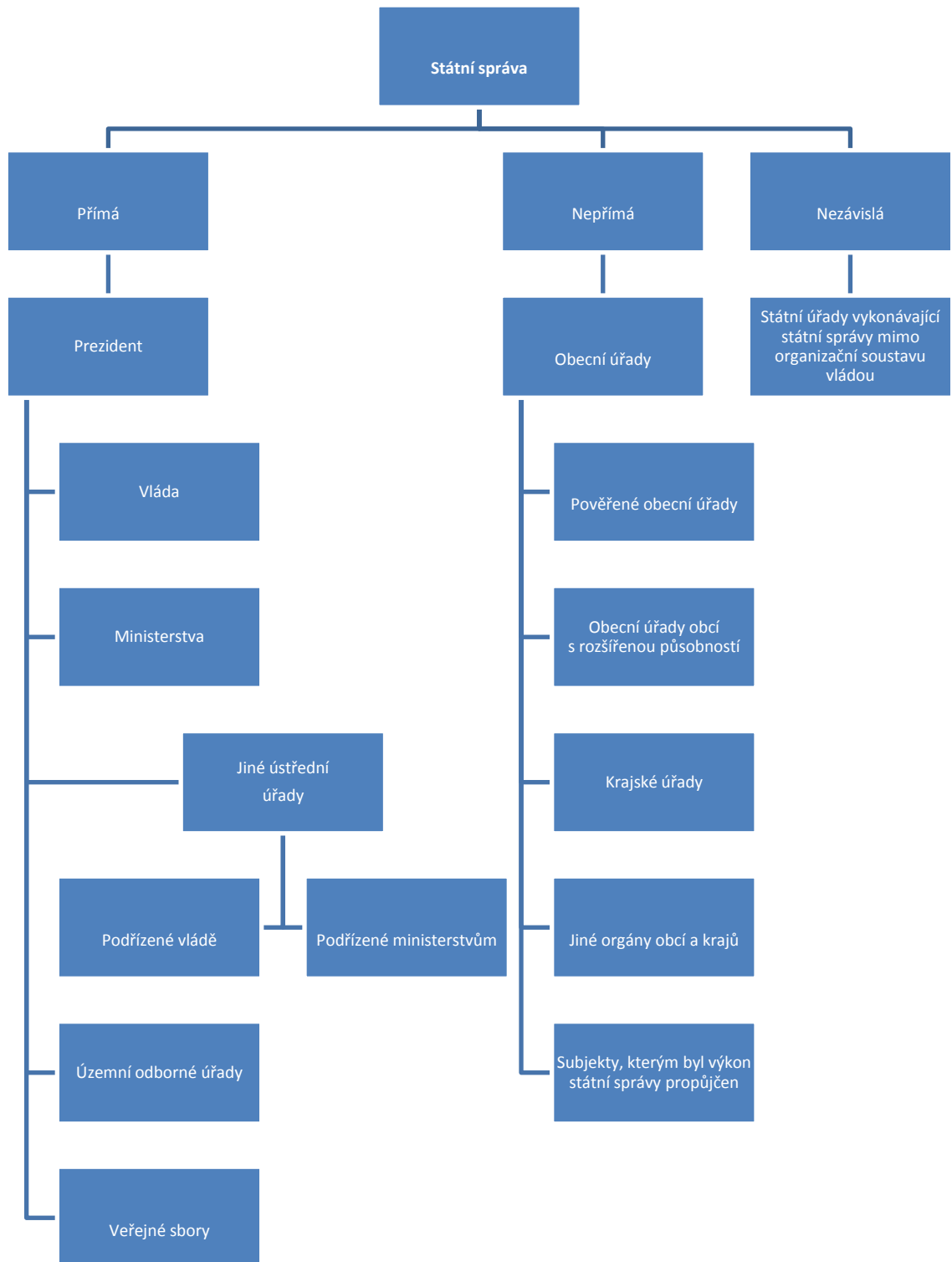


zdroj: Veber 2006: 131

