

Úvod do managementu veřejné správy

Alena Kerlinová
KFPNH, kanc. 304
Alena.Kerlinova@law.muni.cz

Správa

- ▶ Záměrná činnost sledující dosažení určitého cíle
- ▶ Sociologický slovník – administrativa, administrace, obecné označení institucionalizované kontrolní a regulativní činnosti
- ▶ Veřejná vs. soukromá



Veřejná správa

- ▶ Spravování veřejných záležitostí ve veřejném zájmu
- ▶ Vykonávána veřejnoprávními subjekty jako právem uložené povinnosti
- ▶ Veřejná správa ≠ veřejný sektor
 - ▶ Kromě veřejné správy veřejný sektor tvoří další organizace financované z veřejných prostředků, které poskytují veřejné služby (např. nemocnice, školy, domy sociální péče,...)



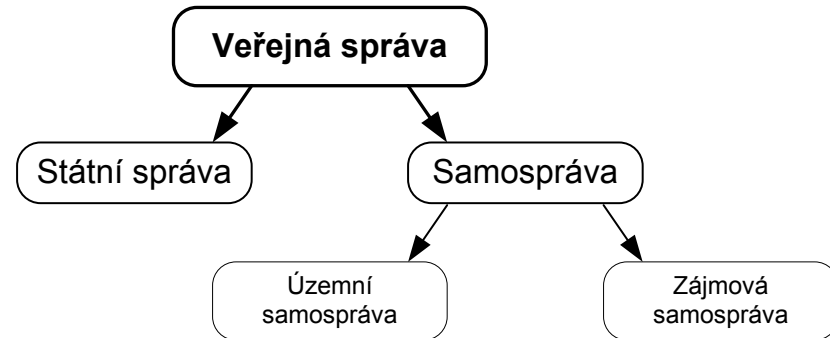
Veřejná vs. soukromá správa

Charakteristika	Podnikatelský subjekt	Veřejná správa
<i>Primární úkol</i>	Prodat zboží a služby za účelem tvorby zisku	Řídit společenské úkoly, vytvářet a organizovat veřejné služby
<i>Odpovědnost a osobní zodpovědnost za výsledky</i>	Akcionářům	Zainteresovaným stranám; politikům zastupujícím občany, částečně přímo občanům, podnikům a komunitám (tj. lidem v rámci určitého územního celku)
<i>Kritérium úspěchu</i>	Ziskovost (rentabilita), hodnota pro akcionáře	Výsledek: výkonnost, hospodářství, produktivita (hodnota pro zainteresované strany)
<i>Klient</i>	Subjekt, který si daný podnik zvolí a využívá	Subjekt/anonymní objekt, jehož jménem se provádí výběr, který pak využívá
<i>Financování</i>	Příjem, který daný podnik získá z platby klienta	Daně placené občanem, které obdrží stát a obce, částečně rovněž poplatky



Veřejná správa jako systém

- ▶ Tvořen dvěma podsystemy – státní správou a samosprávou



- ▶ 3 základní systémy uspořádání:
 - ▶ Anglo-americký systém – na místní úrovni jen samospráva
 - ▶ Francouzský systém – odděleně samospráva, tak místní státní správa
 - ▶ Smíšený systém – samospráva a státní správa vykonávány společně (samostatná a přenesená působnost)



Management ve veřejné správě

- ▶ Používání na přelomu 80. a 90. let 20. stol.
 - ▶ Samotný pojem „veřejná správa“ zcela neobsahuje to, co je požadováno od manažerů ve veřejné správě na rozdíl od veřejných úředníků
- ▶ Řízení vs. Správa
 - ▶ Smyslem řízení je změnit situaci
 - ▶ Funkcí správy je udržení, příp. obnovení žádoucího stavu
 - ▶ Řízení je širší pojem, zahrnuje i stanovení cíle
- ▶ Použití pojmu management
 - ▶ Snaha přiblížit veřejnou správu fungování soukromé (zejména podnikové) správy
 - ▶ Zaměření na výsledky, efektivnost a úspornost, účast a kontrola občanů



Přístupy pronikání manažerských principů

▶ Britský přístup

- ▶ Započal cca v 60. letech 20. stol. po reformách M. Thatcherové
- ▶ Především efektivní využití zdrojů pro dosažení vysoké kvality poskytovaných služeb
- ▶ Od 80. let – tržně orientovaný přístup (New Public Management)

