

## NOVÉ TRENDY V MANAŽMENTE VEREJNEJ SPRÁVY

### *New Trends in Public Administration*

**ONDRUŠEK, Miloš - MÍKA, Vladimír T.**

In *Praca zbiorowa „Rozwój Euroregionu Beskidy VI“*. Badanie i diagnostyka społeczno-ekonomicznych uwarunkowań. Bielsko-Biala : Wydawnictwo WSFP, 2011, s. 18-24. ISBN 978-83-61310-80-8.

#### **Resumé**

The nature and content of manager's activities in public administration is related to political, economical, social and other needs of the countries and its society as a whole. New public management concept and the concept of public value are compared here. There are emphasized the new important implications of the changes in public management contemporary paradigm.

#### **Úvod**

Zásadné zmeny prírodných, ekonomických, politických a bezpečnostných pomerov, rovnako ako i stupeň vedecko-technického rozvoja a rozpracovania teoretických náhľadov a praktických návodov na fungovanie štátu a jeho začlenenia v podmienkach medzinárodnej del'by práce, mali zásadný vplyv na formovanie názorov o základných cieľoch funkciách a činnostiach fungovania štátu. Práve názory na základné funkcie štátu zásadne ovplyvňovali a ovplyvňujú rozsah a štruktúru verejného sektora v jednotlivých štátoch počas rôznych vývinových štádií svetového ekonomického systému. Zmieňovaná skutočnosť sa zásadne premietla do koncipovania vytýčených cieľov, prístupov a požiadaviek na proces manažmentu a kompetencie manažérov vo verejnej správe i v iných organizáciách verejného sektora, ktorý svojou podstatou predstavuje zásadnú a špecifickú súčasť ekonomického systému štátu alebo integračného zoskupenia. Jednotlivé vývinové obdobia vývoja medzinárodných ekonomických vzťahov ako zmeny vo väčšinovo uplatňovanom type hospodárskej politiky mali zásadný vplyv na formovanie prístupov k manažmentu verejnej správy a ekonomiky verejného sektora ako takej.

#### **1. Vývinové tendencie v manažmente verejnej správy a ekonomike verejného sektora**

Vo vzťahu k manažmentu verejnej správy a ekonomiky verejného sektora sa na pozadí rozvoja hospodárskych vzťahov a vývoja teoretických poznatkov formovali dva hlavné zásadne odlišné prístupy - byrokratický prístup k manažmentu verejnej správy a ekonomiky verejného sektora a tzv. New Public Management (Nový manažment verejnej správy- nový verejný manažment).

Model byrokratickej organizácie v manažmente verejnej správy v rôznych modifikáciách dominoval prvé dve tretiny 20. storočia. V praxi mal však niekoľko zásadných nedostatkov: zisk v tomto ponímaní manažmentu verejnej správy nepôsobil ako hnací motor iniciatívy, oproti predpokladom byrokrati v praxi zväčša nie sú čestní a snažia sa presadzovať svoje záujmy na úkor záujmov verejných.

Maximalizácia objemu prerozdelených prostriedkov v rámci svojej zodpovednosti vedie k narastaniu strát s týchto transferov a k všeobecnej neefektívnosti.

Reakciou na identifikované faktory neefektívnosti ekonomiky verejného sektora a nedostatky byrokratického modelu fungovania verejnej správy bolo koncipovanie tzv. „New Public“ manažmentu (NPM), ktorý sa snaží zavádzať trhové alebo aspoň čiastočne trhové prostredie i do verejného sektora, pričom využíva odmeny a prerozdelenie zisku s výraznou orientáciou na individuálne ciele na motiváciu manažérov k maximalizácii efektívnosti dosahovania vytýčených cieľov. Najväčší rozmach zažíva koncept NPM v období druhej polovice deväťdesiatych rokov ako dôsledok glorifikácie trhovej liberalizácie posilňujúcich sa procesov integrácie a globalizácie vo svetovom meradle.

Zásadné paradigmy NPM jasne vymedzil Hood, ktorý za základné komponenty tohto teoretického prístupu stanovil [1]:

- zverenie manažmentu do rúk profesionálom (teda výkon verejných funkcií zverit' profesionálnym manažérom),
- stanovenie a dodržiavanie explicitných štandardov a opatrení produkcie,
- väčší dôraz na výstupné kontroly,
- rozčleňovanie subjektov vo verejnom sektore,
- väčšia konkurencia vo verejnom sektore,
- využívanie manažérskych štýlov používaných v súkromnom sektore i v sektore verejnom,
- väčšia disciplína vo využívaní zdrojov.