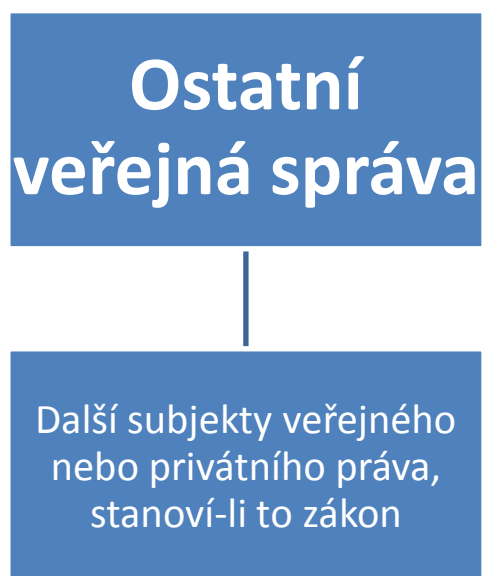
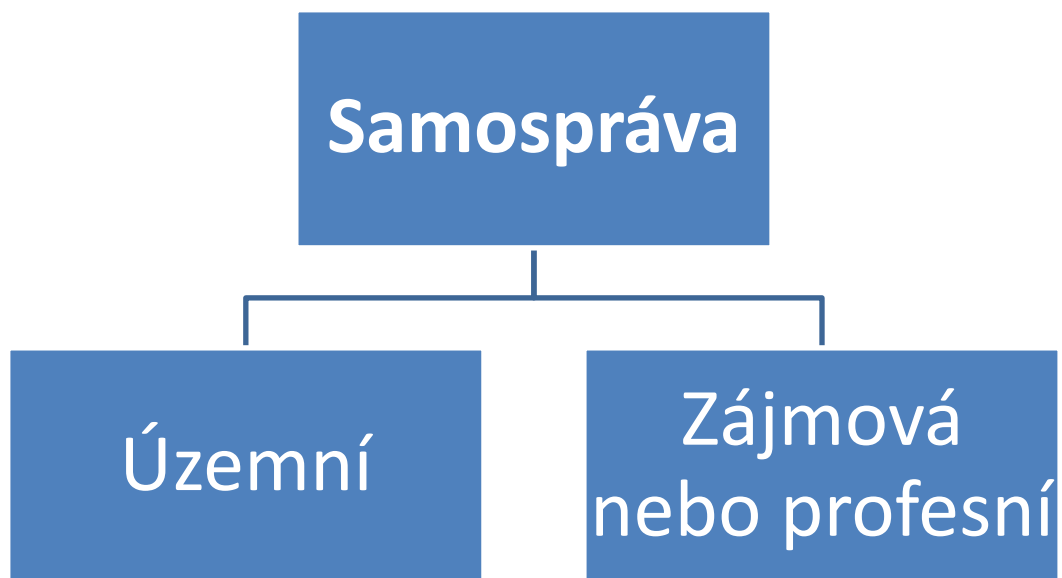
PŘÍLOHA Č. 4