▶ Americký přístup

- ▶ Rozmanitý a multidisciplinární
- ▶ V praxi tzv. přístup POSDCORB
- ▶ V 80. letech vzniká asi 6 odlišných skupin – např. Reinventing Government, New Public Service

▶ Evropský kontinentální přístup

- ▶ Dominance centrální státu a práva
 - ▶ Spojení s byrokracií a byrokratickým řízením
-



Klasický model = byrokratické řízení

- ▶ Byrokracie = kratein (vládnout) + bureau (úřad)
- ▶ Moderní řízení se rozvíjí od počátku 20. stol, vývoj teorie řízení možno rozdělit do tří etap:
 - ▶ Klasické řízení
 - ▶ Teorie vědeckého řízení
 - ▶ Teorie lidských vztahů
 - ▶ Teorie správního řízení
 - ▶ Teorie byrokracie
 - ▶ Manažerská revoluce
 - ▶ Postmoderní management



Byrokracie

- ▶ Byrokracie se dá považovat za klasický model managementu veřejné správy
 - ▶ Autorem Max Weber, formuloval 6 principů:
 1. Nepřetržité vyřizování záležitostí na základě více či méně pevných a vyčerpávajících pravidel abstraktního charakteru
 2. Pevně stanovené kompetence (úřední pravomoci a povinnosti)
 3. Princip úřední hierarchie – kontrola a dohled, ale i právo odvolání a stížnosti vůči vyšším úřadům
 4. Vyžadování odborného vyškolení k ovládnutí pravidel (specializované vědění úředníků)
 5. Úřední jednání fixováno písemnou formou
 6. Oddělení úředního a soukromého majetku, úřadu od bydliště i pracovní doby a volného času úředníka
 - ▶ Podle Webera byrokracie výhodná – eliminuje libovůli vládnoucích, odbourává lokální zvláštnosti a přispívá k demokratizaci společnosti
-



Byrokracie a byrokratický management

- ▶ Většinou vnímány pejorativně
- ▶ Užívány neurčitě, nejednoznačně
- ▶ 3 významové roviny:
 - ▶ Úkony (procedury) vykonávané veřejnou správou
 - ▶ Vrstva státních úředníků, hierarchizovaná podle delegované moci
 - ▶ Výkon moci vyplývající z delegování pravomocí na úředníky
- ▶ **Byrokratický management**
 - ▶ Řízení, které spočívá v podřízení se podrobným pravidlům a regulacím, jež stanovuje nadřízený orgán
 - ▶ Omezení vůle byrokrata