Prvé skúsenosti z uplatňovania NPM, napr. vo Veľkej Británii, ale aj v ďalších krajinách, dokazovali pozitívny vplyv nových princípov a pôvodné sa dopĺňali o ďalšie. Medzi dôležité princípy sa zaradili požiadavky na tvorbu rozvojových stratégií, na uplatnenie benchmarkingu, kontroľingu, ale aj na chápanie občana ako klienta a presadzovanie občianskej participácie [2]. Práve konkurenciu a jej zavádzanie do fungovania verejného sektora a verejnej správy je teda možné považovať za principiálnu ideu, ktorá zásadne ovplyvnila koncept NPM a jeho presadzovanie sa v širšom meradle.

Koniec minulého storočia a začiatok súčasného však nastolil závažné otázky o budúcnosti fungovania svetovej ekonomiky a teda i prístupu k ekonomike verejného sektora. Neschopnosť svetových trhov primerane sa vysporiadať s negatívnym hospodárskym vývojom pri zachovaní sociálneho štandardu a produkčnej schopnosti svetového ekonomického systému jasne dokazuje, že glorifikácia trhu ale i zavádzanie trhových nástrojov do fungovania spoločnosti i do ekonomiky verejnej správy nie je zázračným liekom ani neomylným postulátom večnej prosperity [3].

I v súčasnej praxi vo verejnom sektore v Slovenskej republike je možné vysledovať závažné nedostatky v pôsobení prokonkurenčných snáh. Napríklad správanie sa viacerých veľkých firiem, ktoré sa uchádzajú vo verejnom obstarávaní o štátne zákazky vykazuje silné znaky porušovania trhovej súťaže, napríklad nerešpektovaním požiadavky dokonalej informovanosti všetkých účastníkov súťaže prípadne akceptovaním horších zmlúv vplyvom lobingu či priamo korupčným črtám správania sa jednotlivých dodávateľov verejných statkov a služieb. Práve preferencia a glorifikácia pôsobenia konkurencie a trhového mechanizmu v podmienkach verejného sektora v súčasnosti a nedávnej minulosti má za následok orientáciu verejných programov a opatrení na rast efektívnosti verejného sektora smerom k individualizácií a racionalizácií rozhodovania verejných organizácií o využití verejných zdrojov. Tento postup sa síce z pohľadu preferencie efektívnosti

môže javiť ako zázračný všeliek na nedostatky byrokratickej koncepcie riadenia verejných organizácií, avšak nie je tomu celkom tak. Po zvážení dôsledkov racionalizácie a individualizácie spolu so všetkými s nimi sa viažucimi naratívnyimi javmi vo verejnom sektore, je zrejmé, že prílišná orientácia na trhové riešenia problémov ekonomiky verejného sektora nesie v sebe zárodok deformácie vnímania kolektívneho záujmu a cieľov verejných organizácií. Vo verejných organizáciách potom dochádza k sociálne nežiaducej orientácii na rast individuálnych hodnôt.

## 2. Koncept verejnej hodnoty

V podmienkach verejného sektora hrá významnú úlohu proces uspokojovania takých potrieb, ktoré nie je možné uspokojiť pôsobením trhu, prípadne o uspokojovanie ktorých trh nemá záujem. Ide najmä o také potreby, kde celkové náklady jednotlivca sú vzhľadom na efekt z individuálneho uspokojovania danej potreby neprimerane vysoké, avšak prínosy z pohľadu spoločnosti ako celku paradoxne výrazne prevyšujú nevyhnutné náklady na uspokojovanie danej potreby pre všetkých. Problematickým sa teda stáva vnímanie kvality hodnoty, o ktorej prírastok sa manažéri verejných organizácií majú a chcú snažiť.

