

IMPLEMENTACE PRINCIPŮ „DOBŘEHO VLÁDNUTÍ“ (GOOD GOVERNANCE) A JEJICH EFEKTIVNOST

Karel Lacina

Vysoká škola finanční a správní Praha

Abstract: *The public administration development predominantly during the last two decades is characterized by the implementation of significant reforms. Their main direction was the step-by-step transformation from the previous conception based on the great powers concentration in the state administration authorities to the contemporary decentralized conception called „governance“ or „good governance“. The essence of this conception as well as reasons leading to the „good governance „ conception implementation are explained in this article.*

Keywords: *government, governance, good governance, decentralisation, déconcentration, subsidiarity, economy, effectiveness, efficiency*

1. Charakteristické rysy soudobé evropské veřejné správy

Veřejná správa na evropském kontinentu zejména v posledních dvou desetiletích prochází závažnými změnami, v nemalé míře charakterizovanými aplikací manažerských - a částečně i marketingových - principů. V zásadě lze konstatovat, že naznačené změny vytvořily předpoklady pro uskutečňování koncepce, která je stále častěji charakterizována jako *governance* (vládnutí), velmi často jako „good governance „ („dobré vládnutí“). Postupné formování zmíněné koncepce z hlediska dlouhodobých tendencí vývoje evropské veřejné správy představuje dosti výraznou změnu. V zemích, které patří k tak zvanému kontinentálnímu pojetí výkonu veřejné správy - tj. v převážné části evropských států - totiž ještě v šedesátých a leckde i na počátku sedmdesátých let dvacátého století dominantní postavení zaujímal pojetí často označované anglickým termínem „government“ („vláda,„). Pojetí „government“ bývá dnes nejednou definováno jako koncepce ovlivněná tzv. *vrchnostenským modelem správy*. V uvedeném tradičním přístupu, jehož některé obecné prvky sahají až do způsobů výkonu správní činnosti v absolutistických monarchiích a ve veřejné správě 19. a počátku 20. století, byl v činnosti volených představitelů a úředníků zvýšený důraz položen na znalosti práva a na aplikaci právních předpisů. Naproti tomu byl relativně malý význam přikládán možnému využívání manažerských přístupů a dovedností. Tomu mimo jiné odpovídaly i tehdejší přístupy k profesnímu vzdělávání ve veřejné správě.

Víceméně teprve od přelomu šedesátých a sedmdesátých let minulého století se na kontinentální části Evropy začalo podrobněji diskutovat o potřebné modernizaci výkonu správní činnosti, jíž bránily především následující skutečnosti:

- rozsáhlá dělba práce v úřadech veřejné správy mimo jiné vedla k příliš selektivnímu pořizování, zpracovávání, a vyhodnocování informací.

Jejím výsledkem především bývala:

- *tendence k vytváření často zbytečně malých organizačních útvarů spojená se snahami o obhajování smyslu jejich existencí, spolu s komplikovanou možností komplexně zmíněný problém řešit,*
- *skutečnost, že hierarchicky uspořádané působnosti a rozsáhlé formální pravomoci liniových vedoucích útvarů úřadů nejednou znesnadňovaly podmínky pro využívání znalostí a dovedností specialistů,*
- *vertikálně uspořádané řídicí a komunikační vztahy založené na hierarchické struktuře funkčních míst ztěžující mezioborovou (tj. horizontální) spolupráci.*
- *přijímání příliš velkého množství rozhodnutí ústředními orgány státní správy.*

Diskuze spjaté s otázkou potřebného zefektivnění způsobů řízení úřadů souvisely s připravovanými a posléze uskutečňovanými reformami veřejné správy. V jejich rámci začaly být postupně zaváděny některé přístupy a postupy, které se již dříve osvědčily v podnikatelském sektoru. Aplikace vybraných manažerských a později též některých marketingových principů převážně probíhala v podmínkách realizace zásad decentralizace, dekoncentrace, subsidiarity a celkové demokratizace správní činnosti.

2. Podstatné rysy pojetí „governance„

Na celoevropské úrovni diskuze o možné koncepci „governance“ byla víceméně zintenzivněna teprve v roce 2001 publikováním tzv. Bílé knihy Komise Evropské unie o vládnutí. Ve zmíněném dokumentu bylo „vládnutí“ definováno jako „pravidla, procesy a chování, ovlivňující způsob, v němž jsou vykonávány pravomoci na evropské úrovni, zejména pokud jde o otevřenost, participaci, odpovědnost, účinnost a soudržnost“¹ 1)

„Bílá kniha Komise Evropské unie o Evropském vládnutí ... tvrdí, že dobré vládnutí sestává z:

1. Otevřenosti – v níž instituce EU pracují otevřeným způsobem a široce informují o svých činnostech v celé Evropské unii i mimo ni, užívaje jazyka, jenž je přístupný a srozumitelný široké veřejnosti, aby se zlepšila veřejná důvěra ve složité instituce.