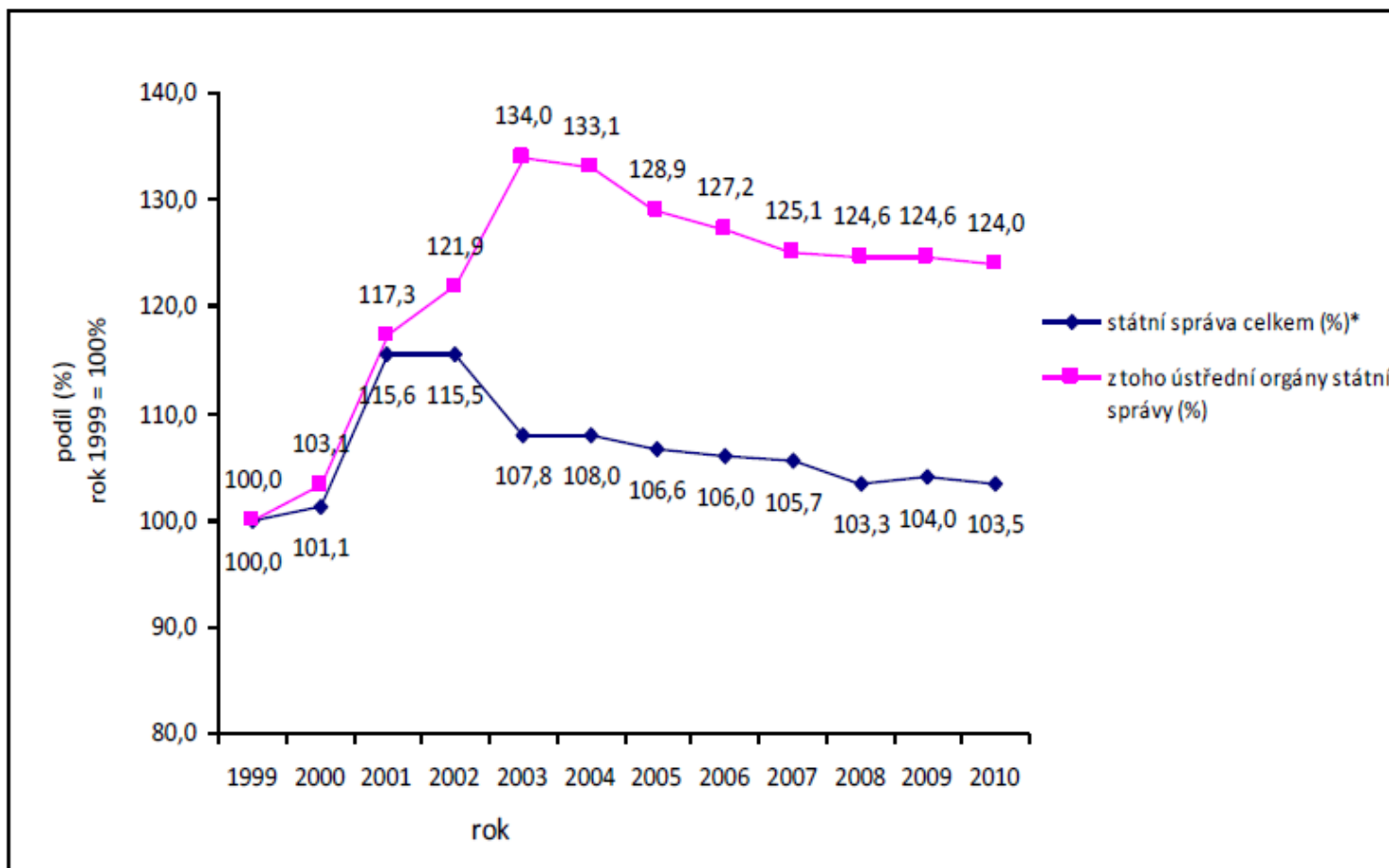


Kritika byrokracie

- ▶ Byrokratický management se jeví jako nevhospodárný, neefektivní, pomalý a zatížený zbytečnou administrativou
- ▶ Hlavní kritiky:
 - ▶ státní úředníci nesledují společenské blaho, ale posílení vlastního vlivu a zlepšení svého postavení
 - ▶ Monopolistické postavení byrokrata – z hlediska informací (vážné důsledky na rozhodovací proces)
 - ▶ Selhává efektivní kontrola – účetnictví nelze použít
- ▶ Byrokratizace společnosti – růst veřejného sektoru
 - ▶ Snižuje celkovou úroveň užité produkce připadající na jednoho občana
 - ▶ Brzdí (nejen hospodářský) vývoj společnosti
 - ▶ Mění tzv. národní mentalitu (vzorci chování, pracovní, kulturní apod. návyky)



Graf 1: Vývoj podílu zaměstnanců ve státní správě (1999 – 2010)

