

K NĚKTERÝM OTÁZKÁM EFEKTIVNOSTI ROZHODOVACÍCH PROCESŮ VE STÁTNÍ SPRÁVĚ

Prof. JUDr. MILOSLAV MÁŠA, CSc., právnická fakulta UJEP v Brně

ÚVOD

Požadavek stálého zefektivňování řídicí práce má mimořádný význam pro rozvoj socialistické společnosti. To se odráží výrazně v postulátu stálého zkvalitňování rozhodovacích procesů ve všech oblastech, zejména pak v socialistické státní správě, která má ve své každodenní činnosti zajišťovat prioritu společenských zájmů a globální celospolečenskou racionalitu rozhodování.

Potřebám společenské praxe musí zákonitě odpovídat zájem teoretické fronty o rozvoj teorie rozhodovacích procesů. Smyslem tohoto příspěvku je stručně upozornit na některé základní poznatky a principy teorie rozhodovacího procesu ve státní správě. Analýza je prováděna na relativně vysoké úrovni abstrakce, a to zejména z hlediska socialistické správní vědy, teorie správního práva a teorie organizace. Postup analýzy je volen od obecnějších charakteristik rozhodovacího procesu k specifickým prvkům v organizacích a ve státní správě. Vědeckým zkoumáním zákonitostí a faktorů efektivnosti rozhodovacího procesu se autor tohoto příspěvku zabýval podrobněji v některých svých pracích a tento příspěvek je z tohoto hlediska výšečí zkoumané problematiky.

POJEM A DRUHY ROZHODOVÁNÍ

Rozhodování představuje nenáhodný výběr určité činnosti z více k dispozici jsoucích možností (variant). Ve svém životě je každý neustále staven před nutnost rozhodovat, a to v první řadě o otázkách, kterými váže sám sebe. Již v této elementární formě rozhodování si neustále uvědomuje omezení, s nímž je třeba při rozhodování počítat. Omezení se týkají zejména znalostí výchozího stavu, disponibilních variant, informací o průběhu procesů a zejména možných důsledků rozhodnutí. Jako limitující

faktory působí dále hlediska času, nákladů a stále se měnící situace v prostředí, v němž je rozhodováno.

V organizacích je rozhodování mnohem náročnější. Nositel určité role a pozice tu připravuje a činí rozhodnutí, které nezavazuje pouze jeho, ale též druhé členy organizace, pro něž je závazným podnětem a směrnicí pro jejich další rozhodovací činnost.

Navíc je organizační rozhodování založeno na předpokladu, že rozhodující subjekt se při něm neřídí zájmy osobními, ale zájmy organizačními, že při svém rozhodování zajišťuje úkoly a cíle organizační, nikoliv své vlastní. Tento problém je z hlediska psychologického a sociologického velmi závažný, neboť v organizační realitě se úkoly organizační a osobní do značné míry prolínají. V každém případě však základní předpoklad modelu organizačního rozhodování, v němž na rozdíl od rozhodování o osobních záležitostech se předpokládá rozhodování pod kritériem organizačních cílů, značně silně ovlivňuje obsah a premisy rozhodování.

Zvláštní místo a význam v rozhodování v organizacích pak zaujímá rozhodování orgánů státní správy. Máme tu na mysli rozhodnutí vydávaná jménem státu a sankcionovaná možností organizovaného státního donucení. Státní správa realizuje rozhodovací procesy při zajišťování plnění úkolů socialistického státu, které jsou jí uloženy právním řádem, a představuje tak specifický typ rozhodovacího mechanismu; charakteristické je pro něj nejen to, že správní orgán je svým rozhodnutím vázán sám, ale zejména to, že na základě právních předpisů je značná část rozhodnutí státní správy závazná nejen pro podřízené organizační jednotky v systému státní správy (což je typické pro všechny organizace), ale že rozhodnutí státní správy jsou závazná i pro subjekty (občany a organizace), orgánům státní správy nepodřízené, tj. pro subjekty, které jsou mimo příslušný hierarchický systém státní správy.

ROZHODOVÁNÍ O VLASTNÍ ČINNOSTI

Základním (elementárním) typem rozhodnutí je rozhodnutí o vlastní činnosti. Dalo by se též říci, že jde o „rozhodnutí pro sebe“, kdy rozhodující subjekt vybírá z určitých možností, které jsou mu k dispozici, tu variantu, kterou považuje za nejvhodnější k dosažení určitého žádoucího stavu, který můžeme nazvat cílem.

Bližší pohled na tuto elementární rozhodovací situaci, kterou intuitivně každý zná z vlastní zkušenosti, umožňuje vyčlenit základní kroky a prvky rozhodovacího procesu.