ORGANIZACE VS V ČR

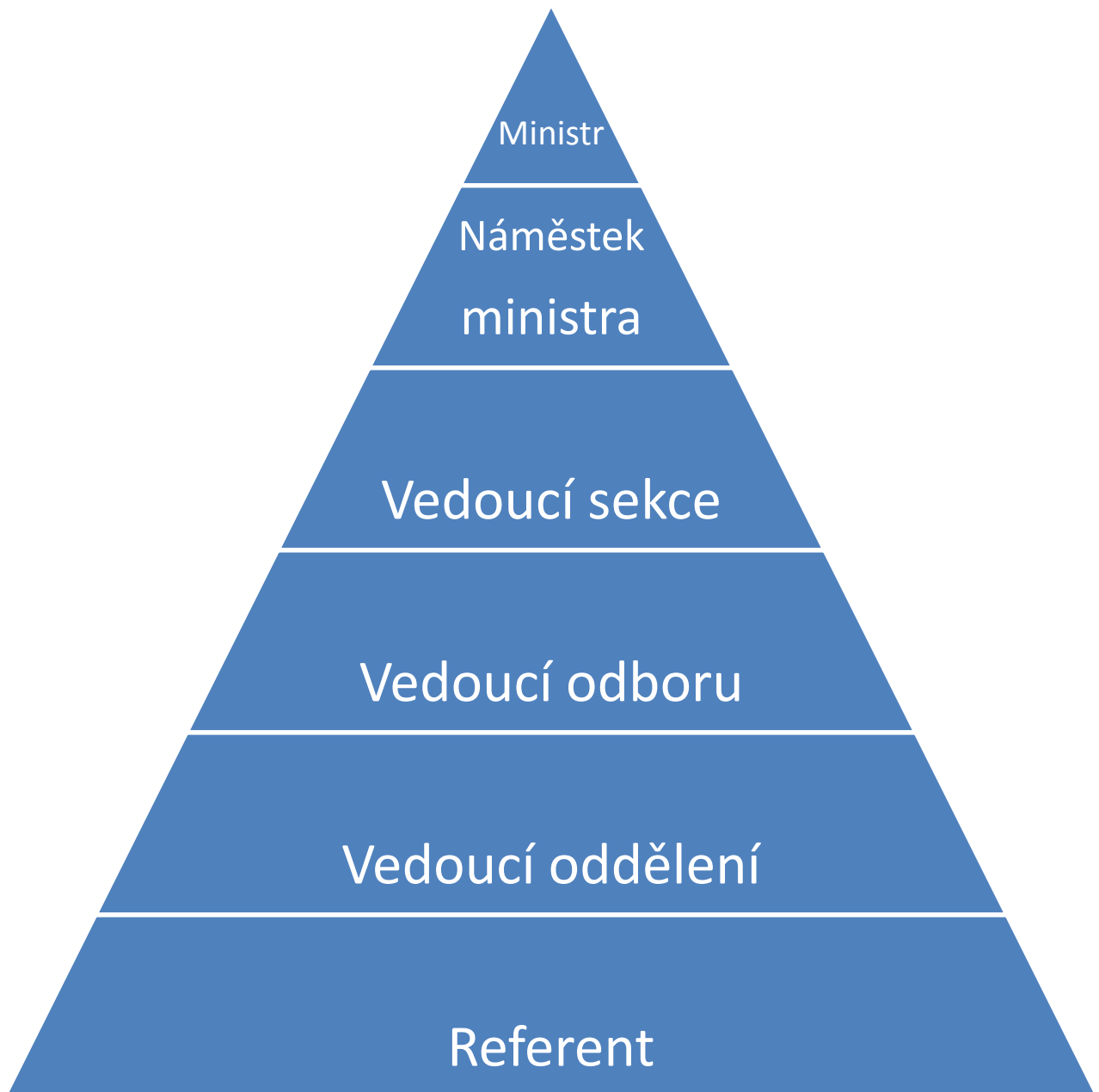
Sestaveno na základě přečtené literatury: Hendrych (2009)



zdroj: Hendrych (2009: 197 vlastní úprava)



zdroj: Hendrych (2009: 197 vlastní úprava)



zdroj: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/organizacni_struktura/\\$FILE/OPO-organizacni_schema-20110407.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/organizacni_struktura/$FILE/OPO-organizacni_schema-20110407.pdf), vlastní úprava

PŘÍLOHA Č. 5

SPRÁVNÍ REFORMY V DUCHU NPM

Sestaveno na základě přečtené literatury: Pomahač (2002)

	1. SKUPINA	2. SKUPINA	3. SKUPINA
Země	Německo	Finsko, Francie, Kanada, Nizozemí, Švédsko	Austrálie, Nový Zéland, Velký Británie
Strategie	Konzervativní	Odvážnější	Radikální
Cíl	Odlehčit byrokracii, snížit výdajů veřejného rozpočtu	Rozpočet orientovaný na výsledek, evaluace, výkonnější řízení lidských zdrojů, úřad blíže občanům	Soutěž a tržní mechanismy ve VS, smlouvy, korporativizované organizační formy, přiblížení VS a soukromého sektoru
Reformní kroky	Zachovat, co nejvíce ze stávající stavu a realizovat pár reformních kroků	Ochota provést zásadní změny v organizaci VS, decentralizace a přenesení pravomocí na nižší úřady	Testování služeb trhem, smluvní vztahy s veřejnými pracovníky – plat podle výkonu, decentralizace
Role státu	Zachována	Zachována	Oddělení politického rozhodování od administrativního výkonu politických rozhodnutí

