

**APLIKACE MANAŽERSKÝCH
A MARKETINGOVÝCH ZÁSAD
V SOUDOBÉ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ**

STRATEGICKÉ CÍLE REGIONÁLNÍ POLITIKY - VÝCHODISKA PRO ZPŮSOBY JEJÍ ŘÍZENÍ

Hlavním strategickým cílem regionální politiky je především efektivní a vyvážený rozvoj regionu s důrazem na uskutečňování hospodářských aktivit, včetně zkvalitňování dopravní infrastruktury, zlepšování občanské a technické vybavenosti a na rozvoj lidských zdrojů a na zlepšování stavu životního prostředí. Za důležité indikátory umožňující posoudit míru rozvinutosti regionu se víceméně všeobecně pokládají:

- *struktura průmyslové výroby;***
- *demografické ukazatelé;***
- *ekonomické podmínky umožňující změny;***

- *příjem na jednoho obyvatele;*
- *míra nezaměstnanosti;*
- *a*
- *kritéria související s lokalizací zájmového území.*

Regionální politika je tudíž spjata s celou řadou přístupů a aktivit, jejichž efektivní implementací lze dosáhnout jistých synergických efektů. K zajištění komunikace mezi hlavními aktéry rozvoje mají v rámci regionu sloužit regionální management a regionální marketing.

Podstata regionálního managementu vychází ze vzájemného působení následujících šesti dominantních komponentů, ovlivňujících úspěšnost podnikatelských aktivit v regionu. Jsou jimi:

- ***strategie regionálního rozvoje;***
- ***struktury a systémy řízení a organizování v rámci regionu;***
- ***účinné využívání informací a budování moderních informačních systémů;***
- ***kvalita regionálních lidských zdrojů;***
- ***účinnost manažerských procesů;***
- ***regionální kultura hrající důležitou roli v identifikaci občana s jeho municipalitou a regionem.***

Prof. Ing. Štefan Hittmár, CSc. v dané souvislosti připomíná, že

„regionální management představuje komplex univerzálně platných modelů, přístupů, metod a technik používaných při zhodnocování zdrojů a dosahování cílů podnikatelsky orientovaného území, jehož produktem jsou buď hmotné výrobky, nebo nehmotné služby. Regionální management je zaměřený na vytváření podmínek fungování a rozvoje územně samostatně fungujícího systému – regionu, působícího a rozvíjejícího se v konkurenčním prostředí.“

Tyto myšlenky doc.Ing. Jozef Strišš doplňuje slovy: „Regionální management musí vytvářet podmínky pro regionální marketing a řídit celý jeho proces tak, aby si region zlepšoval pozici na trhu a měl z tohoto procesu užitek“ .

**Jak konstatuje doc. Ing. Milan Viturka, CSc.,
„hlavním úkolem regionálního marketingu je
poskytování vybraných informací o nabídce regionu,
měst a obcí konečným příjemcům, cílené buď na
podporu ekonomických aktivit podnikatelských
subjektů (doplňkové aktivity, podporující vlastní
marketing podnikatelských subjektů, realizované
např. v rámci organizovaných obchodních misí nebo
jako součást speciální prezentace regionu na
veletrzích) nebo na podporu realizace širších
rozvojových záměrů financovaných, resp.
spolufinancovaných z veřejných prostředků.“**

SOUDOBÉ MANAŽERSKÉ PŘÍSTUPY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Společné prvky *koncepce moderního výkonu veřejné správy*, lze charakterizovat následovně:

- celkové zkvalitňování managementu veřejné správy

Glen WRIGHT a Juraj NEMEC v práci "*Management veřejné správy: Teorie a praxe*", Bratislava (NISPAcee) 2002, ISBN: 80-86119-70-X ,s.78
zmíněný úkol charakterizují slovy:

„decentralizace rozhodování v oblasti veřejného managementu a posílení místní demokracie se staly klíčovými úkoly politického a administrativního systému v zemích střední a východní Evropy po roce 1990.... V současnosti jsou místní samosprávy přímo voleny občany a mají právo rozhodovat prakticky o všech otázkách týkajících se místní komunity....

Plně také odpovídají za poskytování místních veřejných služeb občanům“ ;

- ***zkvalitňování politiky řízení lidských zdrojů s důrazem na růst jejich adaptability, flexibility a mobility;***

Wright a Nemeč v této souvislosti soudí, že „i když se za posledních deset let v zemích střední a východní Evropy mnoho změnilo, místní samosprávy stále ještě čelí mnohým výzvám.

