

# ÚČINNOST NAŘÍZENÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Robert Baťa

Ústav veřejné správy a práva, Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice

**Abstrakt:** *Problematika jevu zvaného kontrolní paradox je dobře známa z oblasti podniků. Díky rozšiřování přístupů dosud používaných zejména v podnicích do oblasti veřejné správy mohou být dány podmínky pro vznik a existenci tohoto jevu i ve veřejné správě. Mezi největší rizika kontrolního paradoxu ve veřejné správě patří neobvyklost výskytu tohoto jevu ve zkoumané oblasti a s ním spojené riziko jeho opožděné identifikace s možností vzniku výrazných škod. Jako nejvíce problémová se jeví oblast dopravy a životního prostředí. Pro zpracování statistických dat byla zvolena oblast životního prostředí. Jako indikátor byly využity informační tabule s environmentálně zaměřeným obsahem. Byl porovnáván obsah podle kritérií významných pro iniciaci vzniku zkoumaného jevu, výsledky byly statisticky zpracovány.*

**Abstract:** *The problem of phenomenon whis is called control paradox is well known in the companies' environment. Point is that the most people make in special conditions in society specific answer for an inducement. The men are going in his life trough an evolution from juvenile person to the ripe person. If we replace a ripe person in conditions which are typical for juvenile person, is this situation for this ripe person very displeasing.*

*These specific conditions are especially:*

- *Strict control on such way, that the recipients of them can feel the loosing of their sway and independency for decision making. (With the participation on the sway feel the people their own aliquot part on decision making).*
- *Station of ripe person to a juvenile position characterized trough passivity, dependency, short vistas, inferior position, and lack of pomposity.*

*If the management answers with consolidation of control and restriction of decision-making on lower positions, we have a control paradox. The biggest risk of control paradox in public administration is abnormal existence in this sector, and the implicit risk of later identification and possibility of more worries. Very sensible is the field of environmental protection and traffic. For the adoption of statistical methods was chosen the field of public administration. As indicator were used the information tables with environmental oriented purport. Comparison was done between the tables with purport to initiate the control paradox and with purport with normal information. The data was statistical elaborated.*

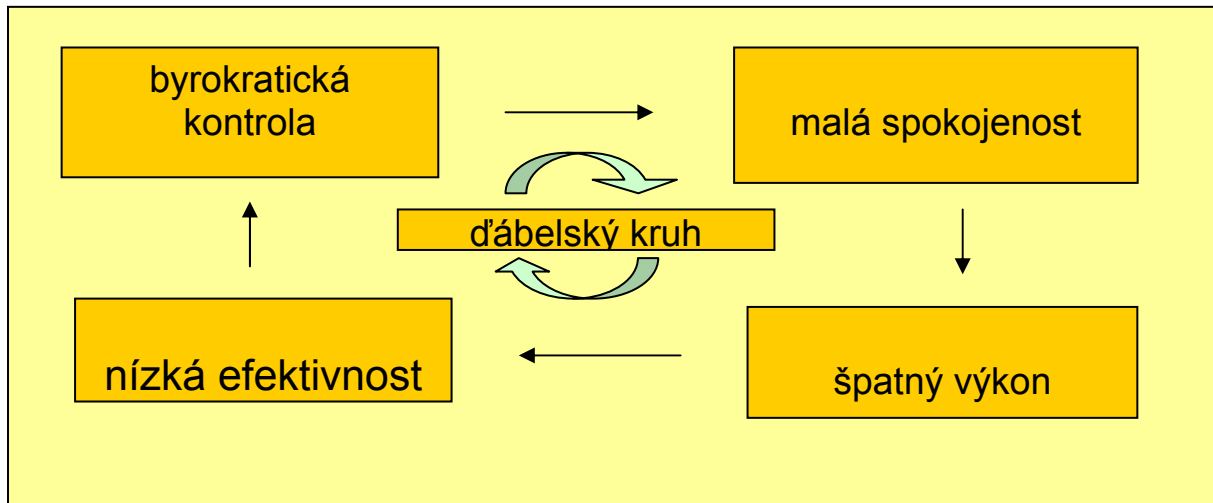
**Klíčová slova:** *Management, kontrolní paradox, veřejná správa, kontrola*