PŘÍLOHA Č. 6

ZÁKLADNÍ ROZDÍLY MEZI KVALITATIVNÍ A KVANTITATIVNÍ TECHNIKOU VÝZKUMU

Zdroj dat: Disman (2008)

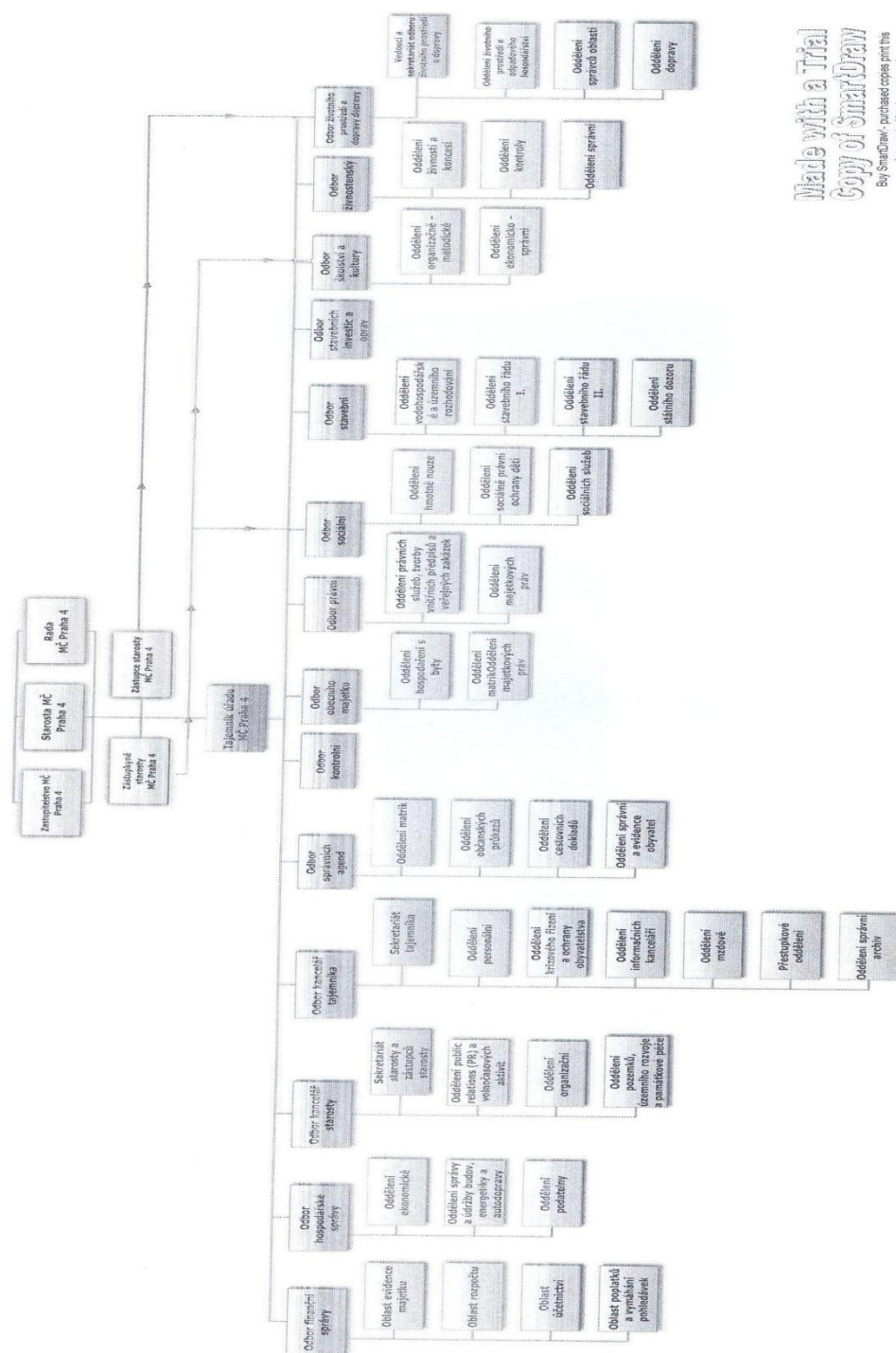
VÝZKUM	KVANTITATIVNÍ	KVALITATIVNÍ
Metoda	Dedukce – teorie, hypotézy, pozorování, přijetí či zamítnutí hypotéz	Indukce – pozorování, nalezené pravidelnosti, předběžné závěry, teorie
Logika	Omezená informace o mnoha jedincích	Mnoho informací o velmi malém počtu jedinců
Obvyklá technika	Dotazník	Rozhovor
Realizace	Relativně nižší náklady, velký počet respondentů v poměrně krátkém čase	Vysoké nároky na tazatele, vysoké náklady a časová náročnost
Anonymita	Celkem přesvědčivá	Málo přesvědčivá
Návratnost dat	Nízká	Celkem dost dokončených rozhovorů
Vzorek	I lidé, kteří tam nepatří	Celkem přesný vzorek
Generalizace na populaci	Snadná, validita je měřitelná	Problematická až nemožná