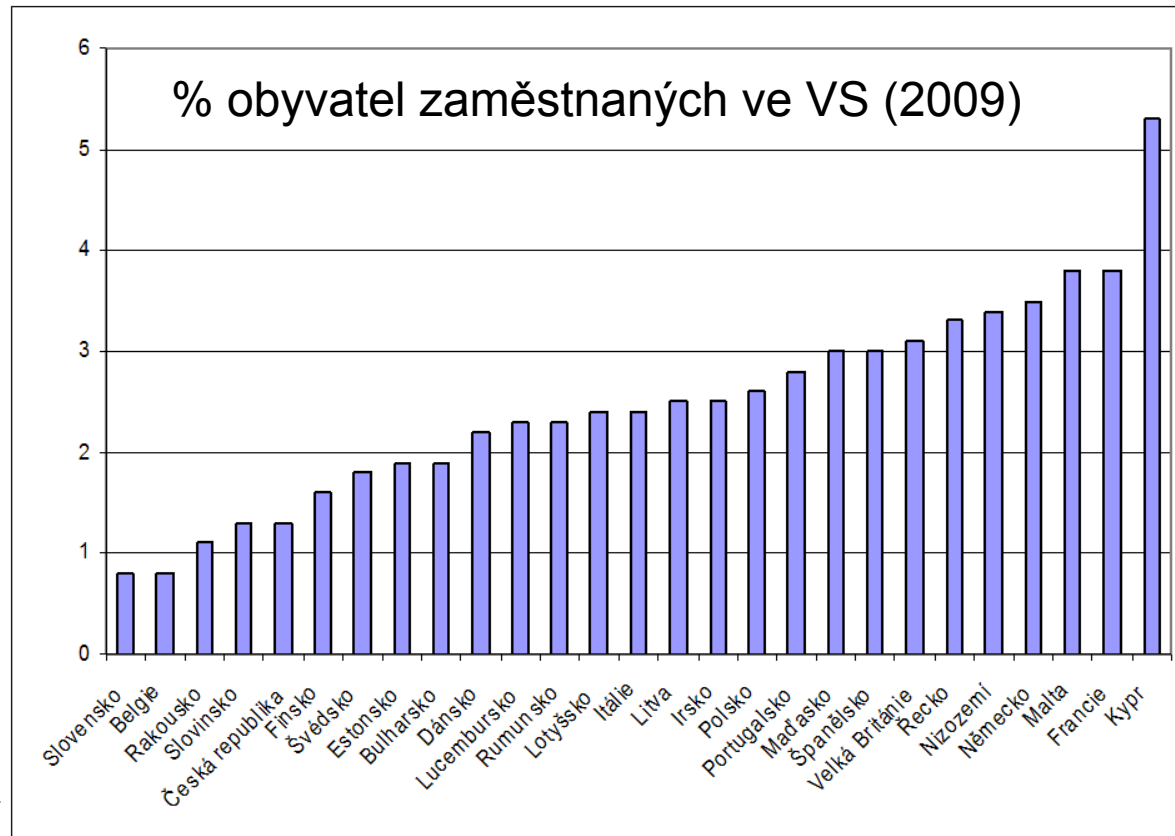


Zdroj: MF, státní závěrečné účty

Z MF Dnes 26.5.2010

- ▶ *Stát platí celkem 1.100.000 státních zaměstnanců. V zemi **vydělává** celkem **jen** 4,8 milionu lidí. [...]*
- ▶ *V půli 30. let se úředník staral o 143 lidí, **dnes o 40.***

▶ **ALE:**



Šest hříchů byrokracie (P.F.Drucker)

1. Definování příliš ušlechtilých cílů bez konkrétních úkolů, které lze měřit a hodnotit
2. Uskutečňování více aktivit najednou bez vytyčených priorit
3. Strnulý režim bez snah zavádění inovací a zlepšení
4. Neochota a neschopnost poučit se z minulých chyb
5. Nechce se vzdát nevýnosných programů a činností
6. Nedostatečně kompetentní osoby pro řízení