Za hlavní kroky (fáze) v rozhodování lze vyčlenit definování problému, získávání informace, hledání řešení, analýza důsledků, srovnávání možností a důsledků, volbu jedné z variant, hodnocení důsledků přijetí jednotlivých

variant z hlediska cílů. Cíle vyššího řádu se přitom postupně rozkládají do operativních dílčích cílů, které jsou prostředkem k dosažení cílů vyššího řádu.

I u relativně jednoduchých rozhodnutí jde prakticky většinou o proces postupného rozhodování, v jehož průběhu se neustále mění dostupné informace, a tedy i uvažované varianty. Při hodnocení *ex ante* zaslouží zvláštní pozornosti složitost zjišťování výsledků té či oné volby, odhadování toho, co se v průběhu realizace rozhodnutí skutečně stane.

Většina rozhodnutí přináší kromě očekávaných důsledků četné důsledky neočekávané. To se týká i rozhodnutí metodicky bezvadných a je odrazem různých okolností a nedostatečných našich znalostí jevů, které chceme ovlivňovat, a toho, že důsledek rozhodnutí je propletenec naší vlastní akce a reakce ostatních na ně. Na základě odhadu důsledků jednotlivých alternativních způsobů činnosti je možno hodnotit, co rozhodnutí přinese z hlediska přiblížení se žádoucímu stavu a s jakými náklady.

Významným momentem pro kategorizaci rozhodovacího procesu je stupeň určitosti a možnosti, v němž lze — *ex ante* — předvídat důsledky každé z alternativních činností. Z tohoto hlediska lze vytypovat jako základní kategorie rozhodování za podmínek jistoty, rizika a nejistoty. Jejich bližší rozbor je mimo rámec tohoto příspěvku.

REDUKCE SLOŽITOSTI (PRINCIP OMEZENÉ RACIONALITY)

Kdo rozhoduje, má omezenou kapacitu vzhledem ke komplexnosti problémů, které je třeba neustále řešit. Chce-li adekvátně zvládnout situaci, musí zjednodušit problém na míru odpovídající jeho kapacitě. Teprve takto redukovaný problém může být úspěšně řešen. Druhá stránka ovšem spočívá v tom, že postupným rozhodováním v krocích podle měnících se informací a situace lze současně přiměřeně redukovat komplexnost prostředí.

Docházíme tak k principu omezené racionality v rozhodovacím procesu, který v odborné literatuře explicitně formuloval Simon. Výchozí myšlenku tohoto pojetí tvoří empiricky ověřený předpoklad, že člověk hledá alternativy tak dlouho, až dojde k uspokojivému řešení, které odpovídá určité v daném čase existující úrovni aspirace. Klasická formule tzv. optimálního rozhodnutí se doplňuje pojetím tzv. uspokojujícího řešení, které odpovídá více realitě. Toto pojetí samozřejmě neignoruje stálou snahu člověka hledat stále lepší rozhodnutí a zmenšovat rozdíl mezi postulátem a realitou, mezi optimálním a uspokojujícím řešením. Možno to formulovat tak, že má-li člověk možnost dosáhnout řešení optimálního, hledá a volí je; jinak volí řešení uspokojující a z variant, které může za daného

stavu znalostí, informací a za časového a ekonomického omezení získat, vybere tu, která se mu (z hlediska jeho znalostí a zkušeností) jeví relativně nejlepší.

Při hledání variant je výchozím bodem buď podnět zvenčí (např. příkaz), nebo vnitřní nespokojenost rozhodujícího subjektu s dosavadním stavem a u některých lidí je samo vyhledávání variant inovačním motivem vyššího řádu.

Dosažený úspěch v rozhodovací činnosti zvyšuje do budoucna požadavky rozhodujícího subjektu na kvalitu rozhodnutí. Zvýšením úrovně aspirace se v postupu času posunuje na vyšší úroveň pojetí dobrého, a tedy uspokojivého řešení. Je-li naproti tomu hledání dalších variant po určitou dobu neúspěšné, dochází obvykle k postupnému snížení hladiny aspirace.

LIMITUJÍCÍ FAKTORY A PŘEDVÍDÁNÍ

Vycházíme-li z toho, že rozhodující subjekt se snaží o hledání optimálního rozhodnutí, ale že jeho snaha je limitována řadou vnějších i vnitřních faktorů objektivního a subjektivního rázu, vzniká otázka, které základní faktory limitují rozhodování.

Především jde o faktory, které mají charakter poznávací povahy. Jejich pramenem je stav rozhodovacího systému, především omezené znalosti a zkušenosti, které zasahují do všech prvků rozhodovacího procesu. Jde především o omezenou znalost parametrů výchozího stavu (toho, co je), omezené znalosti jednotlivých variant a jejich důsledků (toho, co bude) a limitovaná adekvátnost hodnocení důsledků činnosti z hlediska žádoucnosti vzhledem k cíli.

Dalšími faktory jsou hlediska časová a nákladová, neboť nelze čekat na získání úplných informací, které by byly získány pozdě nebo které by stály více, než by činil užitečný přírůstek kvality rozhodnutí.