2. Participace - protože přímá demokracie má omezenou použitelnost. Komise hledá širokou účast pomocí toho, co nazývá politickým řetězcem – od záměru až po implementaci. Tato účast spoléhá na to, že národní vlády budou princip účasti prosazovat při formulování a realizaci politik EU.

3. Odpovědnosti - ve formě lépe definované role pro legislativu a exekutivní procesy s každou s institucí EU, zdůvodňujících co dělají a za co přebírají odpovědnost. Všechny instituce potřebují vytvářet větší zřetelnost a odpovědnost.

¹ Massey A.: „Více-úrovňové vládnutí: správa globálního vládnutí v diferencovaném politickém kontextu „in:“ *Dosažitelný svět: správa globálního vládnutí* „Praha 2007 (MV ČR) s.27

4. Účinnosti - která je dalším prvkem identifikujícím, které politiky jsou účinné a včasné a přinášející to, co je potřebné na základě jasně stanovených cílů s vyhodnocením budoucího dopadu tam, kde existují, i minulých zkušeností. Účinnost také závisí na implementaci politik EU proporcionalním způsobem a na přijímání rozhodnutí na nejhodnější úrovni.

5. Konečně Bílá kniha identifikuje „soudržnost“ jako zásadní prvek dobrého vládnutí.²

Jak konstatuje britský autor Andrew Massey, „Vládnutí (Governance) je pojem, který se týká činností a procesů vlády a řízení („government and governing“), včetně vztahu mezi státem a občanskou společností. Smysl, v němž se nyní užívá, obráží fragmentaci a složitost moderního státu... Tento termín představuje činnosti současně umístěné na několika různých vládních úrovních: místní, národní, regionální a globální... Vládnutí představuje diferenciaci vlády, vládních funkcí a vládní moci,³

Za rozhodující hodnoty „vládnutí“ se považují:

- *přístup ke spravedlnosti,*
- *dodržování řádného procesu a zákonnosti,*
- *respektování lidských práv,*
- *respektování demokratických hodnot a jejich podpora,*
- *péče o potřeby nejchudších a zranitelných skupin,*
- *tolerance diverzity, ochrana životního prostředí,*
- *udržitelnost výsledků*
- *profesionalismus veřejné služby „⁴*

A. Massey podtrhává skutečnost, že „změny ve veřejné správě na celém světě, často označované jako nový management veřejného sektoru (NPM), měly dopad na vládnutí („governing and governance“). V podstatě však je na vládnutí (governing) možno nahlížet jako na „totalitu interakcí, jichž se účastní jak veřejní, tak soukromí aktéři, cílených na řešení společenských problémů nebo vytváření společenských příležitostí; obsluhu institucí jako kontextů pro tyto vládní interakce; a založení normativní základny pro všechny tyto činnosti“.⁵

Za jeden z velmi významných fenoménů koncepce „vládnutí“, se pokládá podíl neziskových organizací na zabezpečování části služeb (v první řadě v sociální oblasti), které dříve výlučně poskytovala veřejná správa. Již zmíněný A. Massey danou skutečnost charakterizuje konstatováním, že „vládnutí (governance) představuje zahrnutí občanské společnosti a ekonomických profesionálních a sociálních zájmových skupin do sítí formulace a výkonu politiky. Toto zahrnutí však není všeobsahující a ani není na rovné základně. Některé skupiny a sítě jsou exkluzivní a dominantní, a to ... vyvolává otázky ohledně demokratického deficitu a

² Massey A.: „Více-úrovňové vládnutí: správa globálního vládnutí v diferencovaném politickém kontextu „, in: „Dosažitelný svět: správa globálního vládnutí“ ,Praha 2007 (MV ČR) s.30

³ Massey A.: „Více-úrovňové vládnutí: správa globálního vládnutí v diferencovaném politickém kontextu in: Dosažitelný svět: správa globálního vládnutí“, Praha 2007 (MV ČR) s. 26.

⁴ Argyriades D.: „Správa globálního vládnutí- Úvod „, in: „Dosažitelný svět: správa globálního vládnutí“, Praha 2007 (MV ČR) s. 22.