**Key words:** *Management, control paradox, public administration, control*

## 1. Úvod

Tendence člověka snižovat svůj pracovní výkon a dokonce úmyslně působit škody pro velkou nespokojenost na pracovišti je známa již dlouhou dobu. Podmínky, za kterých tato tendence vzniká mají specifický charakter. Jinými slovy - chceme-li toto zvláštní jednání u lidí iniciovat, musí je jejich prostředí omezovat poměrně specifickým způsobem. Jakmile jsou však tyto podmínky nastaveny a obě skupiny osob vystupující ve vzájemných vztazích se chovají zcela logicky dochází k cyklické reakci. Reakce probíhá ve spirále mezi skupinou lidí (či jednotlivcem) které se tyto podmínky dotýkají a mezi skupinou (či jednotlivcem) která tyto podmínky stanovuje. To vede k rostoucí míře nespokojenosti na obou stranách a tomu odpovídajícím reakcím. Pokud není tento jev včas rozpoznán, může dojít mezi uvedenými dvěma skupinami k otevřenému boji. Jedná se o jev nazývaný „Kontrolní paradox“. [4] Tento jev se však nemusí omezovat pouze na oblast podniku, principiálně se s ním lze setkat

kdekoli. Výrazněji se projevil však teprve po tzv. první technické revoluci a dále potom po tzv. druhé technické revoluci. Právě dnes, kdy se řada postupů dříve běžných pouze v podnicích stále více uplatňuje i při výkonu veřejné správy, narůstá i pravděpodobnost vzniku tohoto jevu právě zde. [2], [7] Mechanismus, nebo jak literatura uvádí „d'ábelský kruh kontrolního paradoxu“ je znázorněn na obrázku 1.



Zdroj: SCHENER, A. *Hawthorne Experimente*, s. 8.

**Obr. 1:** Znázornění „d'ábelského kruhu“ kontrolního paradoxu

## 2. Mechanismy kontrolního paradoxu

Jedná se o psychologický problém, který se může vyvinout při jakékoli lidské činnosti, lhostejno zda ve výrobě, při správě obcí a měst nebo v rámci jakékoli skupiny osob či dokonce v rámci rodiny. Mezi významné příčiny patří:

- 1) Kontrola vedoucí ať již ke skutečné či pouze pocíťované ztrátě moci, kterou nikdo nevnímá pozitivně. Participací na rozhodování o problémech mají lidé pocit že se na moci podílejí.
- 2) Člověk se s rostoucím věkem vyvíjí. Tento vývoj probíhá téměř vždy podle určitého rámce. Dochází k vyspívání od člověka „nezralého“ k člověku „zralému“. Pro člověka „nezralého“ jsou typické takové vlastnosti jako je pasivita, závislost, nediferencované chování, krátkodobé perspektivy, podřízená pozice, nedostatek sebevědomí. Naopak pro člověka „zralého“ je typická aktivita, nezávislost, samostatné rozhodování, uznání jako nezávislé individuum, velký repertoár chování, dlouhodobé perspektivy, nadřazená pozice, sebevědomí a kontrola.

Jsou-li lidé nespokojeni z důvodů, které byly popsány v bodech 1) a 2), tzn. dospělý člověk je postaven násilně do role „nezralého“, (např. prostřednictvím necitlivě zpracované obecní vyhlášky) vnímají tito lidé svoje podmínky jako velmi nepříjemné. To vede obecně k:

- 1) opuštění komunity, organizace či skupiny,
- 2) obranným reakcím (záměrné porušování nařízení, až sabotáže),
- 3) apatii a netečnosti,
- 4) projevům nespokojenosti s vysokými požadavky na kompenzaci v jiné oblasti.