Rozhodovací systém nemůže často v požadovaném čase získat všechny potřebné informace, nemusí plně znát zákonitosti budoucího průběhu věcí, často může pouze odhadovat, co učiní všichni ti, jichž se rozhodnutí týká a jejichž chování má být rozhodnutím ovlivněno, zná jen v omezené míře stav a dynamiku relevantního prostředí a všechny prvky rozhodovací situace: dále je omezen ekonomickými ohledy; mnohé podmínky situace rozhodující systém plně nekontroluje a může je ovlivňovat pouze částečně; v některých případech z určitého časově fixního aspektu musí určité parametry prostředí považovat za konstantu vzhledem k jeho rozhodnutí, zejména pokud jde o faktory právní a sociálně kulturní.

Dále působí subjektivní faktor spočívající v intelektuálních a volných vlastnostech konkrétního rozhodujícího subjektu, v jeho hodnotovém sy-

stému, schopnosti adekvátní percepce stavu rozhodovací situace a v jeho celkové připravenosti k takovému rozhodnutí, které vyžaduje situace.

Povaha limitujících faktorů naznačuje možné prostředky zvyšování stupně racionality rozhodování. V první řadě přichází v úvahu možnost změny struktury rozhodovacího subjektu tak, aby získal vyšší stabilitu, kterou můžeme charakterizovat jako výsledek procesu učení v širším slova smyslu. Dalším nástrojem je zkvalitnění informačních toků, aby bylo možno zvládnout komplexní realitu zvýšením rozhodovací kapacity; z dlouhodobějšího aspektu je účinným nástrojem postupná změna relevantního prostředí, která je výsledkem rozhodovacího procesu samotného.

Složitě otázky navozuje omezená možnost měření a verifikování důsledků té které varianty činnosti.

Klasická teorie organizace vycházela ze zjednodušeného předpokladu, že vyhodnocování důsledků jednotlivých činností z hlediska přiblížení se žádoucím cíli lze vyjádřit kvantitativně, zejména že je lze měřit. Přitom se předpokládalo vyjádření zejména v cenových jednotkách, nebo v jednotkách na obdobnou stupnici převoditelných.

Ukázalo se však, že v mnoha případech je velmi obtížné, ne-li nemožné, transformovat jednotlivé důsledky objektivně na společný kvantitativně vyjádřitelný jmenovatel.

Určitou modifikací je měření z hlediska rozhodujícího subjektu, který introspektivně na základě svého hodnotového systému provádí „měření“ na základě subjektivní stupnice užitečnosti. Je však zřejmo, že v tomto případě opouštíme objektivní kategorii měření a přesouváme se do psychologické sféry rozhodujícího subjektu, kde hraje velkou roli osobnost rozhodujícího subjektu, jeho hodnotový systém, znalosti a zkušenosti.

Určitou snahu o objektivizaci představují pokusy o měření na základě preferenčních stupnic získaných srovnáním více hodnotitelů, např. na základě bodování, známkování apod. Problémy však zůstávají zejména v případech, kdy jde o srovnávání rozhodnutí o alokaci zdrojů na nesrovnatelné cíle nebo úkoly, neboť tu nelze dost dobře objektivně kvalifikovat preference.

Důsledky odhadované ex ante nelze navíc jednoznačně srovnávat s důsledky zjištěnými ex post, neboť ty jsou výsledkem propletence mnoha proměnných, z nichž ne všechny byly předem uvažovány a kalkulovány.

Diskrepanci v našich schopnostech správně a úplně předvídat důsledky našich rozhodnutí v komplexním a stále se měnícím prostředí lze snižovat podle povahy příčin, které ji vyvolávají. Přitom musíme brát v úvahu charakter rušivých vlivů, kterým je třeba neustále čelit.

Základním prostředkem je hledání cest k zvýšení našich schopností předvídat. Narážíme tu na obecnou myšlenku, na níž je založena regulace, která spočívá v adekvátním působení systému na poruchu. Té můžeme

čelit buď zvětšením rozsahu a výkonu regulátoru podle principu, že jen přiměřeně komplexní regulátor může zvládnout komplexní regulovanou veličinu. Dalším prostředkem je pokusit se omezit zdroje nejistoty (omezit varietu rušivých vlivů) nebo stabilizovat rychlost změn během rozhodovacího procesu a udržet tak v čase rozhodování základní parametry v relativně statickém stavu. Pokud se nepodaří uvedené zásahy, nezbyvá, než — aspoň po určitou dobu — snížit požadavky, což odpovídá výše zmíněnému snížení úrovně aspirace, nebo musíme akceptovat vyšší stupeň rizika v rozhodování.