⁵ Massey A.: „Více-úrovňové vládnutí: správa globálního vládnutí v diferencovaném politickém kontextu in: Dosažitelný svět: správa globálního vládnutí“, Praha 2007 (MV ČR) s. 26.

prostředků, jež mají národní vlády a občanská společnost jako celek k donucení těch, kdo jsou napojeni do vládnutí, k odpovědnosti za ně. Růst počtu a činností nevládních organizací je zvláštní problém, vyvolaný těmi, kdo mají zájem udržet vlády odpovědné v globálním věku, zejména v situaci, kdy suverenita a tím účinné vynutitelné právo je umístěno na úrovni národního státu.,⁶

V teoretické oblasti do značné míry existuje shoda v konstatování, že „více-vládnutí je realitou, jež existuje v několika formách a v různých souvislostech.... Pojem diferencované formy vlády rovněž uznává roli regionálních politických organizací, decentralizaci, federalismus, profesionální skupiny, mezinárodní korporace a jiné transnacionální organizace ve vládnutí. Jako neutrální model s tím nevyjadřuje souhlas ani nesouhlas, nýbrž pouze upozorňuje na realitu této situace... Více-úrovňové vládnutí je tak vykonáváno na supranárodní úrovni, jak na globální, tak i na regionální a národní úrovni, kde zůstává právně umístěna suverenita, ale z níž se hodně migrovalo, a na sub-národní úrovni.“⁷

Z pohledu aplikace principu „dobrého vládnutí“ A. Massey podtrhává skutečnost, že „na místní úrovni, s ohledem na malé formy vlády nebo místní samosprávy, dobré vládnutí začíná demokratickou odpovědností, ale na globální úrovni je tento druh přímé demokratické odpovědnosti problematický. Globální organizace občanské společnosti, nevládní organizace a jiné, podle některých pozorovatelů mohou (nebo možná „by měly,“) usilovat o to, aby byly:

1. *transparentní;*
2. *odpovědné za své jednání;*
3. *odpovědné nejenom za své jednání, ale též za svůj management, realizaci projektů, finanční management a oznámení informací;*
4. *eticky fungující;*
5. *fungující bez ohledu na, nebo spíše za hranicemi rasy, národnosti, náboženství, kultury a politiky;*
6. *respektující a podporující individuální lidská práva.,*⁸

O možném uplatňování vybraných zásad managementu v řízení veřejné správy se na kontinentální části Evropy tudíž skutečně začalo reálně uvažovat až od sedmdesátých let,

i když se jisté předpoklady pro takovýto postup v části členských států Evropských

Evropských společenství vytvářely ještě v šedesátých letech. V té době členové tehdejší „evropské devítky“ v aplikaci manažerských přístupů zaostávali zejména za pojetím řízení veřejné správy zejména ve Spojených státech amerických a v Kanadě, v nichž se principy „city managementu“ postupně utvářely již od třicátých a čtyřicátých let dvacátého století.

Hledáme - li příčiny správních reforem realizovaných v členských státech Evropské unie od sedmdesátých a ve střední Evropě od devadesátých let, lze za ně označit především následující skutečnosti:

⁶ Massey A.: „Více-úrovňové vládnutí: správa globálního vládnutí v diferencovaném politickém kontextu „, in : „Dosažitelný svět: správa globálního vládnutí“ ,Praha 2007 (MV ČR) s. 26

⁷ Massey A.: „Více-úrovňové vládnutí: správa globálního vládnutí v diferencovaném politickém kontextu „, in : „Dosažitelný svět: správa globálního vládnutí“ ,Praha 2007 (MV ČR) s. 27

⁸ Massey A., tamtéž, s. 29- body 1-6 citovány podle Omelichova M.: „Global Civil Society ? An Empirical Portrayal,“ paper to Annual Meeting of the American Political Science Association, APSA, 2004, s.8

- *omezení objemu finančních prostředků vyčleňovaných ze státních rozpočtů,*
- *potřeba navazovat a prohlubovat mezinárodní, příhraniční a přeshraniční spolupráci úřadů veřejné správy,*
- *tzv. nové výzvy (anglicky: challenges) adresované veřejné správě jako celku, jimiž se staly především:*
 - *zvýšený důraz přikládáný roli veřejné správy v ochraně životního prostředí,*
 - *potřeba integrovaně řešit problematiku šíření drog a růst drogové závislosti, v první řadě mezi mladými lidmi,*
 - *problematika tzv. feminismu (s důrazem na dosažení rovných příležitostí pro muže a pro ženy v pracovním procesu a ve veřejném životě).*

Byly to zejména náročnější podmínky příznačné pro vývoj ekonomiky členských států Evropských společenství v sedmdesátých letech, které si postupný přechod k decentralizovanému pojetí správy vynucovaly. Veřejná správa jako celek se v porovnání s padesátými a šedesátými roky musela především vyrovnávat s omezením objemu finančních

prostředků vyčleňovaných ze státních rozpočtů na výkon veřejné správy. Představitelé administrativy byli proto nuceni přemýšlet o možnostech uplatnění některých účinnějších nástrojů, přístupů a prostředků, jež hlavně měly umožnit efektivnější finanční zajištění obligatorních a části fakultativních služeb.