Na to reaguje vedení či management zpravidla zpřísněním kontroly a vyšším tlakem, což posílí negativní vnímání vlastní pozice adresátů působení podle výše uvedených bodů. Ti potom reagují vyšší mírou fluktuace, obranných reakcí, apatií zvýšením kompenzačních požadavků, případně kombinací uvedených možností. Tím se kruh uzavírá a pokračuje opět dalším zpřísněním kontroly ze strany vedení. Přestože je tento problém doposud znám pouze

z oblasti podniku, může se vyskytovat kdekoli, kde vstupují do vzájemných reakcí dvě skupiny lidí, z nichž jedna má nadřazenou a druhá podřazenou pozici.

Veřejná správa jako moc výkonná splňuje ve vztahu jejich nositelů, tedy subjektů vůči adresátům jejího působení, tedy občanům základní podmínku vzniku tohoto jevu, totiž nerovné postavení obou skupin. Kontrolní paradox v podmínkách veřejné správy může oproti klasickému modelu vykazovat jisté odchylky. To může způsobit, že nemusí být včas identifikován, což však zároveň znamená, že jeho projevy mohou vyvolat větší škody, než v oblasti průmyslu, kde je již dlouhou dobu znám. Některé indicie ukazují na to, že tento jev může skutečně existovat ve vztahu občan – veřejná správa. Je možné vysledovat, že se lidé v určitých situacích souvisejících např. s přehnanou ochranou životního prostředí, příliš byrokratickými kontrolami na silnicích a podobných situacích mají tendenci chovat se podobně, jako v rámci kontrolního paradoxu.

Jako příklad lze uvést lokality se zachovanou přírodou požívající nějaký druh ochrany se vyskytují poměrně často a jsou vyznačeny informativními tabulemi, kde je napsáno obvykle čím jsou tyto lokality výjimečné a také co se zde nesmí dělat. Velký tlak na ochranu životního prostředí však může vést k záměrnému ničení chráněných území např. ukládáním odpadů, třeba jen proto, „abychom ty ochranáře prostě našťvali, když nám pořád něco zakazují“ [2]. Důsledky plynoucí z těchto činností pro obce na jejichž pozemcích dojde ke vzniku takových skládek jsou obecně známy.

Sanace takové skládky potom může představovat pro místní správu závažný problém. Z uvedeného vyplývá, že je v případě ochrany příslušných lokalit, ale nejen zde nutné přistupovat k informování veřejnosti citlivě a v hlubších souvislostech. Jako podstatně účinnější se ukazuje poskytovat pouze informace bez jakéhokoliv omezování. Zde může občan participovat na procesu rozhodování a tak se cítí být integrován.

Je velký rozdíl, zda použijeme vysvětlující informační tabuli, o tom, že ve vyšších polohách hor se vzácně vyskytující ptactvo živí lesními plody, nebo strohý nápis: „sběr lesních plodů zakázán“. Tento problém se samozřejmě nevztahuje pouze na ochranu životního prostředí. Existuje řada příkladů z mnoha správních činností. Jev kontrolního paradoxu může v oblasti veřejné správy znamenat do budoucna novou problematiku. Jeho řešení však leží v oblasti managementu a bude třeba jej pouze přispůsobit pro oblast veřejné správy. Největší nebezpečí zde hrozí ve velké prodlevě při jeho rozeznání a tím vzniku mnoha zbytečných škod.

### 3 Terénní šetření

Pro ověření opodstatněnosti těchto úvah bylo provedeno terénní šetření. Jako indikátor možného výskytu kontrolního paradoxu byly zvoleny informační tabule u turistických cest. Zaznamenáván byl jednak výskyt tabulí s informacemi a jejich poškození obecně, zvláště pak byl kladen zřetel na tabule se zákazy bez dalšího vysvětlení. Jako pracovní hypotéza byla zvolena hypotéza  $H_0$  „**Míra poškození je u všech typů tabulí stejná, na jejich obsahu nezáleží**“. V úvahu byly brány veškeré způsoby projevů kontrolního paradoxu, jak je uvedeno v teoretické části. To znamená, že se nemuselo vždy jednat nezbytně pouze o poškození příslušných tabulí se zákazy, ačkoli představovaly z důvodu jejich snadného využití pro statistické šetření těžiště celého projektu. Pokud to bylo možné, byly brány v úvahu i jiné projevy kontrolního paradoxu, jako např. okázalé ignorování příslušného zákazu. Výsledky šetření byly zaznamenávány do tabulky v programu MS Excel, kde byly rozděleny do dvou základních skupin. V první skupině byly zahrnuty Tabule, které svojí povahou nejsou z hlediska vzniku kontrolního paradoxu relevantní (označené jako „informační“), do druhé skupiny byly zahrnuty tabule, které svojí povahou z hlediska iniciace kontrolního paradoxu relevantní jsou (označené jako „se zákazem“). Uvedené tabule byly dále rozděleny na poškozené a nepoškozené. Odděleně bylo sledováno procento poškození u obou druhů tabulí. U většiny lokalit bylo uvedeno místo, kde se příslušná tabule nachází