Z hlediska obecné teorie regulace lze poruchy buď vyloučit v důsledku preventivních zásahů (jsou-li v naší moci), nebo je kompenzovat tím, že je tlumíme, nebo připustit odchylku a na základě informační zpětné vazby vyrovnávat výsledky odchýlných hodnot od normy, tedy regulovat v užším slova smyslu.

POSTUPNÉ ROZHODOVÁNÍ

Pro typické rozhodovací procesy je významný jeden faktor. V reálném rozhodovacím procesu nejde o vydávání jednotlivých nezávislých rozhodnutí v statickém slova smyslu. Ve skutečnosti rozhodování představuje dynamicky složitý cyklický opakovaný proces na sebe navazujících dílčích rozhodnutí. Mluvíme pak o postupném (sekvenčním) rozhodování.

Vycházíme tu z předpokladu, že v průběhu procesu rozhodování dochází k neustálé změně informací, které jsou v ten či onen časový okamžik k dispozici. To se často děje nezávisle na vůli rozhodujícího subjektu. V tom spočívá velká složitost rozhodování, ale současně i faktor možnosti jeho stálého zkvalitňování. Žádný z prvků rozhodování není konstantní, ale v čase se více či méně mění.

Samo dřívější rozhodnutí je významným inovačním prvkem a současně prvkem limitujícím, neboť každé rozhodnutí současně vylučuje určité jiné varianty a důsledky a samo ovlivňuje obsah a zaměření potřebných informací. Informace, které potřebujeme pro pozdější rozhodnutí tedy značně závisejí na povaze a důsledcích rozhodnutí, která již byla učiněna.

Pojetí sekvenčního rozhodování odpovídá rozhodovací praxi, v níž jde převážně o sérii navazujících rozhodnutí podmíněných postupným získáváním relevantních informací. Mluvíme-li o relevantnosti informace, máme na mysli informace potřebné k tomu, aby bylo možno učinit rozhodnutí vedoucí k stanovenému cíli.

Z hlediska kvality rozhodovacího procesu je jednou z klíčových otázek, kdy rozhodující subjekt považuje získané informace za dostatečné pro rozhodnutí. Jde-li o rozhodování jedince, je zřejmé, že stupeň hladiny rizika, kterou akceptuje, je značně ovlivněn osobnostními rozdíly a kraj-

ními body riskantního a konzervativního typu. Značnou roli hraje též stupeň, v němž osobní pravděpodobnosti odhadované subjektem se blíží objektivním pravděpodobnostem. To odvisí od osobnosti, typu, zkušenosti, charakteru prostředí.

Dalším momentem je též to, zda rozhodující subjekt postupuje konzistentně, tj. zda za stejných nebo podobných podmínek volí tutéž nebo podobnou alternativu. Nekonzistentnost velmi negativně ovlivňuje předvídání činnosti. Nejúčinnější cestou, jak jí čelit, je kontrola rozhodnutí jedince kolektivem nebo vydávání kolektivních rozhodnutí.

Z objektivního hlediska závisí obtížnost rozhodování na tom, zda jde o tzv. dobře strukturované nebo špatně strukturované problémy. Dobře strukturované problémy lze popsat číselnými parametry a řešit na základě algoritmu, tj. postupu přesně specifikovaných kroků, které vedou k jednoznačnému řešení. Problémy špatně strukturované, kterých je bohužel většina, nelze matematicky plně popsat a řešit jednoznačným algoritmem a znamenají značné zvýšení obtížnosti v rozhodování. Pak je třeba hledat vhodná řešení tvůrčím způsobem na základě složitých rozhodovacích úkonů, z nichž mnohé nelze přesně popsat, neboť některé neprobíhají vědomě a odrážejí znalosti, zkušenosti a osobnost řešitele s vlivem tvůrčí intuice.

Jde o tzv. heuristické procesy, jejichž zobecnění je dosti obtížné; jednou z nadějných cest k jejich hlubšímu poznání je soustavné vědecké studium zákonitostí a premis skutečného chování těch, kteří ve společenské praxi úspěšně rozhodují.

ROZHODOVÁNÍ V ORGANIZACÍCH

Rozhodování v organizacích vykazuje kromě obecných rysů rozhodovacího procesu některá specifika, která plynou z povahy organizace jako instituce.

Smyslem organizace je kompenzovat omezené možnosti a racionalitu v rozhodování jedince a tak umožnit vyšší stupeň efektivnosti práce. To se děje zejména tím, že celkový úkol se rozkládá na dílčí, přehlednější a méně komplexní úkoly a ty se přidělují jako pracovní povinnosti příslušným organizačním útvarům.

