



## Creating Public Value

Strategic management in government

Mark H. Moore

Harvard University Press 2000

379 str.

### Hodnotenie

# 9

### Zameranie

- Riadene štátnej správy
- New Public Management debata
- Networks
- Legitimita štátnej správy
- Manažment

### Hlavné myšlienky knihy

(alebo čo si z knihy treba zapamätať):

- Manažéri verejných inštitúcií sa pohybujú v inom rámci než tí zo súkromných.
- Úlohou verejného manažéra je identifikovať verejnú hodnotu, nájsť pre ňu politický mandát a podporu, následne ju efektívne poskytovať.



## Relevantnosť/význam knihy

### Čo sa z knihy dozviete?

Kniha sa venuje analýze verejných organizácií a tvorbe verejnej hodnoty. Nie z pohľadu inštitúcie - štrukturalistického, ale prostredníctvom aktérov. Kniha nepracuje s pozitivistickou, vedeckou metodológiou, ale normatívne, prostredníctvom príbehu niekoľkých konkrétnych verejných manažérov a spôsobu riadenia ich organizácií ilustruje hodnoty a prístupy, ktoré obhajuje autor.

### Odporúčanie

Zaujímavé a praktické čítanie, špeciálne pre praktizujúcich profesionálov na konceptualizáciu niektorých problémov pri riadení verejných organizácií. Zaujímavý presah medzi témou verejného sektoru a „manažérskou“ literatúrou. Z vedeckého pohľadu zaujímavé taktiež, ale limitované normatívnym metodologickým inštrumentárium.

## Zhrnutie

*“Lay out a structure of practical reasoning guide for public managers”*

### Prakticky

Publikácia sa snaží uchopiť problém riadenia verejných inštitúcií, prakticky až manažérsky. Nie náhodou je jedným zo základných textov používaných na rozhraní Kennedy School a Harvard Business School v súvislosti si ich príklonom k NPM prístupom. Kniha dominantne pracuje s konkrétnymi príkladmi a praktickými skúsenosťami.

Ambície má tri. Definovať *filozofiu verejného manažmentu*, definovať *diagnostický rámec* pre analýzu prostredia, v ktorom sa manažéri pohybujú a identifikovať *intervencie*, ktoré manažér môže vykonávať pre zefektívnenie svojej práce.

### Doktrína

Základným predpokladom vzťahu medzi demokratickým štátom a byrokraciou je, že byrokrati sú podriadení demokratickému riadeniu. Toto je klasická doktrína.



## Abstrakt

Ich mandát a hlavne definícia verejnej hodnoty nie je svojvoľná, ale je podriadená demokratickej diskusii, správe a regulácii. Z tohto dôvodu je ich fokus, na rozdiel od súkromných manažérov zameraný smerom dole, na stabilizované fungovanie ich organizácii, keďže akékoľvek rozširovanie ich mandátu, inovácie, sú v sfére politického vyjednávania. Podľa autorov má spoločnosť radikálne rozdielne očakávania od súkromných manažérov (inovácie) a verejných stabilita a kontrola možného zneužitia moci.

### Tvorit' verejnú hodnotu

Ultimátnym cieľom verejného manažéra je vytvárať verejnú hodnotu. Problém je, že na rozdiel od úlohy súkromného manažéra, ktorý sa zameriava na maximalizáciu zisku, úloha toho verejného je komplexnejšia.

Verejnú hodnotu budú vedieť tvoriť ak sami zanalyzujú (1) čo je hodnotné a efektívne, (2) identifikujú politické očakávania a (3) nájdu spôsob na ich naplnenie, ktorý je prakticky a ekonomicky realizovateľný.

### Definovať verejnú hodnotu

Autor definuje 6 princípov, ktoré pomôžu verejným manažérom v jej identifikácii.

- (1) Hodnota spočíva v túžbach a potrebách jednotlivcov, nie abstraktných konštrukcií ako spoločnosť, či v procese samotnom. Úloha manažérov je naplňovať tieto hodnoty.
- (2) Niektoré potreby naplňa súkromný sektor a nemusia nás zaujímať. Preferencia verejných hodnôt sa tvoria prostredníctvom demokratických inštitúcií. Potreba verejnej intervencie nastupuje v prípadoch *zlyhávajúceho trhu*, alebo v prípade volaní po *férovejšej distribúcii* verejnej hodnoty.
- (3) Hodnotu manažéri tvoria dvoma spôsobmi. Transferom verejných prostriedkov do rúk spotrebiteľov alebo tvorbou verejných inštitúcií, ktoré verejnú hodnotu tvoria perpetuálne. Budovanie inštitúcií je taktiež hodnota.
- (4) Vzhľadom na to, že medzi majiteľom a užívateľom verejnej inštitúcie sú rôzne prekryvy (napr. Rodič je v oboch rolách), verejná inštitúcia musí dbať na efektivitu na príjmovej aj výdajovej stránke.
- (5) Manažér musí predať príbeh o význame a efektivite programu, ktorý spravuje v prospech verejného záujmu.