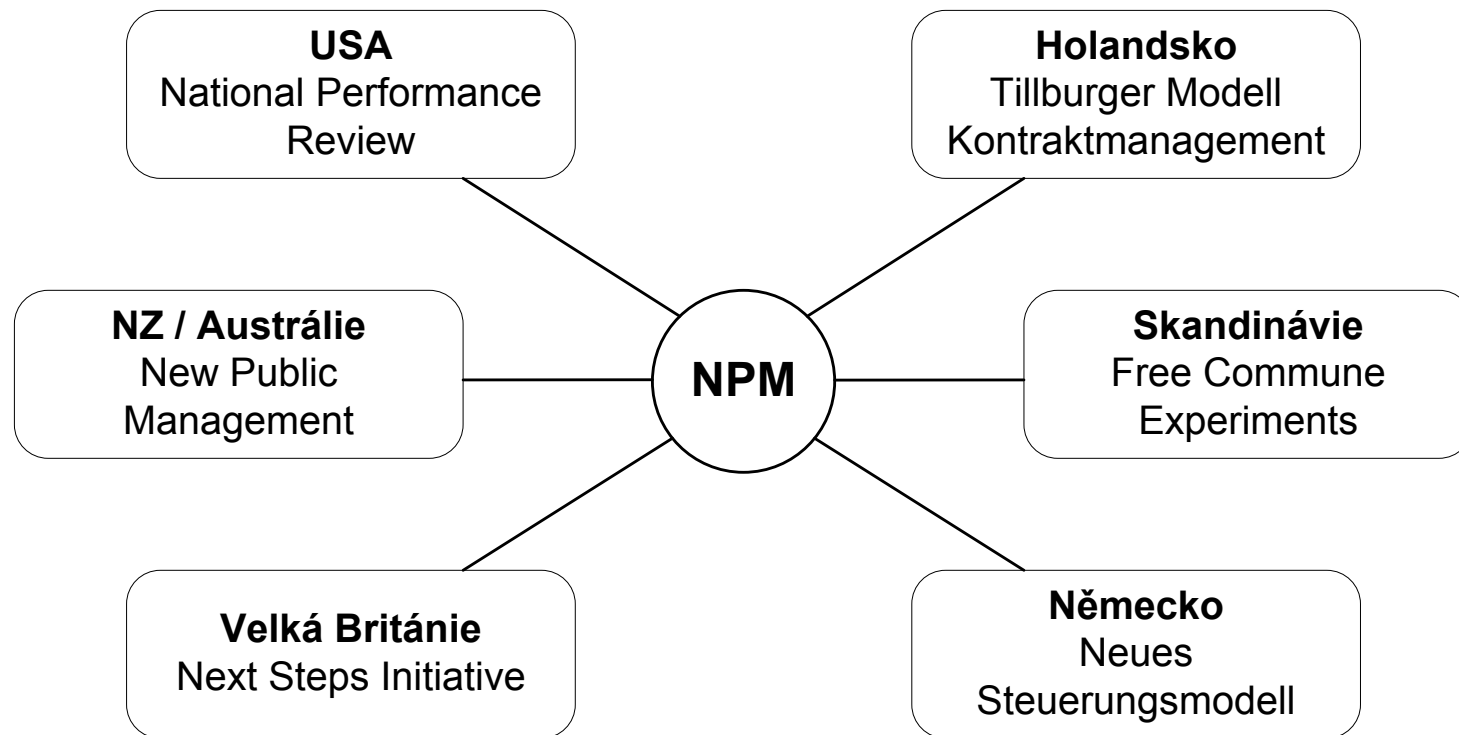


Alternativní modely managementu VS

- ▶ Nové přístupy v rámci reformy veřejné správy od 80. let 20. století
- ▶ Zvýšení efektivity vytvořením konkurenčního prostředí
- ▶ Inspirace soukromým sektorem
- ▶ Reformy s různými názvy
 - ▶ Posun od byrokracie k tržně orientovanému přístupu
 - ▶ Posun od úředníka-administrátory k manažerovi



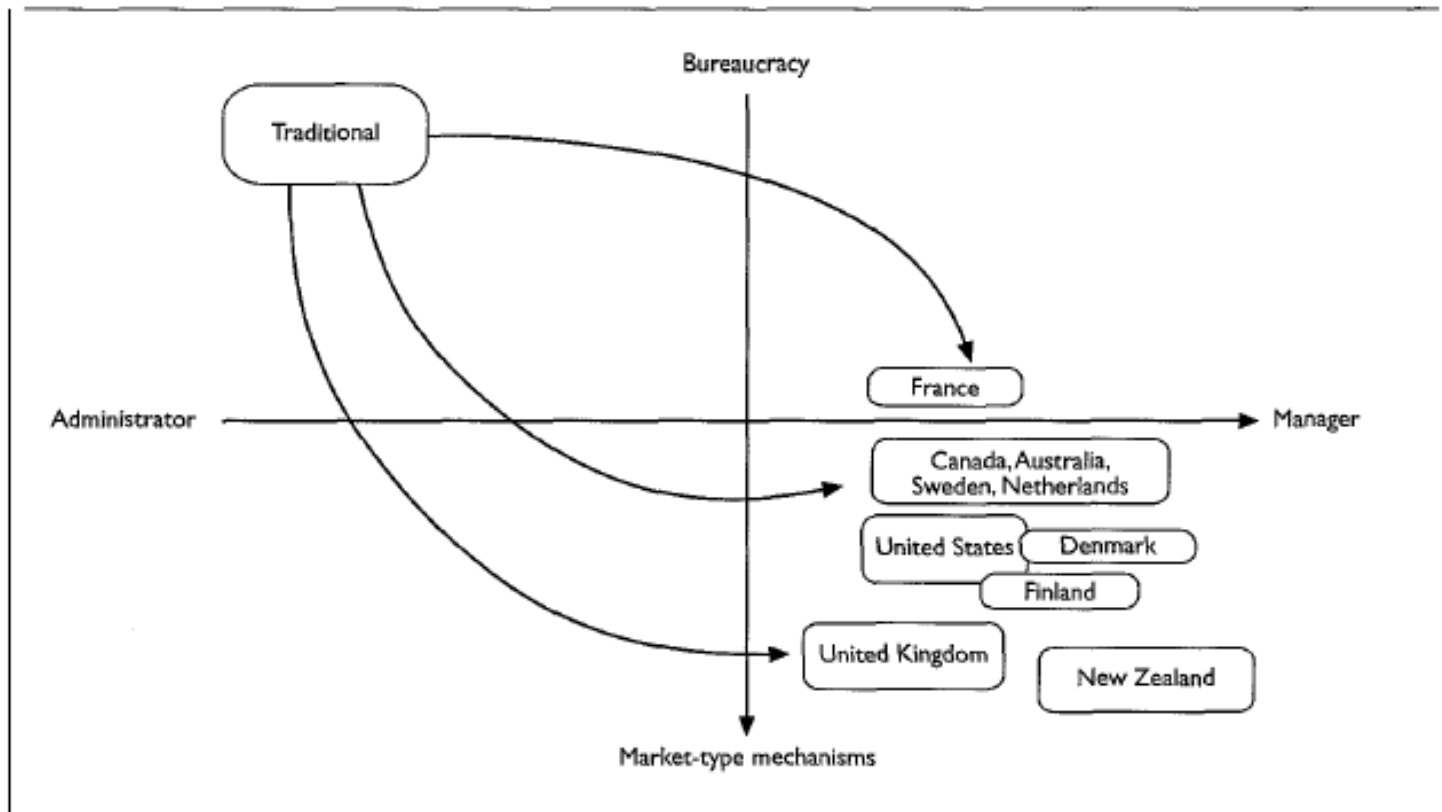
Reformy zavádějící manažerské metody do VS