Způsob dělby práce a specializace tak bezprostředně ovlivňuje efektivnost práce celku. Vytváření specializovaných organizačních podsystemů však současně vyvolává tendence přecenění významu dílčích úkolů a podcenění toho, že jsou jen prostředkem, který má sloužit k zajišťování úkolů organizace jako celku. V celospolečenském měřítku má každá organizační složka plněním svých úkolů přispívat k zajišťování úkolů celospolečens-

ských. Odtud plyne nutnost koordinace úsilí jednotlivých podsystémů v zájmu jejich zaměření na plnění úkolů celku, což jest nezastupitelnou funkcí řídicích pracovníků a celé hierarchické soustavy pozic nadřízenosti a podřízenosti.

Rozhodování v organizacích má tedy zajišťovat cíle organizace; předpokládá se proto, že kritériem rozhodování nejsou osobní cíle členů organizace, ale cíle organizace jako takové. Tento předpoklad se neprosazuje automaticky, jeho zajišťování slouží řada prostředků, jimiž se prosazuje prioritizace organizačních cílů (zejm. organizační pravidla, systém komunikace, systém dělby práce a specializace, hierarchický systém pozic a systém prostředků, které vedou k upevnění organizačních cílů ve vědomí členů organizace). Stupeň, v němž sdílejí společný cíl, vyjadřuje míru organizovanosti a koheze.

Základní prvky organizačního rozhodování tvoří výchozí situace (současný stav organizace a její prostředí), žádoucí cíl (úkol), k dispozici jsou varianty, směřující k dosažení cíle, zhodnocení důsledků, volba jedné z těchto variant při respektování omezujících faktorů (zejm. organizační pravidla, struktura a funkce organizace, příkazy po linii organizační hierarchie).

STRUKTURA DĚLBY PRÁCE A ORGANIZAČNÍ PRAVIDLA

Struktura dělby práce v organizaci má zajistit, aby jednotlivé organizační prvky se při rozhodování soustředily a tím i omezily na určitý úsek rozhodovací činnosti. Přitom se mají řídit pravidly, která jsou pro jejich činnost předem vydána. Tato organizační pravidla umožňují předvídaní chování členů organizace v opakovatelných situacích.

Členové jsou současně povinni informovat ostatní členy organizace o stavu a výsledku své činnosti; předpokládá se dále, že jsou průběžně informováni o stavu a výsledku činnosti jiných členů organizace, zejména tam, kde existuje návaznost práce.

Každý člen organizace zastává určité postavení a má určitou roli. Očekává se, že bude řádně plnit svou pracovní funkci a ve svém rozhodování že bude zajišťovat příslušné dílčí úkoly vymezené zvolenou dělbou práce a specializace. Globální slaďovací roli má řídicí člen organizace, jehož funkcí je koordinovat v čase a prostoru činnosti podřízených složek tak, aby byly zaměřeny k plnění vyššího organizačního cíle. Cíle nižších organizačních složek tak tvoří hierarchický řetězec jako prostředky k plnění cílů vyšších organizačních složek.

Pro rozhodování v organizacích je tedy podstatné, že nejde o elementární rozhodnutí, které váže toho, kdo rozhodl, ale o speciální případ rozho-

dování, kdy rozhodnutí jednoho člena učiněné v rámci organizační struktury váže jiné členy organizace a v rámci daných organizačních pravidel je pro ně pokynem pro jejich jednání a podkladem pro jejich další rozhodovací činnost.

Z hlediska přístupu této studie lze tedy organizace chápat jako speciální dynamické rozhodovací systémy, v nichž prvořadým činitelem, který vymezuje a limituje obsah a postup rozhodování, jsou organizační pravidla závazná pro všechny členy organizace.

Struktura organizace vymezuje pravomoci jednotlivých organizačních subsystémů a základní funkce, které má organizace a její subsystémy plnit. Komplex organizačních pravidel a vymezení základních funkcí představují významný sjednocující, usměrňující a současně limitující faktor, který do značné míry předurčuje obsah a alokaci jednotlivých rozhodovacích činností. Omezení volnosti rozhodování členů a organizačních jednotek zajišťuje plnění organizačních cílů, činí rozhodování relativně předvídatelné a tak do jisté míry redukuje neurčitost a komplexnost, v níž by jinak bylo třeba rozhodovat.

Zabudované nástroje tzv. formální organizace předpokládají vysoký stupeň předvídatelnosti, neboť pojetí formální organizace vychází z premise, že každý člen organizace bude přesně činit to, co formální organizační struktura vyžaduje a předepisuje. Prakticky však dochází k určitým odchylkám, které jsou dány existencí neformálních organizačních vztahů mezi členy organizace. Pokud tyto neformální vztahy jsou založeny na spolupráci a na společném sdílení organizačních cílů, mohou vyrovnávat rigidnost organizačních pravidel a pružně zajišťovat — bez podrobných zásahů organizační hierarchie — rovnováhu vnitřních a vnějších vztahů.

Pro organizační rozhodování je důležitá konkrétní situace, v níž rozhodovací proces probíhá. Každá situace, v souhrnu svých vnitřních, vnějších, objektivních a subjektivních prvků, vytváří určité specifické podmínky, které podněcují nebo vyvolávají určité řešení a definují celkový kontext, v němž výběr mezi variantami probíhá.

