



Ekonomie byrokracie

Interní studijní text k podzimnímu běhu kurzu
„Úloha středního managementu v krizovém řízení“ pro MF – odbor Financování
obran, bezpečnosti a metodiky krizového řízení

Luhačovice XI/2005

Text vznikl na základě diplomové práce ing. Ondřeje Strnada (vedoucí práce Mgr. Jiří Špalek, Ph.D.), kráceno a upraveno Ivanem Malým

Úvod

Důležitým faktorem splnění vytčených cílů jakékoli instituce je míra kvality jejich správní činnosti, většinou zajišťované profesionály – úředníky, byrokracií¹. Od ní se odvíjí kvalitativní, ale i kvantitativní úroveň dosaženého výstupu, jako i celkové uspokojení s organizací samou. Mnohdy je to právě správní činnost organizace či instituce, se kterou se občan dostává do prvního kontaktu. Zejména, jedná-li se o organizaci veřejné správy. Porozumět okolnostem fungování správních procesů, znamená i znát a rozumět motivům, zákonitostem a důsledkům chování pracovní síly – byrokrata. Ekonomie se této oblasti věnuje dlouhou dobu zejména v souvislosti otázkami tvorby rozpočtů, velikosti veřejného sektoru a jeho efektivity.

Cílem tohoto studijního textu je seznámit účastníky kurzu stručně s tím, jak nahlíží ekonomie na postavení a chování byrokracie, jako jednoho z nejvýznamnějších subjektů podílejících se na procesu alokace zdrojů tzv. veřejnou volbou, resp. netržním způsobem.

1. Podmínky vzniku byrokracie a definice byrokracie

1) Kvantitativní a kvalitativní nárůst administrativních úkolů

Je zřejmé, že představitel malého kmene je v postavení, které mu umožňuje koncentrovat veškerou legislativní, správní a soudní moc do svých rukou. Pokud však společenský útvar začne kvantitativně přerůstat jistý rozsah, či dojde ke kvalitativní diferenciaci administrativních úkolů, je těžké, aby administrativní práci zastal kdokoli na koho přijde řada. Jak roste složitost administrativních úkolů, jak roste jen i jejich rozsah, nutně se prokáže technická převaha těch, kdo má vzdělání a praxi. A ukazuje se, že je lepší, když alespoň nějací funkcionáři fungují fakticky natrvalo. Pak je velká pravděpodobnost, že vznikne stálý správní útvar, a to také znamená – stálá instituce pro výkon vlády – byrokracie.

2) Rozvoj peněžního hospodářství a pevná soustava daní

¹ Prvním, kdo použil termín byrokracie byl francouzský fiziokrat, ekonom Vincent de Gournay a to v roce 1745.¹ Jedná se o slovo složené z francouzského slova bureau = úřad, kancelář, a řecké přípony kratos = vláda. V podstatě se tedy jedná o úřední vládu.

Placení úředníka penězi je podmínkou velice významnou. Naturální odměna bývala v historii spojena s tendencí „nezávislosti“ a obtížnou kontrolovatelností byrokrata.

3) **Stupeň rozvoje komunikací**

Jedná se v podstatě o technický faktor. Rozvoj suchozemských, vodních, vzdušných cest, železnice, dopravy poštovních zásilek, telekomunikace, internetu... Bez této podmínky by byrokratická centralizace nikdy nemohla dosáhnout dnešního stupně.

Byrokracie označuje určitý způsob organizace a fungování správy, především pak správy veřejné, resp. jejího personálního základu. V souvislosti s veřejnou správou slouží pojem byrokracie k označení racionalizované techniky jejího fungování, organizace a řízení. Takto chápaná byrokratická správa zajišťuje nepřetržitě vyřizování úkolů podle objektivně stanovených pravidel, bez ohledu na konkrétní politické poměry. Zaměstnanci správních úřadů mají přesně vymezený okruh pravomocí a působností, jakož i potřebnou kvalifikaci. Byrokratická organizace vychází z principu hierarchické výstavby, dominují zde vertikální vztahy nadřízenosti a podřízenosti, což umožňuje výkon kontroly nižších složek vyššími.