3. Místo úsilí o efektivní řízení veřejné správy v soudobé koncepci managementu

Nová ekonomická realita tak nutila jak ústřední státní správu, tak zejména zastupitele obcí a regionů hledat inspiraci pro zabezpečování správní činnosti v některých přístupech dlouhodobě osvědčených v řízení firem. Odklon od tradičního pojetí se nakonec ukázal jako radikálnější, než někteří teoretikové správní vědy původně předpokládali. V uvedené souvislosti tzv. *vrchnostenský model správy* začal být postupně prezentován jako nikoli příliš odpovídající potřebám výkonu správní činnosti na přelomu dvacátého a dvacátého prvního století.

Významnou základnou pro postupné formování koncepce „*vládnutí*“ se stala implementace zásad *acquis communautaire* umožňujících postupné formování tzv. evropského správního prostoru. Uvedený prostor, představovaný veřejnou správou 27 členských států Evropské unie, je reprezentován „*souborem obecných standardů pro činnost veřejné správy, které jsou obsaženy v právu a v praxi prosazovány stanovenými postupy a mechanismy opírajícími se o odpovědnost...Předpokládá se, že jednotliví aktéři v tomto prostoru přijímají tyto principy, které jsou pouze zřídka formalizovány v písemné právní podobě, ani nejsou předmětem kodifikací, ale nicméně jsou eticky a legálně závazné...Toto neformalizované evropské správní právo tak přispívá k europeizaci národních veřejných správ a správního práva členských zemí EU.*“⁹

Neméně závažný je důraz kladený na konvergenci

- *Snahy o posílení transparentnosti výkonu veřejné správy jako celku.*
- *Zvýšený důraz kladený jednak na umožnění participace občanů na řízení věcí veřejných,*

⁹ Halásková M.:*“Veřejná správa v Evropské unii”*, Opava- vydavatelství OPTIS, 2009, s. 10.

jednak na tom, aby úřady a představitelé veřejné správy poskytovali občanům více kvalitních informací.

- *Vyšší zastoupení žen, příslušníků etnických minorit, méně privilegovaných a sociálně a zdravotně znevýhodněných sociálních skupin občanů ve volených funkcích v územní samosprávě.*

Situace příznačná pro výkon evropské veřejné správy v poslední třetině minulého století vyústila v postupnou změnu metod řízení veřejné správy jako celku. Prostor pro aplikaci manažerských přístupů a dovedností vytvořily již nezbytné reformy veřejné správy. Zmíněné reformy uskutečňované ve specifických podmínkách jednotlivých evropských států především nastolily; taková témata jako jsou:

- *role státu na přelomu dvacátého a dvacátého prvního století,*
- *způsoby oslabování centralismu v kontinentálním modelu výkonu veřejné správy,*
- *zvyšování výkonnosti veřejné správy jako celku,*
- *zlepšení spolupráce všech partnerů angažovaných ve veřejné správě,*
- *postupná revize kariérních systémů práce úředníků s důrazem na růst jejich kvalifikace, kompetentnosti a výkonnosti,*
- *snahy celkové zlepšování image veřejné správy v očích občanů.*

Přibližně v první polovině sedmdesátých let daleko intenzivněji diskutovalo o potřebě řešit disparity v ekonomické a sociální oblasti členských států Evropských společenství a jejich regionů. Jak upozornil britský autor A.Daltrop, „*všechny západoevropské vlády se v období po druhé světové válce pokoušely řešit problematiku regionálních ekonomických disparit. Někde byl jmenován zvláštní ministr odpovědný za regionální rozvoj ... a za opatření, jež regionům poskytla určitou autonomii, případně za vytváření specifických regionálních plánovacích orgánů v úřadech územní samosprávy...*“¹⁰ Řešení problematiky disparit se tak stalo jedním z faktorů, které urychlily formování regionální správy.

Cesta k růstu efektivity výkonu správní činnosti především na municipální a na regionální úrovni se začala rovněž spatřovat v *postupné k privatizaci části služeb*, jež územní samospráva zajišťuje pro občany a k jejich následnému kontrahování na základě uzavírání smluv s vítězi veřejných soutěží. Daný přístup velmi často charakterizovaný jako kontraktační management („*contracting - out* „) bývá označován za garanci právní jistoty a rovnosti pro všechny subjekty, jež se chtějí na základě veřejné soutěže podílet na poskytování části veřejných a veřejně prospěšných služeb.