Jednou z nejvýznamnějších je nutnost změnit staré zvyky, mentalitu, překonat averzi k akceptování rizika a změnám, neochotu učit se novým metodám a technikám nutným pro management ve veřejném sektoru“ ;

- ***zvyšování odpovědnosti za využívání finančních prostředků vyčleňovaných na výkon správní činnosti***

- **podstatně větší důraz kladený na etiku ve veřejné správě;**
- **využívání informačních technologií, v první řadě v podobě e- governmentu (tamtéž,s.79).**

Přenos části veřejných úkolů na podnikatelské subjekty byl uskutečněn především postupnou privatizací značné části služeb, jež územní samospráva zajišťuje pro občany a které následně kontrahuje cestou uzavírání smluv s vítězi veřejných soutěží. Daný přístup bývá zvláště teoretiky charakterizován jako „contracting - out„.

Současně se občas - spíše v teorii - rovněž hovoří o tzv. postupující fragmentaci veřejné správy. Diskuze reflektovala skutečnost, že v průběhu reformy postupně docházelo k rozvolňování tradičních striktních organizačních struktur.

Jako aktuální se především ukázala potřeba přecházet k vytváření menších, pružnějších specializovanějších organizačních jednotek.
Jim začaly být poskytovány rozsáhlejší rozhodovací kompetence. Výsledkem se stala preference flexibilnějších a autonomnějších útvarů řízených manažery (tj. nikoli typickými úředníky). Na tomto základu se začala uskutečňovat důslednější profesionalizace služby ve veřejné správě.

PŘÍNOS NEW PUBLIC MANAGEMENTU K ŘÍZENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Od konce šedesátých let minulého století - v podmínkách snižujícího se ekonomického růstu demokratických států - se postupně formovalo pojetí New Public Managementu založené na implementaci zásad „tří E“ (economy, efficiency, effectiveness). Tato koncepce představovala jistý mezistupeň přechodu k soudobé koncepci „governance“.

Její podstatu například německý teoretik Christoph Reichard charakterizoval:

- *zvýšenou tržní orientací a zaměřením na konkurenceschopnost;***
- *konceptí podnikového managementu přijatou ze soukromého sektoru;***

- **oddělením strategické (politické) a operativní (administrativní) odpovědnosti;**
- **idejemi odvozenými z managementu podle cílů zaměřenými na výsledek a na decentralizované, polo autonomní struktury. (LACINA K. , KUDRYCKA B. a kol. : „Adult Education on Quality Management and other Cross- Sectional Aspects of Public Administration“, s.12).**

Role New Public Managementu teoretiky veřejné správy často diskutována.

Americký badatel Christopher Hood například soudí, že „vzestup New Public Managementu v posledních více než patnácti letech je jedním z nejvýraznějších mezinárodních trendů projevujících se ve veřejné správě,, (SHAFRITZ J.M.,HYDE A.C.:“Classics of Public Administration“- Sixth Edition“, s.495).

V osmdesátých letech minulého století pojetí New Public Managementu zaujímalo v evropské veřejné správě víceméně dominantní postavení. Uvedenou koncepci Philippe Keraudren a Hans van Mierlo charakterizují „ jako teorii obhajující:

- *přesun od politiky k řízení* (pracovníci veřejné správy by si měli plně uvědomit, jaké přístupy si každý jejich čin vynucuje, a to podle možností ještě dříve než přijmou rozhodnutí);

- *přesun od systému správy ve tvaru pyramidy k systému správy v tvaru shluků* (větší množství autonomních organizací naváže pracovní právní vztahy s ministerstvy);

- přesun od plánování a hierarchického výkonu rozhodnutí k dichotomii mezi ústředními strategickými činnostmi a přizpůsobitelnými operativními službami;

- přesun od procesně zaměřené správy na správu orientovanou na výsledek (proto se klade důraz na výkonové ukazatele, plat je závislý na hodnocení a výkonu a na zlepšování kvality);

- přesun od kolektivního poskytování veřejných a sociálních služeb k flexibilnímu poskytování individualizovaných produktů (zákazník nahrazuje občana, výrobní postup se dá rozdělit do částí, které je možno smluvně zadat jiným subjektům nebo privatizovat);

- přesun od mínění ke snižování výdajů (hodnota za peníze je mottem moderního pracovníka veřejné správy, který musí pracovat více a lépe za nižší nebo za stejnou mzdu);

- přesun od vlastnictví majetku k řízení vlastnictví (způsob účetnictví má dáti dal je nahrazen přírůstkovou metodou účetnictví, v případě veškerých veřejných služeb, jestliže se jejich komerční životaschopnost se dá efektivněji udržet v soukromém sektoru, se uvažuje o privatizaci“.)

D.COOMBES D.,VERHEIJEN T. a kol:“ Reforma verejnej správy:porovnanie skúseností Východu a Západu“, Bratislava (NISPAcee) 1997,ISBN: 80-967616-2-5, ss.30 - 31.