Situace je dána jednak objektivním stavem systému a jeho prostředí, jednak posloupností dřívějších rozhodnutí a je současně ovlivněna stavem rozhodujícího subjektu (popř. subjektů). Ten totiž v čase rozhodnutí vnímá jako podstatné jen určité prvky. Působí tu selekce ovlivněná stavem poznání, postojů a zkušeností a samozřejmě sledovaným cílem.

Významným momentem pro inovaci na základě nové rekompozice dosavadních prvků a vztahů je změna v prostředí, ukazující určité nedostatky nebo naopak odhalující nové výhodné příležitosti pro rozhodnutí; svou roli hraje též stupeň adaptability rozhodujícího subjektu, jeho připravenosti k rozhodnutí.

Významným faktorem organizačního života je rozhodování o alokaci nedostatkových zdrojů. Obvykle totiž požadavky na organizační výkon neustále rostou, ale zdroje, které jsou organizaci k dispozici, jsou přísně sledovány a jsou relativně nedostatkové.

Řídící články organizační jednotky musí na základě analýzy všech faktorů vyřešit otázku, zda žádoucí řešení lze plně realizovat v rámci zdrojů, které jsou k dispozici. Pokud tomu tak není, je nutno zajistit zvýšení zdrojů, což většinou vyžaduje rozhodnutí vyššího organizačního stupně; pokud se to nepodaří a není-li v dané situaci možné další zefektivnění v rámci daných disponibilních zdrojů, dochází uvnitř organizace k napětí a k soutěži o nedostatkové zdroje, případně hrozí nebezpečí tendence k snížení kvality organizačního výkonu.

Při volbě způsobu využití disponibilních zdrojů je třeba analyzovat, zda řešení přináší relativně nejlepší výsledek. Jde o otázku efektivnosti rozhodnutí; vyžaduje se s minimem disponibilních nákladů (zdrojů) dosáhnout maximálních výsledků, a to z hlediska stanoveného cíle.

V běžných rozhodovacích činnostech se obvykle střetáváme se dvěma základními typy rozhodnutí. V prvním případě jde o rozhodnutí, jímž zajišťujeme změnu dosavadní situace; tedy o účelnou lidskou činnost, směřující k zajištění stanoveného cíle.

Druhý typ směřuje k udržování stavu v souladu s určitými normami; tu jde v podstatě o regulaci, kterou chápeme jako proces, jímž udržujeme vlastnosti řízené soustavy v určitých žádoucích mezích nebo v určitých vztazích k jiným vlastnostem a tak zajišťujeme dynamickou stabilitu soustavy.

Možno shrnout, že organizační rozhodování je vymezeno strukturou a činností organizace, charakteristikami jejích členů, rozsahem a způsobem, jímž ovlivňuje prostředí, politickým, právním, sociálním a ekonomickým prostředím, v němž organizace působí, vnitřními organizačními pravidly, které lze chápat jako programy činností závazné pro všechny členy, a rozhodnutími řídicích orgánů, které mají právo vydávat příkazy závazné pro podřízené organizační články.

Stupeň, v němž je omezena rozhodovací činnost jednotlivých organizačních složek, závisí na tom, jak jsou na sobě „technologicky“ závislé, na tom, jak přesně a podrobně upravují organizační pravidla průběh a obsah rozhodovací činnosti (čím jsou rozhodovací procesy rutinnější povahy, tím větší stupeň podrobnosti je možný), a na charakteru organizace samé.

Rozhodování představuje proces neustálého přeskupování prvků vzhledem k žádoucímu stavu s neustálým zřetelem na problematiku nákladů s rozhodnutím spojených. Neustále je třeba zvažovat, co „stojí“ rozhodnutí

z hlediska ztrát energie, času, nákladů materiálových a finančních, ale současně třeba mít stále na paměti, že hlavním imanentním nákladem každého rozhodnutí je to, čeho je třeba se vzdát a co již nelze realizovat, jestliže se rozhodne určitým způsobem; ten v časovém horizontu limituje a usměrňuje další rozhodovací řetěz.

Někdy dochází k rozhodování v tzv. konfliktní situaci. Lze ji vymezit jako případ, kdy ten, jehož se rozhodnutí týká, nesdílí názor rozhodujícího subjektu na řešení věci. Může jít buď o rozdílné názory na vhodnost a účelnost prostředků, které mají zajistit společně sdílený cíl, nebo žádoucího výsledku nebo o rozdílná stanoviska pokud jde o volbu.

Rozdíly v názorech na vhodnost užití prostředků lze odstranit snáze než rozdíly v názorech na žádoucnost výsledků, k němuž rozhodnutí směřuje.