Nejpodrobněji byl zatím uvedený systém rozpracován a je uskutečňován ve Velké Británii, v níž byl počátkem devadesátých let minulého století zakotven především přijetím dokumentu „*Citizen's Charter*“ (Charta občana) přijatého parlamentem Spojeného království v roce 1991. Její klíčové cíle byly formulovány následovně:

- *vytvoření standardů služeb,*
- *dosažení maximální informovanosti občanů jako klientů služeb,*
- *pokud možno maximální otevřenost úřadů v jejich jednání s občany,*
- *připravenost úřadů poskytovat občanům nejružnější typy konzultací,*

¹⁰ Daltrop A.: „*Political Realities : Politics and the European Community* „, Second Edition, Longman House, Burnt Mill, Harlow, Essex, England, 1982, s. 113.

- *maximálně možné zdvořilé jednání úředníků s občany, připravenost úřadů poskytovat občanům i jiné formy pomoci.*

Zásady obsažené v Chartě jsou ve Velké Británii provázeny aplikací dalšího dokumentu, nesoucího označení „*Soutěžení za účelem dosažení kvality*„(anglicky: „*Competing for Quality*„), který je zaměřen především na provádění *průzkumu trhu*. Realizace zásad uvedeného dokumentu mimo jiné dokládá rostoucí význam aplikace marketingových přístupů v dnešní veřejné správě.

Úkoly a přístupy, které mají pro úspěch reformy veřejné správy rozhodující význam, jsou obsaženy ve zmiňovaných koncepcích reforem veřejné správy. Pokud jde o jejich povahu, soudobí teoretikové (zejména Wright, Flynn, Strehl a Ference) shodně podtrhují závažnost následujících skutečností:

- *Roli reforem jako procesů, které akcentují pozitivní výsledky aktivit veřejného sektoru a umožňují vytvářet systémy stimulace spojené se zaměřením na výkon.*
- *Skutečnost, že cílem reforem je změna způsobů činnosti veřejného sektoru,*
- *tj. chápání příjemce služeb - občany - mimo jiné i jako jejich konzumenty.*
- *Stanovisko, že reformy vytvořily předpoklady pro aplikaci nových přístupů v personálním managementu: takových, které především akcentují iniciativu, flexibilitu jednotlivců a jejich připravenost aktivně přijímat rozhodnutí.*

Veřejná správa členských států Evropské unie je od poslední třetiny dvacátého století v nemalé míře ovlivňována vývojem tzv. *postmoderní manažerské revoluce* (anglicky: „*post-modernist managerial revolution*“), jež mimo jiné vyvolává otazníky nad tradičními postupy a organizačními strukturami a styly práce v úřadech veřejné správy i ve firmách. Postupně v teorii i v praxi začalo převládat stanovisko, že efektivně usměrňovaná tzv. *postmoderní manažerská revoluce* by měla ve veřejném sektoru, v první řadě ve veřejné správě, vyústit ve formování jednodušších hierarchických organizačních struktur a ve vytváření příznivějších podmínek pro intenzivnější participaci zastupitelů a úředníků veřejné správy na plnění úkolů jejich konkrétního pracoviště. Na tomto víceméně teoretickém základu i v neziskovém sektoru docházelo k postupujícímu částečnému rozvolňování tradičních řídicích přístupů a organizačních struktur. Současně se začala zdůrazňovat potřeba přecházet k formování pružnějších, menších a specializovanějších jednotek nadaných rozsáhlejšími rozhodovacími pravomocemi. Jedním z výsledků daných procesů se stalo preference menších, flexibilnějších, více specializovaných a autonomnějších jednotek řízených manažery majícími zkušenosti z řídicí činnosti (tj. nikoli typickými úředníky).

Na podmínky neziskového sektoru veřejné správy začaly být postupně rozpracovávány některé zpřesněné zásady měření efektivity výkonů. Jsou aplikovány zásady v angličtině označované termíny „*3 E*„ (economy, effectiveness, efficiency = hospodárnost, účinnost, efektivita) tvořící jádro tzv. *New Public Managementu*. Jejich postupné zavádění bylo nesporně do značné míry ovlivněno již zmíněným omezováním množství finančních a dalších materiálních zdrojů, které ze státních rozpočtů dostávala veřejná správa (v některých členských státech Evropské unie se začal používat pro zmíněný proces termín „*cutback*“).

policy,). *Využívání zásad New Public Managementu* v rostoucím počtu subjektů veřejné správy evropských zemí bývá nejednou spjata s představou o tzv., *vyprazdňování státu*“

(anglicky: „hollowing out the state“). Jedná se o pojetí, jež počítá s přenesením části aktivit a odpovědností na soukromopodnikatelské subjekty zabezpečující - na základě kontraktů - v subjektech územní samosprávy část služeb pro občany.