PŘÍLOHA Č. 7

ORGANIZAČNÍ STRUKTURA ÚŘADU MĚSTSKÉ ČÁSTI PRAHY 4

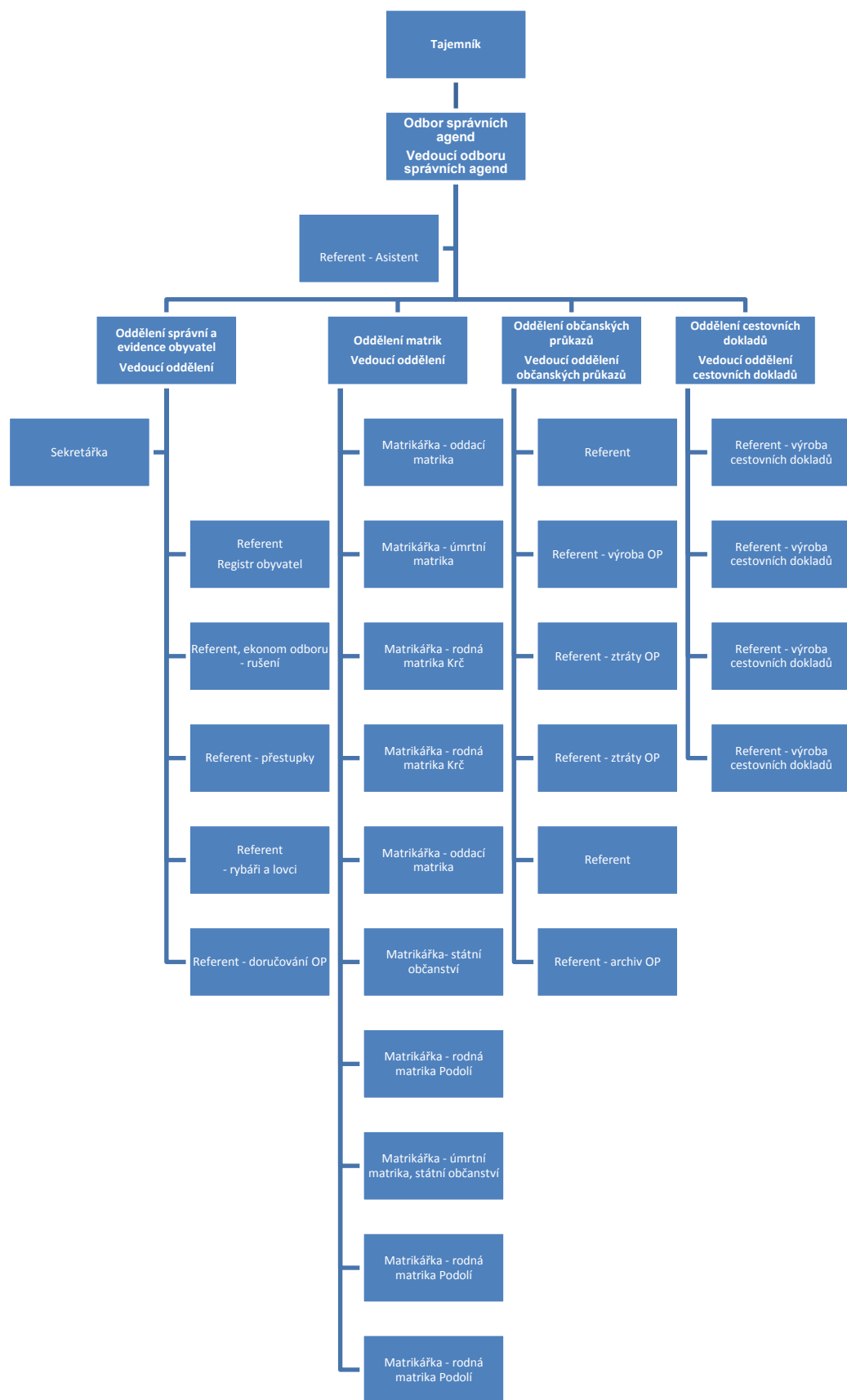
Vypracováno dle zdroje: www.praha4.cz

Úřad městské části Praha 4



Made with a Trial
 Copy of SmartDraw
 Buy SmartDraw - purchase copies print this document without a watermark.
 Visit www.smartdraw.com or call 1-800-789-3729

Vybraná struktura od řadového pracovníka Úřadu MČ Praha 4



vypracováno dle zdroje www.praha4.cz

PŘÍLOHA Č. 8

SCÉNÁŘ ROZHOVORU

Téma výzkumu: Management ve veřejném sektoru

Respondent: Vedoucí oddělení na úřadě městské části Praha 4

Zaměření rozhovoru: Běžná manažerská práce/agenda, fungování vedoucího na úřadě

Čas: 45 min.

Metoda: Rozhovor pomocí návodu

Struktura rozhovoru:

MANAŽERSKÁ PRÁCE	okruhy
Deskripce běžné činnosti	oddělení
	den
Organizace práce	plánování
	delegování
	kontrola
Komunikace	informace
	porady
Výběr spolupracovníků	mechanismy
Motivace pracovníků	noví x starší
	forma
Konflikt	vnitřní x vnější
	generační
	kvalita práce
Inovace	co změnit?
	možnosti?
profesní dráha	jak se sem dostal

Teoretický postup při rozhovoru:

- 1) Představení tazatele, představení instituce, účel rozhovoru s důrazem na respondentův přínos, ujištění o anonymitě a korektním užití získaných dat, dotaz na záznam rozhovoru – svolení s nahráváním, volný prostor pro respondentovy otázky
- 2) Na začátek pro zahřátí deskriptivní otázky o práci oddělení, kterému respondent „šéfuje“, čím se zabývá? Jak jeho vypadá typický pracovní den?
 - Jsou to nenáročné otázky, které respondent zaručeně ovládá, a tak se může rozhovořit, pro mě nejsou příliš podstatné z hlediska obsahového, ale spíše pro tvorbu příznivého klimatu.