a v komentáři byly dále uvedeny bližší informace specifikující podmínky stanoviště. Celkem bylo zkoumáno 78 tabulí, což pro vypovídací sílu šetření ještě není zcela postačující a bude je pravděpodobně nutné dále doplnit. Šetření bylo provedeno v těchto lokalitách:

- **Horní Bradlo – přírodní rezervace Polom,**
- **Horní Bradlo – oblast klidu Přemilov,**
- **Seč – Oheb,**
- **Lichnice – Lovětínská rokle,**
- **Toulavcovy maštale,**
- **Český ráj (Prachovské skály, Trosky, Sedmihorky, Valdštejn a okolí),**
- **Rejvíz,**
- **Branná (Jeseníky),**
- **Beskydy – Morávka,**
- **Rožnov pod Radhoštěm a okolí a**
- **Moravský kras.**

Vzhledem k faktu, že tento průzkum však probíhal v lokalitách rozptýlených po velké části ČR je možné vyslovit domněnku, že výstup šetření odpovídá v hrubých rysech pravděpodobně většině lokalit v ČR.

#### 4 Statistické zpracování výsledků

Pro další zpracování je vhodné uspořádat data zaznamenaná v předchozí tabulce do přehlednější formy. V tab. 2 jsou agregovány výsledky šetření do čtyř základních skupin, pro nepoškozené a poškozené informační tabule a pro poškozené a nepoškozené tabule se zákazy. Kontrolní součty jsou odlišeny šedým podkladem.

**Tab. 2:** Agregované výsledky šetření

	<b>Informační tabule</b>	<b>Tabule se zákazy</b>	<b>Součet</b>
<b>Nepoškozené</b>	<b>44</b>	<b>14</b>	<b>58</b>
<b>Poškozené</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>21</b>
<b>Součet</b>	<b>50</b>	<b>29</b>	<b>79</b>

Zdroj: vlastní

Pro potřeby veřejné správy nás zajímá především míra poškození tabulek, neboť ta se jeví značně kritická; a to například z hlediska nákladů na náhradu poškozených tabulek (dodatečné náklady na materiál, demontáž, montáž, práce apod.).

Pokud míra poškození souvisí s obsahem těchto tabulek, je zřejmé, že lze vhodnější formulací předejít značným dodatečným nákladům. Vzhledem k výběru tabulek podle jejich obsahu lze v případě potvrzení souvislosti míry poškození tabulek s jejich obsahem rovněž prokázat možnost existence kontrolního paradoxu ve zkoumané oblasti, tedy oblasti veřejné správy. Pokusme se proto ověřit hypotézu, že poškození tabulí (ne)souvisí s jejich obsahem.

Zvolme test nezávislosti pro dvojrozměrný základní soubor (X, Y) s diskretním rozdělením pravděpodobností  $p(x,y)$ . Testujeme hypotézu, že náhodné veličiny X a Y jsou nezávislé.