Súčasný vývoj preto naznačuje potrebu určitého prehodnotenia doterajších prístupov a akceptáciu požiadaviek na posilňovanie významu tzv. verejných hodnôt [4]. Prístup založený na uplatňovaní manažérskych nástrojov obvyklých v podmienkach konkurenčného prostredia podnikov preferuje ekonomickú efektívnosť, racionalitu, profesionalitu ale aj posilnenie významu občanov ako klientov. Avšak zmeny v politickom, ekonomickom, sociálnom a koniec koncov i bezpečnostnom prostredí v posledných rokoch naznačuje potrebu zvýrazniť hodnoty presahujúce individuálne potreby [5, s. 168]. Manažment verejných hodnôt zdôrazňuje tvorbu, presadzovanie, udržiavanie a ochranu takých hodnôt ako sú:

- dostupnosť a kvalita verejných služieb,
- dôvera vo verejnú moc, posilňovanie zákonnosti, vymožitelnosť práva,
- kultúrne hodnoty krajiny, národa, regiónu,
- ochrana životov a zdravia, skvalitňovanie služieb verejného zdravotníctva,
- bezpečnosť občana a bezpečnosť prostredia,
- sociálna bezpečnosť a sociálne istoty, znižovanie miery chudoby,
- ochrana životného prostredia, nové prístupy k riadeniu odpadového hospodárstva,
- pripravenosť na riešenie krízových situácií, komplexná pomoc postihnutým občanom a mnohé ďalšie.

Koncept verejnej hodnoty ako je už z názvu zrejmé vychádza najmä zo zmeny nazerania na kvalitatívnu stránku hodnoty, ktorej zveľaďovanie by malo byť cieľom manažérov vo verejnej správe a v ekonomike verejného sektora celkom. Tento koncept je možné vnímať ako nové smerovanie vývoja náhľadov na teoretické problémy i praktické otázky ekonomiky verejného sektora a manažmentu verejnej správy. V zásade ide o prirodzenú odpoveď na potrebu vysporiadať sa s existenciou trhových zlyhaní vo vzťahu sociálno-ekonomickému vývoju vo väčšine vyspelých ekonomík začiatkom tohto storočia, ktorého signály však bolo možné pozorovať a identifikovať už v deväťdesiatych rokoch minulého storočia. V súčasnosti s prihliadnutím na reálnu aplikáciu nie je síce možné konštatovať všeobecnú akceptáciu tohto konceptu manažmentu verejných organizácií, avšak je možné pozorovať rastúci význam tohto konceptu ako v rovine aplikačnej tak i teoretickej najmä vo vzťahu k potrebe vysporiadať sa s novými zmenenými podmienkami fungovania verejných organizácií v súčasných podmienkach turbulentného

ekonomického vývoja a zlyhania trhovej kontroly. Tieto negatívne tendencie sa reálne odrazili i v potrebe formulovať nový koncept manažmentu verejnej správy a ekonomiky verejného sektora s prihliadnutím na špecifiká verejného sektora ako takého i súčasných podmienok poznačených skúsenosťou viacerých výrazných trhových zlyhaní a kríz [6].

Za zakladateľa konceptu verejnej hodnoty možno považovať M. Moora, ktorý koncept verejnej hodnoty načrtnol a definoval vo svojich prácach *Public Value as the Focus of Trategy 1994* a *Creating Public Value: Strategic management in Government. 1995*. Tvrdil, že úlohou manažérov v organizáciách verejného sektora je vytváranie verejnej hodnoty. Teda manažéri organizácií vo verejnom sektore by mali vyjadriť vzájomné kolektívne úsilie a snahy občanov a ich samých ako volených zástupcov prostredníctvom konania štátnych organizácií [7].

Prezentovaný náhľad jasne odlišuje poslanie manažérov vo verejných organizáciách oproti manažérom pôsobiacich v súkromných podnikoch a spoločnostiach vo vzťahu k charakteru trhu na ktorom pôsobia. Manažéri verejných organizácií v zásade pôsobia na politickom trhu a manažéri súkromných spoločností zas na ekonomickom trhu. To vyžaduje hľadať špecifiká pôsobenia a kompetencií manažéra vo verejnej správe a odklon od nekritického spoliehania sa na preberanie manažérskych princípov, štýlov, nástrojov a techník uplatňovaných v súkromnom sektore. V zásade však nie je možné odmietnuť zásady trhovo orientovaného New public managementu. Tzv. strategický trojuholník, sformulovaný Moorom, vyjadruje požiadavky na stanovenú stratégiu organizácií verejnej správy a verejného sektora tak, že:

- musí byť zameraná na vytvorenie niečoho od podstaty hodnotného (v kolektívnom ponímaní hodnoty.(teda ide o konštituovanie verejnej hodnoty),
- musí byť legitímna a politicky udržateľná ( teda ide o akceptáciu nadriadenými štátnymi orgánmi a vďaka nej i o prístup k zdrojom),
- musí prevádzkovo administratívne uskutočniteľná ( organizácia musí mať potrebné kapacity na jej reálne uskutočňovanie) [8].