Označení byrokracie se však používá také v pejorativním smyslu, pro špatně fungující úřední mašinerii sledující především vlastní zájem, která nepřihlíží k potřebám lidí, nepřizpůsobuje se měnícím se poměrům a má tendenci fungovat svým vlastním způsobem, bez vnější kontroly.²

Literatura³ byrokracií obvykle rozumí vládnutí prostřednictvím úřadů. Nejčastěji se byrokratické organizaci vládnutí a spravování připisuje několik charakteristických rysů:

- 1) hierarchická struktura podřízenosti a delegování pravomocí odshora dolů
- 2) rigidní vymezení funkčních míst a odpovědnosti
- 3) rozhodování podle stálých, apriorně daných pravidel a procedur
- 4) neúměrně vysoká náročnost na formální přesnost v detailech

2. Vývoj názorů na byrokracii a její možná pojetí

Pohled na byrokracii se nevyvíjel nijak jednoznačně a přímočaře. To je zřejmé i z toho, kolik pojetí byrokracie existuje a kolik vědních oborů si na ni činí nárok jako na předmět svého zájmu.

² MATES, P., WOKOUN, R. a kol. malá Encyklopedie regionalistiky a veřejné správy. s. 10 (upraveno).

³ POMAHAČ, R. Průvodce veřejnou správou. s. 26 (upraveno).

2.1 Neoweberianské pojetí

Prvním názorově uceleným proudem, který se vážně zabýval výzkumem byrokracie byl proud neoweberianský. Zdůrazňuje **formálně racionální povahu byrokratické organizace**. Jeho stoupenci věří, že byrokratická organizace má v historickém srovnání šanci být tím nejefektivnějším způsobem vládnutí a spravování. „Dobrá byrokracie“ těží z preference autority, nepodléhající výkyvům způsobeným proměnlivým personálním složením. Či z relativně vysoké stability, opírající se o funkční kontrolní systém. Klíčovým je i prvek vysoké loajality k pravidlům systému, nikoli ke konkrétním osobám.⁴ Mezi čelní představitele tohoto směru patří Max Weber, Henry Fayol, Frederick Taylor. Pohlíží na byrokracii jako na **produkt snah, jejichž cílem je fungování velkých organizací optimalizovat a učinit je ještě racionálnějšími.**⁵

Tento proud spatřuje znaky moderní byrokracie v následujících charakteristikách:⁶

1. Vymezené úřední kompetence, které platí jak pro byrokratický úřad tak i pro byrokratický podnik.
2. Úřední hierarchie a instanční postup
3. Moderní úřadování se zakládá na spisech a oddělení majetku úředníka od majetku úředního
4. Odbornost⁷
5. Vyčerpání veškeré pracovní síly úředníka – dříve bylo normální vyřizovat úřední věci i mimo úřad

Neoweberianský proud byl díky Weberovi velmi silně spjat se sociologií. Byli to právě sociologové, kteří se pokusili byrokracii a byrokrata typologizovat do několika skupin.⁸

Např. Reismannova typologie rozlišuje typy byrokrata:

- 1) Funkcionalistu – jde o typ úředníka, jenž je orientován spíše na svoji profesní skupinu než na samotnou organizaci, jejímž je členem.
- 2) Specialistu – tento typ úředníka je orientován nejen na hodnoty své profese jako typ předchozí, ale také na svou vlastní kariéru v rámci organizace.

⁴ POMAHAČ, R. Průvodce veřejnou správou. s. 26 (upraveno).

⁵ KELLER, J. Sociologie byrokracie a organizace. s. 13.

⁶ WEBER, M. Autorita, etika a společnost. s. 65- 67 (upraveno).

⁷ Zkoušky byly i v minulosti např. v islámském Orientu, středověké Evropě, ale jen z části měly odborný charakter.

⁸ Převzato a upraveno z KELLER, J. Sociologie byrokracie a organizace. s. 142-144.