Stoupenci koncepce New Public Management ji obvykle charakterizují z pohledu dlouhodobých perspektiv jako klíčovou. Konstatují například, že „ *tradiční model správy je nemoderní a je účinně nahrazován novým modelem řízení ve veřejné správě. Uvedená změna představuje paradigmatický posun od byrokratického modelu správy k tržnímu modelu řízení úzce spjatému s modelem osvědčeným ve veřejném sektoru. Manažerské reformy znamenají transformaci nejen systému řízení ve veřejné správě, nýbrž rovněž vztahů mezi trhem a vládou, vládou a byrokracií, byrokracií a občany,*“¹¹

4. Způsoby aplikace zásad New Public Management v anglosaském a kontinentálním pojetí výkonu veřejné správy

V souvislosti s diskuzemi o aplikaci zásad New Public Managementu ovšem například Demetrios Argyriades připomíná, že „ ekonomika, výkonnost a efektivnost jsou bezpochyby nesmírně důležité, ale pouze za podmínky, že dosažená rozhodnutí a sledované cíle jsou etické a spravedlivé a dále, že výsledky získané ve správě globálního vládnutí budou podporovat všeobecný zájem a prosazovat veřejné blaho lidstva jako celku, nejenom dobra několika lidí“.¹²

Implementací principů New Public Management skutečně dochází k určité fragmentaci způsobů rozhodování a současně jisté oddělení procesu přijímání rozhodnutí od jejich vykonávání. Podstatou daného přístupu je skutečnost, že se i v úřadech státní správy

členských států Evropské unie v současném období v porovnání se situací na přelomu sedmdesátých a osmdesátých rozšířil okruh úředníků zapojených do stanovování a do implementace strategií výkonu správních činností. Tato situace je příznačná zejména pro systém

výkonu veřejné správy ve Velké Británii (představitelce tzv. anglosaského systému správy), v níž se zásady NPM - jak již bylo konstatováno - uskutečňují v poměrně znaném rozsahu i ve státní správě.

Na úrovni územní samosprávy se dnes v rostoucím počtu členských států Evropské unie nejednou hovoří o pokračujícím tzv. *oddělení nakupujících a producentů* (anglicky: purchaser-provider divide), které lze označit za další rys aplikace zásad New Public Managementu. V dané souvislosti v případě územní samosprávy vykonávané na municipální a na regionální úrovni se postupně začaly prosazovat i první snahy o určitou standardizaci poskytovaných služeb. Tuto orientaci lze označit za *další mimořádně významný charakteristický prvek aplikace manažerských přístupů a dovedností v soudobé evropské veřejné správě. Je orientací na standardizaci veřejných a veřejně prospěšných služeb, jejímž cílem účinněji odpovídat na přání a na požadavky občanů = klientů poskytovaných.*

¹¹ Hughes Owen E.(1998): „ *Public Management and Administration :An Introduction,* 2nd edition, New York , St. Martin´s Press , s. 242

¹² Argyriades D.: „ *Správa globálního vládnutí – Úvod* „, in :“*Dosažitelný svět: správa globálního vládnutí*“ ,Praha 2007 (MV ČR) s.22

Příznačným rysem soudobého pojetí řízení veřejné správy se v neposlední řadě stala skutečnost, že se celkově *zkvalitnily systémy monitorování a hodnocení* činnosti úřadů a jednotlivých úředníků - a to zejména cestou provádění auditů a hodnocení - anglicky : „assessment,, (tj. postupů uplatňovaných v podnikatelském sektoru zvláště při tvorbě rozpočtů, plánování a vyhodnocování aktivit).

Některé osvědčené manažerské přístupy se využívají rovněž v řízení státní správy. Jako příklady může například sloužit britská koncepce „ *New Steps Initiative*„. Ve Velké Británii z úřadů státní správy byly do tzv. agencí (*agencies*), jichž je na 130, vyčleněny dobře měřitelné aktivity. V současné době v nich pracuje přibližně 67% původních pracovníků britské státní správy. Jedná se o jisté úsporné opatření, spočívající ve skutečnosti, že se na pracovníky agencí nevztahují ustanovení zákona o státní službě.