Z uvedeného vyplýva, že koncept verejnej hodnoty je orientovaný širšie ako len na produkciu verejných statkov, či na výstupy verejnej organizácie v trhovom ponímaní. Rovnako tak možno vyzorovať zmenu v kľúčovej otázke, ktorá teraz znie: Čo má význam pre ľudí (občanov) a nie: Čo môže manažér pôsobiaci vo verejnom sektore pre ľudí presadiť. V princípe je teda kľúčové vnímanie hodnoty vo vzťahu ku kolektívnemu záujmu ako niečoho viac, než len jednoduchej sumy individuálnych hodnôt a záujmov jednotlivých členov spoločnosti.

Tab.1 Porovnanie vybraných paradigiem vo vývoji manažmentu verejnej správy.  
(Zdroj: Flynn: From New Public Management to Public Value, 2007, s. 361)

	New Public Management	Manažment verejných hodnôt
Charakteristika	Post-byrokratické riadenie založené na konkurencii	Riadenie prekonávajúce konkurenčný prístup
Dominujúce zameranie	Výsledky	Vzťahy
Manažérske ciele	Dosiahnuť žiaduci výkon	Komplexne poňaté ciele odpovedajúce občanom (klientom)

Chápanie verejného záujmu	Zoskupenie individuálnych preferencií	Zdôrazňovanie kolektívnych preferencií
Výkonové ciele	Zaistenie prístupnosti služieb, ekonomická efektívnosť	Rozmanitosť cieľov, presadzovanie kvality ver. služieb, dôveryhodnosť, oprávnenosť
Dominantný model zodpovednosti	Rast zodpovednosti za využívanie kontraktov, využívanie trhového mechanizmu	Komplexný systém zodpovednosti vnímajúci občanov ako kontrolórov moci, zákazníkov ako účastníkov, platiteľov daní ako poskytovateľov fondov

Tieto tendencie logicky ovplyvňujú charakter správy vecí verejných ako celku. To predznamenáva nové nároky na znalosti, schopnosti a ďalšie kompetencie príslušných pracovníkov manažmentu štátnej správy a samosprávy [9]. Práve náhľad na hodnotu, cieľ a meranie výsledkov činnosti organizácií verejného sektora zásadne odlišuje oba koncepty.

Zo skôr uvedených náhľadov na podstatu konceptu verejnej hodnoty je zrejmé, že v prípade vyššej účinnosti uplatnenia trhovo orientovaných alebo byrokraticky orientovaných opatrení, otvorený a flexibilný koncept verejnej hodnoty bude obťažnejšie preukazovať dosahovania širšie chápaných aj keď často krát ťažko merateľných kolektívne preferovaných hodnôt. Táto podstata konceptu verejnej hodnoty môže byť zdrojom viacerých problémov a kritiky. Napr. ide tu len o selektívne využívanie vybraných nástrojov zmieňovaných prístupov, alebo ide skutočne o nový koncept manažmentu organizácií verejného sektora? Prikláňame sa k názoru, že ide o samostatný nový koncept manažmentu verejných organizácií. Za kľúčový argument považujeme rozdiel v nazeraní na hodnotu ako cieľ fungovania verejnej organizácie a čomu je podriadené strategické smerovanie spravovania vecí verejných.

## Záver

Súčasnú meniacu sa podmienku sociálno-ekonomického rozvoja vo vyspelých krajinách sveta, dôsledky globalizačných procesov ako aj dopady súčasnej svetovej hospodárskej krízy, vytvárajú potrebu prehodnotiť náhľady na riadenie verejnej správy. Koncept verejnej hodnoty reálne odráža potrebu optimalizovať používanie trhovo a kolektívne orientovaných nástrojov riadenia verejnej správy v súčasných nestabilných podmienkach. Práve otvorenosť konceptu novej hodnoty pri používaní trhovo orientovaných nástrojov riadenia organizácií štátnej a verejnej správy, ktorá je často zdrojom kritiky, sa nám javí ako významný možný faktor úspechu pri riešení súčasnej krízy trhovej kontroly a sebareflexie.