Rozbor metod, které lze užít k překonání konfliktních situací, je mimo rámec tohoto příspěvku. Stačí proto jen stručně konstatovat, že rozpory lze odstranit především tím, že se zdůrazní společný nadřazený cíl nebo se hledá způsob integrace různých stanovisek, k čemuž přispívá projednání a metoda přesvědčovací. Kde to povaha věci dovoluje, lze uvažovat též o kompromisu. Když dané rozhodnutí je nezbytné k zajištění společensky žádoucího cíle, nezbývá někdy než přistoupit k hrozbě sankcí nebo i k jejímu použití v zájmu zajištění jednotnosti rozhodovacího procesu.

V organizačním rozhodování se neustále propojuje a prolíná volní a intelektuální stránka (hledisko rozhodujícího subjektu) s prvkem institucionálním, neboť každý je povinen plnit určitou funkci, tedy předpokládá se od něho určitý obsah rozhodovací činnosti (plnění povinností). Současně je třeba zdůraznit, že každé organizační rozhodnutí se děje v rámci širšího společenského systému (stránka politická a sociální), který předurčuje a modeluje základní rozhodovací proces.

V socialistické společnosti odvozují jednotlivé organizace své základní úkoly od úkolů celospolečenských, které pak organizační jednotky rozpracovávají do svých dílčích cílů, které jsou z širšího hlediska prostředkem k plnění cílů celospolečenských. V tomto směru se realizuje socialistický princip priority společenských úkolů, který tvoří podstatu celospolečenské racionality společenských procesů, a uplatňuje se princip demokratického centralismu.

Z hlediska dané organizační jednotky je rozpracování cílů současně v jisté míře funkcí organizačních cílů dřívějšího období, srovnání s cíli (úkoly) jiných srovnatelných organizačních jednotek a organizačních zkušeností dané organizace a její struktury.

SPECIFIKA ROZHODOVÁNÍ VE STÁTNÍ SPRÁVĚ

Rozhodování ve státní správě je zvláštním druhem organizačního rozhodování. Jeho základní charakteristiky vyplývají ze sociálně politické podstaty tohoto nesmírně významného typu rozhodovacího procesu. Jde totiž o rozhodování jménem státu, které má zásadně právní formu a charakter univerzální závaznosti; v zákonem stanovených případech zavazuje i osoby a organizace, které nejsou součástí daného systému státní správy, které tedy nejsou součástí řetězce hierarchických vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti.

Rozhodnutí orgánu státní správy je především sociálně politickým aktem, který vyjadřuje a zajišťuje zájmy dělnické třídy a směřuje k realizaci politiky socialistického státu. Charakteristická je jeho třídní podstata, velký rozsah regulovaných vztahů, univerzálně závazný charakter a demokratický způsob přípravy rozhodnutí s využitím důležitého politického organizačního principu výstavby a činnosti státní správy, principu demokratického centralismu. S tím souvisí postulát kolektivního posuzování projektu rozhodnutí s využitím principu účasti pracujících na správě a v stanovených případech požadavek kolektivního přijetí rozhodnutí v kolegiálních orgánech.

Dalším rysem je zvláštní způsob procedury přípravy rozhodnutí, který se odráží v procesních předpisech, které stanoví závazný způsob přípravy a vydání rozhodnutí.

Státní správu lze v tomto kontextu chápat jako relativně vydělený systém společenského řízení, který v zájmu zajišťování realizace politiky socialistického státu je nadán specifickou funkcí činit závazná rozhodnutí, a to v tom smyslu, že zavazují nejen podřízené orgány státní správy, ale v zákonem stanovených případech i občany a organizace, které jim nejsou jinak podřízeny.

Do popředí tu vystupuje vnější vztah státní správy a jejího prostředí. Základní programové dispozice, které vymezují okruh rozhodování a jeho obsah, dostává státní správa od orgánů státní moci. Na tomto základě připravuje a zpracovává závazná rozhodnutí, jejichž smyslem je ovlivňovat v žádoucím směru vymezený okruh prostředí, na něž má státní správa specificky působit.

DRUHY ROZHODOVÁNÍ VE STÁTNÍ SPRÁVĚ

Z hlediska teorie rozhodovacího procesu lze základní úkol státní správy chápat jako cyklický proces rozhodování, jehož smyslem je redukovat komplexnost a neurčitost relevantního prostředí na míru, která umožňuje účelnou reakci systému na určitou situaci.

Prostředkem k tomu je dvojitý druh rozhodnutí:

- a) obecné rozhodování o obsahu rozhodovacích programů
- b) speciální rozhodování o konkrétních případech v rámci těchto obecných programů.

Obecné programy mohou mít dvojitý povahu.