Neméně významným aspektem úsilí o využívání zásad New Public Management se stalo uplatňování zásad *Total Quality Managementu*. Ve Velké Británii byly v roce 1999 navíc nastíněné reformní kroky doplněny „*Bílou knihou o modernizaci správy*„ (anglicky: „*White Paper on Modernizing Government*„), jež akcentuje:

- *ještě podstatnější orientaci na zákazníky (občany) poskytovaných služeb;*
- *úsilí o dosažení nejvyšší možné kvality veškerých poskytovaných služeb;*
- *maximálně možné využívání informačních technologií ve veřejné správě.*

V porovnání s britskou koncepcí méně radikálním reformním programem obsahující manažerské prvky se stal projekt „*Schlanker Staat*„ („*Zeštíhlující se stát*“), který byl na přelomu osmdesátých a devadesátých let dvacátého století *vypracován ve Spolkové republice Německo*. Jeho hlavními pilíři se staly:

- *omezení množství předpisů a dalších podzákonných právních norem, jimiž se řídí výkon veřejné správy;*
- *omezení počtu pracovníků úřadů ústřední státní správy;*
- *privatizace státních podniků (zejména železnic, pošt, kontroly letecké dopravy a kosmického výzkumu);*
- *racionalizace statistických služeb;*
- *zkvalitnění systému řízení lidských zdrojů;*
- *efektivnější využívání informačních systémů ve veřejné správě.*

5. Závěrečné shrnutí

Na základě poznatků o soudobém výkonu veřejné správy na evropském kontinentu je možno dospět k poznatku, že aplikace manažerských přístupů - hrající velmi významnou roli v koncepci „*dobrého vládnutí*“ - byla a zůstává ovlivňována především následujícími skutečnostmi:

- *vlivem působení závažných ekonomických a finančních faktorů;*
- *aplikací zásad strategického plánování a s ní spojeným formulováním vizí týkajících se cílů reformy a způsobů jejich uskutečňování;*

- zčásti též tlakem úsilí o formování tzv. evropského správního prostoru.

Pokusíme-li se o stručné shrnutí problematiky „governance“, lze konstatovat, že veřejná správa členských států Evropské unie je od poslední třetiny dvacátého století v nemalé míře ovlivňována celou řadou relativně nových faktorů. Patří k nim v první řadě vývoj tzv. *postmoderní manažerské revoluce* (anglicky: „post-modernist managerial revolution“), jež mimo jiné vyvolává otazníky nad tradičními postupy a organizačními strukturami a styly práce v úřadech veřejné správy i ve firmách. Postupně v teorii i v praxi začalo převládat stanovisko, že její efektivní usměrňování by mělo ve veřejném sektoru, v první řadě ve veřejné správě, vyústit ve formování jednodušších hierarchických organizačních struktur a ve vytváření příznivějších podmínek pro intenzivnější participaci zastupitelů a úředníků veřejné správy na plnění úkolů jejich konkrétního pracoviště. Na tomto víceméně teoretickém základu i v neziskovém sektoru docházelo k postupujícímu částečnému rozvolňování tradičních řídicích přístupů a organizačních struktur. Současně se začala zdůrazňovat potřeba přecházet k formování pružnějších, menších a specializovanějších jednotek nadaných rozsáhlejšími rozhodovacími pravomocemi i v úřadech veřejné správy. Jedním z výsledků daných procesů se stalo preference menších, flexibilnějších, více specializovaných a autonomnějších jednotek řízených manažery majícími zkušenosti z řídicí činnosti (tj. nikoli typickými úředníky).

Ve stávajícím pojetí „governance“ se projevují některé významné posuny v porovnání s New Public Managementem. „NPM se zásadně zabýval problémem „získání správných stimulů“, zejména v rámci veřejného sektoru, ale také mezi veřejným a soukromým sektorem. Tyto stimuly byly hlavně nahlíženy jako monetární... V kontrastu s tímto přístupem, nově vznikající diskuse se zabývala daleko více náležitým chováním jak v rámci veřejného sektoru, tak i mezi veřejným a soukromým sektorem. Hlavní problém byl definován takto: jak můžeme zajistit, aby nejenom veřejné organizace a služby, ale také soukromé subjekty, zejména z občanské společnosti, pracovaly společně na vyřešení společenských problémů. Veřejné služby a monetární stimuly jsou zřejmě důležité, ale nejsou dostačující“.¹³

W. Jann na základě výše uvedených skutečností dospěl k závěru, že „poslední perspektiva evropského vládnutí může být vysvětlena jako na prvním místě reakce proti hnutí NPM, které se, přinejmenším pro některé pozorovatele a praktiky, ukázalo být příliš omezené, soustřeďující se téměř výhradně na interní mechanismy, kontrolní nástroje a podněty diskrétních organizací, ale přehlížející všechny složité interakce mezi organizačními a institucionálními zařízeními, jakož i normativní základy organizací v rámci veřejného sektoru a mimo něj. Avšak v širší, poněkud více teoretické perspektivě, moderní vládnutí není nahlíženo pouze jako extenze a protipojem k pojednání o NPM, ale také jako perspektiva ke všem druhům vnímání tradiční vlády: *vládnutí místo vlády*. Moderní vládnutí je tak plánováno nejenom jako stojící nad veřejným managementem a nahrazujícím ho, ale také jako zvýšení tradičního demokratického, zastupitelského a byrokratického Weberiánského paradigmatu veřejné správy a státu“.¹⁴