- 3) Díky popsanému standardnímu dnu teoreticky můžu plynule přejít na okruh otázek, který se týká plánování času a delegování práce.
- 4) S plánováním a delegováním dále souvisí téma informací nebo kontroly práce.
- 5) V otázce kontroly lze narazit na nespokojenost s prací některého pracovníka, dalo by se napojit na výběr nebo konflikt, obě témata jsou pro mě perspektivní.
- 6) Z konfliktu by to dále šlo rozvinout do inovací a změn na oddělení, které by si respondent představoval v budoucnosti
- 7) Jako poslední otázku zařazuji otázku na to, jak se respondent stal vedoucím, oddechová a snad i milá vzpomínka, jak zde začínal.
- 8) Konec rozhovoru pak je souhrnem toho, co jsme s respondentem probrali, poděkování, opět možnost na dotazy, nabídnutí možnosti se podílet na vyhodnocení rozhovoru, rozloučení.

Priority:

Témata, která určitě chci v rozhovoru probrat, jelikož jsou stěžejní pro pochopení běžné manažerské práce v praxi:

- 1) plánování a delegování
- 2) motivace
- 3) informace/komunikace
- 4) konflikt

Ostatní témata nesou ty omezení, že např. výběr spolupracovníků probíhá na úřadě standardizovaným způsobem, a tedy není tolik zajímavý. Další podobné téma pak je inovace – i zde jsou podmínky omezené, protože veřejný sektor nemá dostatek finančních prostředků ke zlepšení systému, mnohdy ani novely zákonů nejsou přínosem, ale spíše administrativní zátěží, proto volím okruhy, jež jsou podobné manažerské práci v soukromém sektoru a můžou se svou aplikací lišit na daném oddělení.