- 3) Servisního byrokrata – je orientován na hierarchickou strukturu své organizace, chce však též být užitečný její klientele.
- 4) Byrokrata z povolání – jedná se pouze o vlastní zájem a o vlastní kariéru.

2.2 Skeptické pojetí

Na neoweberiánský proud navázal skeptický proud, který nevěří v dlouhodobou úspěšnost byrokracie. Byrokracie má své základní systémové vady: sklon přetvářet rutinně zavedený pořádek v rutinní nepořádek. **Rozhodování lidí na přesném splnění formálních kritérií se proměňuje v samoučel.** Mezi představitele řadíme Jamese Marche, Herberta Simona, Roberta Mertova.

2.3 Politologické pojetí

Politologické pojetí chápe byrokracii jako organizaci veřejné správy. Vládu uskutečňovanou skrze úřady, jako veřejný aparát závislý na legitimní autoritě. Byrokracie zde vystupuje jako **zvláštní zájmová skupina**. Protože má monopol na informace, může ve veřejné volbě prosazovat takové rozhodnutí, které sleduje její preference.⁹

2.4 Laické pojetí

Laické pojetí byrokracie spatřuje v byrokracii negativní, záměrné znepríjemňování života jedinců úředníky. Lidé kritizují neosobní přístup ve smyslu odměřenosti, zdlouhavosti, povýšenosti úředníků – byrokratů.¹⁰ Pojmy byrokrat, byrokratický a byrokracie jsou zde chápány jednoznačně jako nadávky. Nikdo podle tohoto pojetí nenazve sám sebe byrokratem nebo nepoužije pro svoje metody řízení a správy přívlastek byrokratické. Tato slova jsou vždy spojena s hanlivým významem. Pokaždé znamenají opovržlivou kritiku osob, institucí nebo postupů.

3. Ekonomické pojetí byrokracie

Zkoumání byrokracie v rámci proudu ekonomické organizační teorie se rozvíjí od 60. let 20. století. Poukazuje na plynutí spojené s byrokratickým rozhodováním, nekontrolovatelností byrokratických mechanismů, zabudováním regulátorů maximalizujících náklady. Byrokracie

⁹ OCHRANA, F. Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. s. 24 -25 (upraveno).

¹⁰ KELLER, J. Sociologie byrokracie a organizace. s. 13 (upraveno).

v tomto pojetí je především výrazem ekonomické neefektivnosti.¹¹ Mezi představitele řadíme zejména Gordona Tullocka, Williama Niskanena, Alberta Bretona, Anthony Downse.

Ekonomie byrokracie přitom bývá teoreticky zkoumána v obou sektorech: veřejném (vládním) i v soukromém (podnikovém).

3.1 Vládní byrokracie

Ekonomický proud uvažuje vládní byrokracii jako množinu úřadů, které jsou odpovědné za státem zabezpečené služby. Každý úřad je vnímán jako nezisková organizace, která je financována zejména z pevných dotací, nikoli z prodeje svého vstupu. Některé úřady vzájemně spolupracují a jsou vzájemně komplementární, ostatní jsou konkurenty v boji o vzácné zdroje.¹²

Úřady jsou tvořeny státními úředníky s rozhodovací pravomocí. Odlišujeme je od politiků, kteří jsou voleni a tudíž usilují o přízeň voličů. Byrokraté na rozdíl od politiků nejsou závislí na výsledcích voleb. Jsou do svých funkcí jmenováni. Jsou považováni za apolitické odborníky a neodcházejí, když se mění vláda.¹³

Státní úřady - byrokracie mají monopol na svou činnost. Byrokraté mívají také nad politiky informační převahu¹⁴. Politikové přicházejí a odcházejí, byrokraté zůstávají. Tato informační převaha dává byrokratům velké šance např. v boji za zvětšování jejich rozpočtu. Tento růst rozpočtu však nevede jen k růstu jejich platů, ale také k růstu počtu úředníků a tím k expanzi byrokracie¹⁵. Úřad tak zvyšuje svou vlastní moc a prestiž. Jeho expanze snižuje vnitřní napětí mezi pracovníky. Může být zvýšen osobní status, moc nebo rozpočet jednoho pracovníka či oddělení, aniž by bylo potřeba brát někomu jinému. Také snaha o docilování úspor z rozsahu nutně vede k růstu organizace, stejně jako úsilí o zvýšení šancí organizace na přežití, neboť růst zlepšuje vyjednávací možnosti organizace. S růstem se zvyšuje odolnost organizace proti vnějším tlakům a změnám prostředí. Z ekonomického pohledu organizace nemá k dispozici přehled o velikosti mezního příjmu a mezních nákladů na dodatečnou jednotku vstupu. Nemůže proto srovnávat a správně stanovit svou optimální velikost.¹⁶