PŘÍNOS NPM K ŘÍZENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY JAKO CELKU

Hodnotíme- li realisticky vliv koncepce New Public Management na vývoj evropské veřejné správy v poslední třetině dvacátého století, je možno se ztotožnit se stanoviskem Philippa Keraudrena a Hanse van Mierlo konstatujících, že „NPM poskytl reformátorům ze západních zemí bohatství teorií a informací o veřejné správě, i když jako v případě kterékoli filosofie správy, je naplněn ideologicky omezenými frázemi. Probíhající debata o veřejném podnikání dokazuje, že NPM funguje a generuje základní myšlení o poslání a identitě veřejné správy“ (D.COOMBES D., VERHEIJEN T. a kol.: „Reforma verejnej správy: porovnanie skúseností Východu a Západu....., s.43).

PŘÍNOSY NPM K ŘÍZENÍ REGIONÁLNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Aplikace zásad NPM nejen na globální a národní, nýbrž rovněž na regionální úrovni nesporně vedla k vyšší citlivosti státu vůči trhu a jeho zákazníkům, k většímu důrazu kladenému na kreativitu úředníků, k omezování používání formalizovaných pravidel a byrokratického správního pořádku.

V tomto směru nejdále dospěli tvůrci systému veřejné správy ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irsku, v němž parlament schválil počátkem devadesátých let minulého století tzv. „Chartu občana“, (Citizen Charter).

Jedná se o dokument, v němž jsou přímo definovány standardy služeb poskytovaných pro občany. Současně v něm byla posouzena účinnost služby závislá na množství a na kvalitě její poskytování.

Klíčové cíle Charty občana byly formulovány následovně:

- *vytvoření standardů služeb;***
- *dosažení maximální informovanosti občanů jako klientů služeb;***
- *pokud možno maximální otevřenost úřadů v jednání s občany;***

- ***přípravenost úřadů poskytovat občanům nejrůznější typy konzultací;***
- ***maximálně možné zdvořilé jednání úředníků s občany;***
- ***přípravenost úřadů poskytovat občanům i jiné formy pomoci.***

Důležitým kritériem podtrženým v „Chartě občana„ se stala skutečná potřeba té či oné služby z pohledu potřeb většiny obyvatel města či distriktu (ve Velké Británii neexistují obce v kontinentálním pojetí výkonu veřejné správy).

Navíc se některé osvědčené manažerské přístupy se začaly využívat v řízení nejen územní samosprávy, nýbrž i 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, na něž se nevztahují ustanovení zákona o státní službě. Ve Velké Británii byly v roce 1999 navíc nastíněné reformní kroky doplněny „Bílou knihou o modernizaci správy„ (anglicky: „White Paper on Modernizing Government“).

SLABÉ STRÁNKY KONCEPCE NPM

V průběhu devadesátých let minulého století New Public Management začal ztrácet své dříve nezpochybnitelné postavení.

Prokázalo se, že implementací principů New Public Management skutečně došlo k určité fragmentaci způsobů rozhodování, zejména k jistému oddělení procesu přijímání rozhodnutí od jejich vykonávání.

Z pohledu veřejné správy se základem daného přístupu stala skutečnost, že se rozšířil okruh úředníků zapojených do stanovování a do implementace strategií výkonu správní činnosti.

Tato situace je příznačná zejména pro systém výkonu veřejné správy ve Velké Británii, v níž se zásady NPM - jak již bylo konstatováno - uskutečňují v poměrně známém rozsahu i ve státní správě.

Kritika sílila především za to, že NPM nedostatečně vnímal postavení občana ve výkonu správní činnosti. V této souvislosti Demetrios Argyriades, řecký teoretik veřejné správy, na počátku 21. století například konstatoval, 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.... I z uvedeného důvodu se hlavně od druhé*

poloviny devadesátých let, zpočátku v teoretických diskuzích, posléze též v praktických politických krocích, přecházelo k formování nového pojetí – koncepce governance „(ARGYRIADES D.Správa globálního vládnutí- Úvod in „Dosažitelný svět : správa globálního vládnutí“, Praha (MV ČR) 2007, s. 22).

POSUN OD NPM KE KONCEPCI GOVERNANCE

Diskuze o pojetí governance byla na celoevropské úrovni zintenzivněna zvláště v roce 2001 publikováním anglicky psaného textu Evropské komise nazvaného „Bíla kniha o evropském vládnutí“ (Governance European Union Commission White Paper– Enhancing democracy in the European Union).

Ve zmíněném dokumentu bylo „vládnutí“ charakterizováno 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*“ (MASSEY A.: „*Více-úrovňové vládnutí: správa globálního vládnutí v diferencovaném politickém kontextu*“, in :“*Dosažitelný svět*“, s. 27)

V Bílé knize se přímo konstatuje, že „dnešní vedoucí politikové v Evropě jsou postaveni před skutečný paradox. Na jedné straně Evropané od nich žádají, aby našli řešení závažných problémů týkajících se našich společností.