PŘÍLOHA Č. 9

GRAFICKÁ ÚPRAVA DOTAZNÍKU

FF UK, Katedra sociologie

DOTAZNÍK MANAGEMENT VE VEŘEJNÉM SEKTORU

--	--

Informace pro vyplnění:

Kde jsou u otázky možnosti a) b) atd., tak tam prosím **zakroužkujte pouze jednu odpověď**.

U otázek na doplnění prosím pište do **vyznačeného prostoru**.

1. Pohlaví:

- a) muž
- b) žena

2. Napište prosím svůj věk:

--

3. Vaše nejvyšší dosažené vzdělání:

- a) ZŠ
- b) SOU
- c) SŠ
- d) VOŠ
- e) VŠ

V jakém oboru jste dosáhl/a nejvyššího vzdělání?

4. Jak dlouho již pracujete na Vaší současné pracovní pozici (stačí orientační odhad v letech)? Doplňte prosím níže:

--

5. Jak jste spokojen/a s prací na vaší nynější pozici?

- a) velmi spokojen/a
- b) spokojen/a
- c) ani spokojen/a, ani nespokojen/a
- d) nespokojen/a
- e) velmi nespokojen/a

6) Co se Vám vybaví, když se řekne:

Práce =	
Management =	
Byrokrat =	
Městský úřad =	

7) Považujete práci ve veřejném sektoru za sociálně přínosnější než li v privátním?

- a) určitě je přínosnější
- b) spíše je přínosnější
- c) spíše je nepřínosnější
- d) určitě je nepřínosnější

8) Jak jste spokojen/a s perspektivou práce ve veřejném sektoru?

- a) velmi spokojen/a
- b) spokojen/a
- c) ani spokojen/a, ani nespokojen/a
- d) nespokojen/a
- e) velmi nespokojen/a

DĚKUJI ZA VYPLNĚNÍ!

PŘÍLOHA Č. 10

PRŮBĚH VÝZKUMU

Počátek výzkumu byl v červenci 2010, to jsem oficiálně dostala potvrzení o tom, že mohu výzkum provést. Samotný sběr dat měl probíhat od 16.8.2010 - 31.10.2010, tento termín jsem zvolila schválně, protože byl před komunálními volbami, a tak jsem chtěla provést rozhovory, ještě za stabilní atmosféry. Pochopitelně jsem měla i obavu z personálních změn, kdyby sběr dat trval déle. Nakonec právě kvůli volbám jsem byla nucena sběr dat prodloužit o 3 týdny na žádost samotných respondentů, kteří se chtěli zúčastnit, ale byli velmi zaneprázdnění v době oslovení.

Jak jsem již uvedla, oslovila jsem všech 42 respondentů úvodním mailem, poté, co byli informováni od samotného vedení. Nicméně jsem musela vyvinout větší úsilí, abych jednotlivé respondenty získala, druhé oslovení dopadlo lépe a následovaly osobní domluvy přes telefon. Snažila jsem se respondentům vyjít maximálně vstříc, protože jsem výzkum prováděla sama, zajistila jsem si dostatek času, aby termín konání rozhovoru vybral sám respondent. Tato zvolená strategie se ukázala jako vhodná. Zároveň tím, že jsem navštěvovala vedoucí na jejich pracovišti, to pro ně bylo pohodlné, nemuseli nikam chodit a byli v prostředí, které jim bylo blízké. Obvykle rozhovory probíhaly dopoledne.

V průměru jsem mluvila s respondenty vyměřených 45 min., které byly i podmínkou pro schválení výzkumu. Ovšem v 8 případech, jsem po skončení hlavní tázací části (a vypnutí diktafonu), ještě s respondenty chvíli poseděla a povídali jsme si nezávazně o tom, co by je zajímalo k výzkumu či o mně nebo jsme vlastně pokračovali v rozhovoru o respondentově práci, a tedy jsem se dozvěděla zajímavé další údaje, které jsem si po skončení hovoru ihned zapsala. Na druhou stranu, sem se setkala i s nedostatkem času ze strany respondenta, to znamená, že ve 3 případech trval rozhovor méně než 45 min. V této časové tísní jsem rozhovor cíleně vedla k určeným tématům, abych získala alespoň nějaká data.