¹¹ POMAHAČ, R. Průvodce veřejnou správou. s. 26 (upraveno).

¹² JACKSON, P. M., BROWN, C. V. Ekonomie veřejného sektoru. s. 231.

¹³ HOLMAN, R. Ekonomie. s. 619.

¹⁴ Nemusí být vždy pravdou a někteří autoři intenzitu informační asymetrie zpochybňují.

¹⁵ Resp. samotná expanze byrokracie je hnacím motorem růstu platu – viz klasické dílo „Zákony profesora Parkinsona“.

¹⁶ Zpracováno na základě HOLMAN, R. Ekonomie. s. 619., ZRALÁ, S. Anthony Downs a ekonomická teorie byrokracie. s. 30., NISKANEN, W. A. Bureaucracy and public economics. Kapitola 3, (upraveno).

K bujení byrokracie pak přispívá nemalou měrou i vznik mocných zájmových koalic byrokracie a zájmových skupin výrobců, obchodníků a profesních svazů. Od té pak vycházejí tlaky na zavádění různých programů financovaných ze státního rozpočtu.¹⁷

Je vůbec možné ono bujení vládní byrokracie v dnešní době zastavit, či ho alespoň „přijatelným“ způsobem omezit? **Existují tři základní prostředky, tzv. bariéry růstu vládní byrokracie¹⁸:**

- 1) Jedním z účinných prostředků ke snížení vládní byrokracie je privatizace některých státních činností a institucí.
- 2) Obava a nechuť vlády zvyšovat daně.
- 3) Nezávislost centrální banky na vládě. Centrální banka má jako prvořadý úkol udržet nízkou inflaci, a proto se brání tomu, aby financovala schodky státního rozpočtu půjčkami.

3.2 Podniková byrokracie

Názory na existenci byrokracie uvnitř podniku – ziskového soukromého sektoru se liší napříč ekonomickým spektrem.

Rakouská škola¹⁹

Jedním z prvních autorů, který se začal zabývat fenoménem byrokracie byl i Ludwig von Mises ve své knize Byrokracie z roku 1944. Mises je nepochybně považován za jednoho z nejzásadovitějších hlasatelů a obhájců liberalismu jako i nejrozhodnějšího kritika a odpůrce veškerého etatismu 20. století.²⁰

Mises uvažuje soukromý podnik o několika odděleních a vychází z toho, že podnikatel je schopen oddělit kalkulaci každé části svého podniku. Může tak určit roli, kterou každá část v rámci celého podniku hraje. Jediným příkazem, který generální manažer, ředitel, vlastník dává lidem, které pověřil vedením různých sekcí, je: Dosahujte co největšího zisku! A kontrola účtů mu ukáže, jak úspěšní či neúspěšní při plnění tohoto příkazu byli.

Každý vedoucí oddělení je přímo odpovědný za chod toho svého. Pokud skončí ve ztrátě bude její obětí. Bude propuštěn a ztratí své zaměstnání. Pokud bude úspěšně dosahovat zisku, zaznamená růst svého příjmu nebo mu alespoň nebude hrozit jeho pokles.

Musí tedy všemi svými schopnostmi přispět k úspěchu firmy, se kterou je spojen. Nebude plýtvat penězi na nákup výrobků a služeb. Nezaměstná nekompetentní asistentky a pracovníky, nepropustí schopné spolupracovníky, aby je nahradil nekompetentními osobními přáteli nebo známými. V obchodě je totiž jen jedna věc na které záleží – úspěch.