Za kľúčový atribút univerzálnosti a použiteľnosti konceptu verejnej hodnoty považujeme najmä ponímanie hodnoty ako odrazu kolektívneho presvedčenia občanov o zmysle fungovania správy verejných vecí, ako niečoho, čo presahuje jednoduchý súčet individuálnych preferencií. Ako sociálnu bezpečnosť a sociálne istoty, ako ochranu životov a zdravia, kvalitu a bezpečnosť životného prostredia, rešpektovanie rozmanitosti cieľov, presadzovanie kvality verejných služieb a posilňovanie dôveryhodnosti, ako pripravenosť na riešenie krízových situácií

postihujúcich občanov – jednotlivcov i komunity. Spomínaný prístup má zásadný vplyv na rozsah štruktúru a obsah kompetencií manažérov organizácií verejného sektora. Vyžaduje komplexnú pripravenosť s dôrazom na predvídanie, analyzovanie, hodnotenie čoraz častejšie a zásadnejšie sa meniacich interných a najmä externých podmienok.

### **Použitá literatúra**

1. HOOD, C. A Public management for all Seasons“ In *Public administration*. ISSN 1471-9045. Nr. 69(1), Vol. 1991, s. 3-19.
2. HUDÁKOVÁ, M. – BUGANOVÁ, K.: Využitie benchmarkingu v riadení samospráv. In *Zborník z konferencie Rozvoj Euroregiónu Beskydy IV : Samosprávy a európske fondy - tvorba podmienok rozvoja*. Žilina : 2006, s. 34-38. ISBN 80-8070-602-6.
3. *Global Trends 2025: A Transformed World*. Washington D.C. : US Government Printing Office, 2008. 120 p. ISBN 978-0-16-081834-9. Dostupné na: [www.dni.gov/nic/NIC\\_2025\\_project.html](http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html)
4. O'FLYNN, J.: From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. In *Australian Journal of Public Administration*. ISSN 0313-6647. Vol 66 (2007), Nr. 3, pp. 353-366.
5. TALBOT, C.: Public Value – The Next „Big Thing“ in Public Management. In *Journal of Public Administration*. ISSN 0190-0692. Vol 2009, Nr. 32, pp. 167-170.
6. ŠTOFKO, S. – VELAS, A.: Verejná správa v podmienkach globalizácie. In *Międzynarodowa konferencja naukowa PT: Przedsiębiorstwa w obliczu procesów globalizacji i integracji*. Ostrawa 24-25.04.2003. Tom I. Katowice : GWSH, 2003, s. 242-246. ISBN 83-88402-39-0.
7. MOORE, M. Public Value as the Focus of Strategy. In *Australian Journal of Public Administration*. ISSN 0313-6647. Nr. 53(3): 1994 Massachusetts : Harvard University Press 1995. s. 296-393.
8. MOORE, M. - KHAGRAM, S. *On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government About Strategic Management*. [on line]. [cit.10.11.2010]. Dostupné na: [http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper\\_3\\_moore\\_khagram.pdf](http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper_3_moore_khagram.pdf)
9. LESZCZYŃSKI, M. Societal security in the economic crisis conditions. In *Zborník z 14. konferencie Riešenie krízových situácií v špecifickom prostredí*. 2. časť, Žilina : FŠI ŽU 2009, s. 439. ISBN 978-80-554-0016-7.

Článok bol spracovaný v rámci riešenia projektu VEGA 1/0797/10 Komplexné modelovanie rizík ohrozujúcich bezpečnosť miest.

Ing. Miloš Ondrušek, PhD., Katedra krízového manažmentu Fakulty špeciálneho inžinierstva, Ul. 1. Mája 32, 010 26 Žilina, tel.:+421 41/513 6705, e-mail: [milos.ondrusek@fsi.uniza.sk](mailto:milos.ondrusek@fsi.uniza.sk)

Mgr. Vladimír Tomáš Míka, PhD., Katedra krízového manažmentu Fakulty špeciálneho inžinierstva, Ul. 1. Mája 32, 010 26 Žilina, tel.:+421 41/513 6714, e-mail: [vladimir.mika@fsi.uniza.sk](mailto:vladimir.mika@fsi.uniza.sk)