Kritická oblast je definována vztahem  $W = \{ X : X > X^2_{\alpha, (r-1) \cdot (s-1)} \}$

2

$$\text{Počítáme podle vzorce } X = \sum_{i=1}^r \sum_{j=1}^s \frac{(nij - \frac{ni \cdot n \cdot j}{n})^2}{\frac{ni \cdot n \cdot j}{n}} \quad (1)$$

Testujeme hypotézu  $H_0$ : „Poškození tabulí nesouvisí s obsahem“ proti alternativní hypotéze  $H_1$ : „Poškození tabulí s obsahem souvisí“. [5]

Vypočtená hodnota testovacího kritéria  $X$  podle vzorce (1):  $X = 14,840781$

Kritická hranice  $X^2_{\alpha, (r-1) \cdot (s-1)} = X^2_{0,01, 1} = 6,6349$

**Protože vypočítaná hodnota  $X = 14,840781 > 6,6349$ , hypotézu  $H_0$  zamítáme. Výsledek testu prokázal, že poškození tabulí s jejich obsahem souvisí.**

Uvedené výsledky tedy potvrzují úvodní předpoklad, že jev kontrolního paradoxu se může vyskytovat i ve veřejné správě.

Během šetření byly pozorovány určité rozdíly ve vybavení (zejména turisticky atraktivních lokalit) tabulemi co do jejich charakteru. Zatímco v Českém ráji byla řada tabulí se striktně formulovanými zákazy nahrazena méně striktními informativními tabulemi, poměrně často se tabule se zákazy vyskytují v oblasti Železných hor. Ostatní zkoumané oblasti vykazovaly přibližně stejný počet tabulí jak informativních tak zakazujících. Způsob a míra poškození naznačují také, že stejný nápis na dvou různých lokalitách je přijímám různě. Zatímco v místě, které zjevně ochranu přírody vyžaduje nejsou tabule s takovými nápisy příliš poškozovány, v místech vhodných k rekreaci s méně významnými přírodními hodnotami mohou být tyto tabule častěji cílem útoků.

### **Závěry**

Možnost vzniku a existence kontrolního paradoxu ve veřejné správě představuje značné riziko vzniku možných škod, jednou z velmi citlivých oblastí je i oblast životního prostředí. Výsledky šetření prokázaly možnost existence tohoto jevu v oblasti veřejné správy. Zkoumána byla forma obranných reakcí, to znamená aktivní obrana v podobě záměrného poškozování tabulí se zákazy, které odpovídaly podmínkám vzniku kontrolního paradoxu.

Velký rozdíl v míře poškození takto vybraných tabulí v porovnání s běžnými informačními tabulemi jednoznačně potvrzuje předpokládaný výskyt tohoto jevu ve vztahu veřejná správa – občané.

### **Literatura:**

- [1] GREENPEACE, Černé skládky [on-line] březen 2003 [cit. 26.9.2003] <http://www.greenpeace.cz/magazine/98podz/12-2.htm>
- [2] FREY, B., OSTERLOH, M. *Managing Motivation*. 2. vyd. Gabler, Betriebswirt.-Vlg. ISBN: 3409216316
- [3] CHEATHOUSE, Taylorismus [on-line] březen 2004 [cit. 5.3.2004] [http://www.cheathouse.com/essay/essay\\_view.php?p\\_essay\\_id=19445&p\\_download=rtf](http://www.cheathouse.com/essay/essay_view.php?p_essay_id=19445&p_download=rtf)
- [4] KISER, A. *Organisationstheorien. Managementlehre und Taylorismus*. 1. vyd. Stuttgart, 1995, bez ISBN.
- [5] KUBANOVÁ, J. *Statistické metody pro ekonomickou praxi*. 2. vyd. Bratislava: Statis, 2004. ISBN 80-85659-37-9
- [6] SCHENER, Andreas. *Hawthorne Experimente* [on-line] [http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/scherer/downloads/VorlOrgaWS00\\_01/VOrga6.PDF](http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/scherer/downloads/VorlOrgaWS00_01/VOrga6.PDF) Dr. s. 8 Universität Konstanz
- [7] THOMET, B. Spielraum ist reizvoller als Leistungslohn. *HR-Today: Das Schweizer Human Resource Management - Journal*, Dezember 2004, č. 12.

### **Kontaktní adresa:**

Ing. Robert Baťa  
Univerzita Pardubice,  
Fakulta ekonomicko-správní  
Ústav veřejné správy a práva  
[robert.bata@upce.cz](mailto:robert.bata@upce.cz)