Na druhé straně vzrůstá nedůvěra lidí v instituce a politiky, anebo se jednoduše o ně nezajímají. Tento problém uznávají jak národní parlamenty, tak vlády. Je zejména akutní na úrovni Evropské unie. Mnoho lidí ztrácí důvěru, že složitý a nedostatečně chápaný systém jim poskytne politiku, kterou chtějí....

Ale přesto lidé očekávají, že Unie se ujme vedení v uchopení příležitostí globalizace pro ekonomický a lidský rozvoj a pro řešení problematiky životního prostředí, nezaměstnanosti, bezpečnosti potravin , kriminality a regionálních konfliktů“ (citováno podle: MASSEY A.,tamtéž, s. 27).

ZÁSADY KONCEPCE GOVERNANCE

„Bílá kniha o evropském vládnutí“ zdůrazňuje pět základních principů dobré správy věcí veřejných. Jedná se o následující zásady:

1. *Princip otevřenosti* (Openess Principle): akcentuje potřebu otevřenosti Evropské unie pro všechny její občany.

2. *Princip participace* (Participation Principle): konstatuje, že bez účasti zainteresovaných subjektů na tvorbě a implementaci evropských správních politik nemůže proces evropského vládnutí vyústit v dobré výsledky.

3. *Princip odpovědnosti* (Accountability Principle): zdůrazňuje odpovědnost správních úřadů za rozhodnutí, která učinily. Je vymezen jako klíčový předpoklad transparentnosti nejen tzv. evropské vlády, ale i vlád jednotlivých členských států, jakož i regionálních a místních samospráv, jejichž role v evropském správním prostoru vzrůstá.

4. *Princip účinnosti* (Effectiveness Principle): spojuje vlastní účinnost správních politik, tedy schopnost vyvolávat očekávané výsledky, s požadavkem včasné, pružné a přiměřené reakce.

5. *Princip soudržnosti* (Coherence Principle): podtrhává potřebu věcné a logické spojitosti jednotlivých opatření ve stále složitěji strukturovaném správním prostoru tak, aby byly vytvářeny skutečně promyšlené politiky (Massey A., s.30)

„Bílá kniha o evropském vládnutí“ dále zdůrazňuje pojem práva intenzivní účasti občana na veřejné správě - right to be involved nejen na vládě členských států, ale i regionálních a místních společenství, představitelů podnikatelského sektoru, občanské společnosti, odborníků a zainteresovaných občanů. Ti všichni mají právo „být vtaženi“ do procesu „evropského vládnutí“.

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. Tím se vytváří významný prostor pro aplikaci zásad „vládnutí“ na municipální a na regionální úrovni.

Dalším významným fenoménem je zdůraznění role občanské společnosti. Ve zmíněné „Bílé knize“ se v dané souvislosti konstatuje, že „občanská společnost hraje důležitou roli tím, že dává zaznít hlasům občanů a napomáhá poskytování služeb, jež uspokojují potřeby lidí. Významný podíl na této činnosti mají zejména církve a náboženské komunity“.

Samotné postavení neziskového sektoru je v citovaném dokumentu postihnuto následovně: „Občanská společnost stále více nahlíží na Evropu jako na vhodnou platformu ke změně politických orientací a společnosti. To nabízí reálný potenciál k rozšíření debaty o úloze společné Evropy. Je to šance, jak aktivněji zapojit občany k dosažení cílů Unie a nabídnout jim možnost zpětné vazby, kritiky a protestu“ COM(2001) 428 – Brussels July 25, 2001, s. 4 (překlad provedený doc. JUDr. Olgou Vidlákovou, CSc.)

SHRNUTÍ HLAVNÍCH ZÁSAD KONCEPCE GOVERNANCE

Koncepce governance odpovídá na problémy, s nimiž se evropská veřejná správa musí dnes vyrovnávat. K nejvýznamnějším z nich patří:

- potřeba navazovat a prohlubovat mezinárodní, příhraniční a přeshraniční spolupráci úřadů veřejné správy (v čemž se místní a regionální veřejná správa významnou měrou angažuje);*
- 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.*

DĚKUJI ZA POZORNOST

**„Bílá kniha o evropském
vládnutí“ zdůrazňuje
pět základních principů
dobré správy věcí veřejných.
Jedná se o následující zásady:**

1.Princip

***otevřenosti* (Openess Principle):
akcentuje potřebu otevřenosti**

**evropské unie
DĚKUJÍ ZA POZORNOST
pro všechny její občany.**

2.Princip

***participace* (Participation
Principle): konstatuje, že bez
účasti zainteresovaných subjektů
na tvorbě a implementaci
evropských správních politik
nemůže proces evropského
vládnutí vyústit v dobré výsledky.**