Zdroj: Schedler, 1995



Posuny v rámci reformem VS



Zdroj: OECD, 1997, online



New Public Management

- ▶ Vznik v 90. letech 20. stol. jako důsledek teoretických diskusí
- ▶ Dnes se tak často označují i jiná reformní hnutí
- ▶ Hlavní cíle:
 - ▶ Zaměření na efektivitu
 - ▶ Rozvoj konkurenčního prostředí při poskytování služeb
 - ▶ Přiblížení se tržně orientovanému přístupu, v němž jsou občané považováni za zákazníky, které je potřeba uspokojit
 - ▶ Vysoká úroveň odpovědnosti za výsledky manažera



Posun od klasického řízení k NPM

- ▶ **7 základních změn (charakteristiky NPM):**
 - ▶ Posun směrem k větší decentralizaci a desagregaci na menší autonomní správní jednotky
 - ▶ Kladení většího důrazu na konkurenceschopnost
 - ▶ Používání manažerských praktik obvyklých v ziskovém sektoru
 - ▶ Zvyšování efektivity použití zdrojů (eliminace nákladů a pracovní disciplína)
 - ▶ Vyšší „průhlednost“ a kontrola veřejné správy
 - ▶ Zavádění jednoznačných standardů a měřítek výkonnosti, měří se kvalita
 - ▶ Přesouvání významu ze vstupů na výstupy
- ▶ **Důležité nástroje NPM**
 - ▶ Globální rozpočet
 - ▶ Kontraktování
 - ▶ Platby uživatelů či využití poukazů



New Public Management

- ▶ Teoretický model řízení organizace veřejné správy, který nelze aplikovat jednotně a bez výhrad
- ▶ Přizpůsobován výchozím podmínkám daného státu
- ▶ Předpoklady implementace modelu NPM:
 - ▶ Stabilizovaná veřejná správa, kde fungují všechny mechanismy při poskytování veřejných služeb v odvětví veřejného sektoru
 - ▶ Fungující kontrola na všech úrovních veřejné správy
 - ▶ Určitý etický standard společnosti a hlavně zaměstnanců správy
 - ▶ Získání podpory u vedení organizace, která ovlivňuje politiku úřadu, i souhlasu personálu úřadu s vlivem na provozní úrovni



Možnosti NPM v (nejen) ČR

- ▶ NPM zpočátku považován za nejlepší možné řešení problémů veřejné správy
- ▶ V rozvojových zemích se ale očekávání nenaplnila
- ▶ ČR koncept NPM oficiálně nepřijala
 - ▶ Dle názorů odborníků není NPM vhodným modelem reformy pro země střední a východní Evropy – náklady by mohly být vyšší než skutečný přínos
 - ▶ ČR se ale zavázala k zavádění nových postupů vedoucích k větší spolupráci veřejného a soukromého sektoru a také k citlivé aplikaci manažerských metod do veřejné správy