Obvykle se s respondenty dobře pracovalo, ale i tak se mi stalo, že se odmítli nechat nahrát (celkem 7 případů) – argumentace spočívala v tom, že tajemník úřadu špatně interpretoval, jak bude výzkum vypadat, řekl jim, že to bude dotazníkové šetření, a tak došlo k tomu, že se někteří respondenti nechtěli nechat nahrát. Mé dojmy z některých byly takové (4 případy), že na ně zapůsobila atmosféra blížících se voleb, dokonce mě považovali za špióna vedení, ač jsem se v úvodu vždy snažila vysvětlit všechny okolnosti mého výzkumného tématu, a tak zbořit neosobní bariéry. Jiný problém, který mi znepříjemňoval práci, byl věkový rozdíl mezi mnou a staršími respondenty, ti měli neustále tendence mě

poučovat o životě a odbíhat od tématu, což byla bizarní situace, kdy jsem musela jednat rychle, protože čas běžel, ale zároveň jsem nechtěla, aby se respondent tzv. „zablokoval“, kdybych ho nepřiměřeně přerušila, a tím pádem vyjádřila své nerespektování jeho osoby. V takové situaci jsem nechala respondenta domluvit a poté ho nenápadně vrátit do tématu šikovnou otázkou, ale po pravdě ne vždy jsem uspěla.

Kvalitativní výzkum dost často pracuje s metodou sněhové koule, i v mém případě jsem tuto metodu využila, ale omezeně ve smyslu, když jsem se nacházela na určitém odboru, ptala jsem se respondenta, zda jeho kolega je informován o výzkumu, popř. jsem si s ním rovnou měla možnost dohodnout schůzku. Tento systém byl příjemný, protože jsem se viděla s budoucím respondentem dříve než na samotném rozhovoru a ještě jsem byla představena od kolegy, který tak mi propůjčil určitou důvěryhodnost, když on sám se mnou rozhovor udělal.

Zhruba po 14 rozhovorech jsem si všimla začínajících podobností v odpovědích respondentů, mé štěstí je, že se rozhodli se mnou spolupracovat respondenti z různých oborů a vzdělání, tak jsem měla poměrně široké názorové spektrum, a tedy považuji celkově 22 respondentů za teoretické nasycení výzkumného tématu.

PŘÍLOHA Č. 11

VYHODNOCENÍ DOTAZNÍKU

1. POHLAVÍ	MUŽ	ŽENA
četnosti	5	17

2. Věk	30-39	40-49	50-59	60 a více	neodpověděl/a
četnosti	3	7	10	1	1
průměr	46 let	modus	42 let	medián	44 let

3. Vzdělání	základní	SOU	SŠ	VOŠ	VŠ
četnosti	0	1	8	2	11

4. Pozice	1-2 roky	3-4 roky	6-14 let	více jak 18 let
četnosti	6	11	2	3
průměr	6 let	modus	3 roky	

5. Spokojenost s prací	velmi spokojen/a	spokojen/a	ani, ani	nespokojen/a	velmi nespokojen/a
četnosti	6	13	2	1	0
průměr	spokojen	modus	spokojen		

6. Co se Vám vybaví, když se řekne:	
slovo	asociace
práce	povinnost, výdělek, pracovní náplň
management	vedení, řízení
byrokrat	úředník, striktnost, neústupnost
městský úřad	instituce, radnice, samospráva, státní správa

7. Práce ve VS přínosnější než v privátním	určitě ano	spíše ano	spíše ne	určitě ne	nelze odpovědět
četnosti	9	6	1	0	6
průměr	spíše ano	modus	určitě je přínosnější		

8. Perspektiva práce ve VS	velmi spokojen/a	spok.	ani, ani	nespok.	velmi nespokojen/a	neodpověděl/a
četnosti	0	19	1	1	0	1
průměr	spokojen	modus	spokojen			