Nastíněná koncepce je relativně náročná. V současnosti klade zvýšený důraz na schopnosti volených představitelů a úředníků:

- *harmonizovat zájmy různých skupin občanů se strategickými plány rozvoje státu,*

¹³ Jann W.: „Moderní vládnutí: evropská perspektiva“, in: „Dosažitelný svět: správa globálního vládnutí“ ,Praha 2007 (MV ČR) s. 124 -125.

¹⁴ Jann W.: „Moderní vládnutí: evropská perspektiva“, in: „Dosažitelný svět: správa globálního vládnutí“ ,Praha 2007 (MV ČR) s. 25.

obcí a krajů;

- *sladovat požadavky občanů na zajišťování a poskytování pokud možno co nejširší škály služeb (tj. nejen fakultativních, nýbrž i obligatorních) s materiálními zdroji státu, municipalit a krajů - a to zvláště v podmínkách, kdy se ceny uvedených služeb dlouhodobě zvyšují;*
- *uvádět do souladu požadavky na kvalitu služeb s technickými prostředky, které mají stát, obce a kraje reálně k dispozici.*

Možnosti pro využívání manažerských přístupů například naznačuje Program správy měst, na jehož vypracování se podílela Organizace spojených národů, včetně aktivit Světové banky a Centra OSN pro lidská sídla - Habitat. V souladu s ním by úřady měst a obcí měly vhodným způsobem - v souladu s místními podmínkami - vyvíjet úsilí pro:

- *vytváření pracovních míst, zejména pro sociálně slabé občany;*
- *zlepšování městské infrastruktury a služeb pro občany;*
- *podporu ekonomické činnosti tzv. neformálního sektoru; v oblasti životního prostředí jde například o budování malých provozoven zaměřených na zpracování a recyklaci odpadů a nejrůznějších opravárenských služeb, čímž se má především dosáhnout úspor při čerpání přírodních zdrojů.;*
- *zajišťování bydlení pro chudší vrstvy obyvatel a vytváření podmínek, jež by zamezovaly vznik skupin bezdomovců;*
- *motivování k vytváření dobrovolných nevládních neziskových subjektů, které by svými činnostmi přispěly k zlepšení kvality života většiny občanů určitého města či regionu.*

Potřebnou harmonizaci přístupů aplikovaných při zabezpečování služeb pro občany se přirozeně nároky kladené na moderní způsoby řízení v první řadě územní samosprávy vykonávané na místní a na regionální úrovni zdaleka nevyčerpávají. Poznatky ze zemí s rozvinutou tržní ekonomikou dokládají, že *teprve dobrá znalost moderních manažerských přístupů umožňuje představitelům ústředních orgánů státní správy a současně zastupitelům obcí a regionů odpovědně stanovovat střednědobé a dlouhodobé cíle v takové podobě, aby co nejrealističtěji odrážely specifické místní podmínky a aby zároveň operativně reagovaly na konkrétní potřeby a požadavky občanů.*

Použité zdroje:

- [1] „Dosažitelný svět: správa globálního vládnutí“. Praha: MV ČR, 2007.
- [2] Daltrop A. Political Realities: Politics and the European Community. Second Edition, Longman House, Burnt Mill, Harlow, Essex, England, 1982.
- [3] Halásková M. Veřejná správa v Evropské unii. Opava: vydavatelství OPTIS, 2009.

- [4] Hansen T. Transforming Needs into Expenditures, in: Newton K. (ed.) Urban Political Economy. London: Pinter, 1981.
- [5] Hughes O. E. Public Management and Administration: An Introduction 2nd editon, New York, St. Martin's Press, 1998.
- [6] Keating, M. State and Regional Nationalism, Territorial Restructuring and Political Change. Hemel Hempstead Harvester, U.K., 1988.
- [7] Lacina K., Kala T. Regionální a mezinárodní marketing. Hradec Králové: Gaudeamus, 2003.
- [8] Lane E. J., Ersson S. Politics and Society in Western Europe. Fourth edition, London: Sage Publications Ltd., 1999.
- [9] Page, E. C. Goldsmith, M. J.(eds). Central and Local Government Relation. London: Sage Publications Ltd., 1987.

Kontaktní adresa:

prof. PhDr. Karel Lacina, DrSc.
Vysoká škola finanční a správní Praha
Email: kar.lacina@seznam.cz