New Public Service

- ▶ Ani ne tak styl managementu, ale soubor názorů na roli veřejné správy v rámci celého systému „vládnutí“
 - ▶ 7 principů:
 - ▶ Sloužit, spíš než řídit
 - ▶ Veřejný zájem je cílem, nikoliv produktem činnosti státních zaměstnanců
 - ▶ Myslet strategicky, chovat se demokraticky
 - ▶ Sloužit občanům, ne zákazníkům
 - ▶ Zodpovědnost není jednoduchá
 - ▶ Vážit si lidí, nejen výkonnosti
 - ▶ Vážit si občanství a státní služby více než podnikání
-



Good Governance

- ▶ Snaží se uplatňovat některé nástroje a metody NPM, ale eliminovat jeho problémy (zejména řešit nedostatek demokratických prvků)
- ▶ Snaha o celospolečenský náhled
- ▶ Důraz na kvalitu poskytovaných služeb
- ▶ Důležitější jsou procedurální aspekty vládnutí než výsledky
- ▶ Prosazován Světovou bankou



Klíčové principy pro Good Governance

- ▶ Participativnost
- ▶ Zákonnost, existence právního státu
- ▶ Transparentnost při přijímání i prosazování rozhodnutí
- ▶ Vstřícnost ke všem občanům a včasné vyřizování záležitostí
- ▶ Orientace na dosažení konsensu
- ▶ Spravedlnost a začlenění
- ▶ Účinnost a efektivnost
- ▶ Odpovědnost za rozhodnutí



Situace v České republice

- ▶ Veřejná správa stále více kritizována – zejména nehospodárnost, byrokratická zátěž, míra korupce
- ▶ Tendence stabilizovat, zmodernizovat a zefektivnit celou veřejnou správu
 - ▶ Efektivní veřejná správa a přátelské služby: Strategie realizace Smart Administration v období 2007 – 2015
 - ▶ Mimo jiné identifikuje problémy jak na úrovni státní správy, tak i na úrovni územní veřejné správy (v oblasti lidských zdrojů, financí, procesu tvorby regulace, informačních a komunikačních technologií, řízení a další)



Situace v České republice

- ▶ 2006 – administrativní zátěž podnikatelů
 - ▶ 2168 informačních povinností
 - ▶ Překračuje 86 mld. Kč
- ▶ 2013 – 413 hod. jen na splnění daňových povinností
 - ▶ Za posledních 5 let pokles o 517 hodin
 - ▶ Průměr EU = 179 hodin
- ▶ Korupce
 - ▶ 54. místo ze 176 zemí (s Lotyšskem, Malajsií, Tureckem)
 - ▶ 49 bodů (0 = vysoká míra korupce, 100 = země bez korupce)
 - ▶ *„Hodnocení České republiky v Indexu vnímání korupce (CPI) 2012 odráží hluboce rozloženou státní správu, špatné fungování politických stran a nedotažení klíčových priorit protikorupční politiky.“* (Transparency International)



Smart Administration

- ▶ Použití Evropská komise
- ▶ Základní předpoklad a prostředek Good Governance
- ▶ Lépe odpovídá podmínkám kontinentální Evropy
 - ▶ Důsledné uplatňování existujících zákonů
 - ▶ Efektivní výkon působení veřejné správy
 - ▶ Nezkreslená komunikace všech aktérů veřejné správy
- ▶ Cíl: efektivně fungující VS, která se chová hospodárně při využívání prostředků a v max. možné míře usnadňuje život občanům a podnikatelům



Smart Administration v ČR

▶ Globální cíl:

- ▶ Prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socioekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů.

▶ Pět strategických cílů:

- ▶ Zkvalitnit tvorbu a implementaci politik.
- ▶ Zlepšit a zjednodušit regulatorní prostředí a vytvořit atraktivní prostředí pro podnikatele, domácí i zahraniční investory.
- ▶ Zefektivnit činnost úřadů veřejné správy, snížit finanční nároky na chod administrativy a zajistit transparentní výkon veřejné správy.
- ▶ Přiblížit veřejné služby občanovi, zajistit jejich maximální dostupnost a kvalitu.
- ▶ Zkvalitnit činnost justice.



Děkuji za pozornost!

Alena.Kerlinova@law.muni.cz