*„In short, in envisioning public value managers must find a way to integrate politics, substance and administration.“*



## Abstrakt

- (6) Verejné organizácie musia byť agilné a flexibilné reflektovať meniace sa prostredie a preferencie ľudí.

### Stratégia verejnej organizácie

Mission statements sú tradičný nástroj korporátneho manažmentu. V upravenej forme je použiteľný aj pre verejné inštitúcie. Pre ne by mal obsahovať:

*Substantívne hodnotné ciele*, ktoré majú prínos pre jej klientov, „dozorovateľov“ za ekonomicky zmysluplných podmienok.

*Legitimitu a politickú udržateľnosť*, ktorá umožní dlhodobý chod organizácie.

*Operačnú a administratívnu zmyslupnosť*.

Tie sa pretavia do statementu, ktorý (1) definuje celkový zmysel a misiu organizácie vo vzťahu ku konkrétnym verejným hodnotám, (2) definuje zdroje svojej legitimacy a podpory, v zmysle väzby na potreby verejnosti a (3) definuje akým spôsobom bude organizácia riadená a koncipovaná tak, aby tieto ciele dosiahla.

Realizácia tohto prístupu so sebou prináša niekoľko výziev, ktoré autor ilustruje na prípade federálnej agentúry EPA a služieb pre mladých v Bostone.

Na ich prípadoch vidíme nasledujúce javy. Manažéri často stratia fokus z primárnej misie organizácie a zahltia sa jednotlivosťami a denno-dennými krízami. Musia mať schopnosť identifikovať kľúčové administratívne a politické úlohy. Definovanie jasnej misie pomáha budovať legitimitu do vnútra aj navonok, nedostatok či nejasnosť v tejto oblasti spôsobuje komplikácie a neefektivitu.

### Budovanie legitimacy

Pre efektívny chod verejnej organizácie je dôležitá kontinuálna práca s politickým manažmentom. Posilňuje to legitimitu organizácie, ktorá je následne základom, ktorý umožňuje mobilizovať verejné a súkromné prostriedky na plnenie jej misie. Je kľúčový aj preto, že manažéri musia často spolupracovať s aktérmi, nad ktorými nemajú priamu kontrolu.

*„Reform means change in a direction advocated by some groups or individuals. It does not necessarily mean improvement.“*



# Abstrakt

Konkrétne situácie, kedy jeho význam podľa autora stúpa:

- (1) Rutinné vzťahy s orgánmi dohľadu
- (2) Autorizácia zmien a inovácií
- (3) Dosiahnutie kooperácie medzi organizáciami
- (4) Mobilizovanie decentralizovanej ko-produkcie

Aktérmi v tomto procese sú všetci tradiční hráči v rámci politologickej analýzy – zložky moci, záujmové skupiny a médiá.

## **Politický manažment ako proces**

Autor následne definuje rady a prístupy ako sa v tomto politickom prostredí pohybovať. Prvý krok je mapovanie aktérov, druhý identifikácia ich záujmov. Následne odporúča konkrétne taktiky ako vyjednávať – či už „path-dependency“, framing, timing a zmenu settingu, ktorý prinášajú rozhodnutia.

Pri zmene politík odporúča široký konzultačný proces, definitívnosť jeho uzavretia, využívanie komisií (v US zmysle), používanie relevantnej policy analýzy a dát, tiež vysporiadanie sa s neistými premennými.

Pri vyjednávaniach využívať tvrdé a mäkké prístupy, pracovať s pridávaním nových hráčov a záujmov, ovplyvňovať rozhodovanie inak než priamym vyjednávaním.

## **Delivery**

V poslednej časti knihy autor opisuje manažérske postupy, ktorými by mali správcovia verejných inštitúcií postupovať pri tvorbe verejnej hodnoty. Tu sa text najviac približuje publikáciám z prostredia súkromného manažmentu.

Zvýšenie „produkcie verejnej hodnoty“ sa podľa Moora deje nasledujúcim spôsobom: (1) zvyšovaním vytvorenej hodnoty v prepočte na jednotku vstupu, (2) znižovaním nákladov, (3) zlepšovaním schopnosti organizácie reagovať na požiadavky občanov, (4) zlepšovaním férovosti a (5) zvyšovaním schopnosti inovovať.

Tento postup následne konkrétne ilustruje na príklade Boston Housing Department a houstonskej Polície.