První typ reprezentuje podmíněný program klasicky chápané právní normy. Vychází se z toho, že určitá informace v okolí vyvolává (příp. má vyvolávat) určitý typ chování. Situace „a“ má vyvolat rozhodnutí „b“. Tento typ programu je blízký klasickému právnímu myšlení, lze jej relativně snadno fixovat a představuje pak zvláštní typ algoritmu podmíněného charakteru, který značně ulehčuje rozhodovací proces, neboť vypoovídá, že určitý podnět má vést k určitému rozhodnutí. Touto metodou se snižuje neurčitost a komplexnost.

Druhý typ, který je velmi často užíván v řídicí a rozhodovací činnosti, je tzv. účelový program, který se blíží myšlení ekonomů. Předpokládá se tu, že je stanoven určitý žádoucí úkol (cíl) a ten je podkladem pro hledání a výběr vhodných prostředků k jeho dosažení. Cíl pak limituje a současně vymezuje možnou množinu prostředků a tím potřebný způsob chování a obsah rozhodnutí. Současně působí selektivně a vylučuje všechny varianty, které nejsou způsobilé k dosažení cíle.

Z principu univerzální závaznosti rozhodnutí orgánů státní správy plyne prvořadý význam práva pro její rozhodovací činnost. Jeho význam spočívá v několika základních momentech. Právo stanoví pozitivní normou obsah žádoucího rozhodnutí, určuje hranice přípustného rozhodování a předurčuje metody, formy a procedury, v nichž má rozhodovací proces probíhat. Závaznost rozhodnutí státní správy navenek je zajištěna tzv. vnějšími akty správy, jimiž se realizují pravomoci orgánu státní správy. Charakteristický je tu především individuální správní akt, který spočívá v uložení právní povinnosti, v založení subjektivního práva nebo ve změně právního vztahu, který se týká konkrétního subjektu (příp. konkrétních subjektů) v individuálně vymezené věci. Tyto akty aplikace práva zavazují subjekty mimo hierarchický systém státní správy, které nejsou rozhodujícím subjektem jinak podřízeny.

Kromě toho mají orgány státní správy oprávnění vydávat v rámci zákonného zmocnění též obecné programy rozhodování ve formě normativních správních aktů, které představují obecně závazná pravidla chování určená pro opakovatelné použití. Tato okolnost značně zvyšuje váhu vlivu orgánů státní správy ve všech úsecích správy národního hospodářství, správy administrativně politické a sociálně kulturní. Tuto váhu umocňuje navíc ta okolnost, že i v případech, kde orgány státní správy nemají pravomoc normativní správní akty vydávat, účastní se velmi významnou měrou v rámci legislativního procesu na jejich přípravě.

Stabilita rozhodovacího procesu ve státním aparátu je zajišťována interně systémem služebních pozic, které mají garantovat určitou vnitřní stálost systému při změnách v úkolech a při změnách v personálním obsazení.

Sladěnost a jednotnost rozhodování uvnitř hierarchického systému státní správy je zajišťována tzv. vnitřními akty správy. Máme tu na mysli zejména obecné normativní instrukce a individuální služební pokyny nadřízených orgánů (řídící akty), jimiž tyto orgány stanoví svým podřízeným složkám určité povinnosti (úkoly) pod sankcí disciplinární odpovědnosti. Pro tuto kategorii aktů správy je tedy charakteristický omezený okruh adresátů.

Z hlediska zpracování informace je rozhodnutí orgánů státní správy nejen volným aktem, ale především aktem komunikace, obsahu rozhodnutí, neboť pouze jako sdělení a vnímaný výsledek zpracování informace může být rozhodnutí závazným motivem a podnětem pro akci.

Rozhodnutí je tedy současně speciálním způsobem příjmu, zpracování a předání informace a zahrnuje v sobě absorpci neurčitosti na základě programu, které tvoří rozhodovací premisy.

Účelem takto cyklicky a selektivně probíhajícího procesu je zajišťovat redukci komplexnosti, odstraňovat nebo snižovat entropii systému a jeho relevantního prostředí, na něž má působit.

Rozhodovací proces tak vnáší do systému a jeho prostředí řád a uspořádanost, vede ke sladování subjektivních a objektivních faktorů a k cílevědomému a účelnému využívání objektivních zákonitostí v zájmu zajištění rozvoje řízeného systému.

Pokud jde o socialistickou státní správu, projevuje se tu zvláště výrazně její politický charakter. Hlavním úkolem státní správy je zajišťovat politiku KSČ a socialistického státu a neustále prosazovat realizaci principu priority celospolečenských úkolů ve všech úsecích její činnosti — jak v oblasti náročné přípravy legislativních návrhů a v oblasti vydávání řídících aktů, tak v oblasti interpretace a aplikace právních předpisů, zejména při zajišťování zákonných práv a povinností občanů a organizací.

K tomu přispívá taková rozhodovací činnost, která je založena na vědeckých základech, směřujících k zajištění její vysoké efektivnosti, která je iniciativní, pružná a rychlá a která přísně respektuje politicko-organizační princip socialistické zákonitosti.