Z toho plyne Misesův závěr:

Žádný soukromý podnik se nikdy nestane kořistí pro byrokratické metody managementu, jestliže usiluje o jediný cíl – dosažení zisku. Jako jedinou možnost proniknutí byrokratické správy do soukromého ziskového sektoru vidí ve vzrůstajících státních zásazích do podnikání.²¹

Nová institucionální ekonomie²²

Tento ekonomický proud od Misesa uznává existenci byrokracie uvnitř podniků jako racionálně odůvodnitelnou transakčními náklady na použití trhu. Aby totiž subjekt mohl provádět tržní transakce, musí objevit s kým chce vůbec jednat, informovat lidi se kterými chce jednat a za jakých podmínek, vést jednání až k vlastnímu vyjednávání, sepsat smlouvu, monitorovat dodržování smlouvy, a to něco stojí.

Rozdíl mezi vládní a podnikovou byrokracií jsou pak v míře omezení agentů (poskytovatelé služeb, statků) principálem (vláda, akcionáři). Podniková byrokracie je omezena jednak majiteli firmy a jednak konkurencí mezi podniky. Majitelé firmy mají zájem na udržení efektivnosti firmy. Pokud je totiž firma méně než průměrně efektivní, neprojde konkurenčním filtrem (bude buď vytlačena z trhu nebo pohlcena efektivnějšími firmami). Naproti tomu vládní byrokracie je omezena jen vládou, která je sama jen volně omezeným agentem voličů. Vlastnictví a management je dnes u větších podniků obvykle oddělen. Za těchto okolností může být nákladné pro vlastníka monitorovat chování managerů. Nedostatečné monitorování pak vede k oportunistickému chování manažerů. Ten se pak může projevit nadměrnou spotřebou v zaměstnání, menším vynaloženým úsilím, menší inovační činností. Přitom se předpokládá, že jak roste firma, roste i její byrokratický aparát. Za bariéry omezující podnikovou byrokracií jsou pak považovány:

²¹ Mises uvádí jako příklad pronikání byrokracie do soukromého sektoru Anglii 19. století, kdy se vzrůstajícími státními zásahy do podnikání bylo nezbytné vytvořit nové pozice jejichž držitelé měli za úkol urovnávat problémy s úřady. Nakonec si žádná korporace nemohla dovolit luxus mít ve výkonné funkci člověka, který by nevyhovoval vládě, odborům a velkým politickým stranám. Nejvhodnějšími kandidáty na výkonné pozice se stali bývalí státní úředníci, náměstci a radové nejrůznějších ministerstev.

²² Zpracováno z KVASNÍČKA, Institucionální ekonomie.

¹⁷ HOLMAN, R. Ekonomie. s. 619

¹⁸ HOLMAN, R. Ekonomie. s. 619

¹⁹ Zpracováno z VON MISES, L. Byrokracie. s. 53–110 (upraveno).

²⁰ HOLMAN, R a kol. Dějiny ekonomického myšlení. s. 268.

- 1) Funkční kapitálový trh – finanční analytici v každém okamžiku ohodnocují současně i očekávané výkony podniku a podle toho se mění cena na burze. Toto poskytuje vlastníkům rychlý a levný informační systém monitorování managerů. Špatné výkony totiž znamenají pokles tržní ceny korporace. Dobře fungující kapitálový trh tak omezuje oportunismus manažerů.
- 2) Úvěrování přes banky – banky tak získávají výsadní informace o chodu podniku a hrozbou odepření úvěru omezují oportunismus managerů.
- 3) Vlastní smluvní praktiky majitelů směřující k omezení oportunistického chování managerů – audit, kontrolní systém, omezení rozpočtu, motivační programy

Škola veřejné volby²³

Škola veřejné volby stejně jako nová institucionální ekonomie konstatuje existenci byrokracie i ve sféře podnikové. Např. Downs tvrdí, že byrokracii lze spatřovat uvnitř velkých společností. Niskanen uznává existenci byrokratických znaků u určitých oddělení soukromého podniku. Zejména těch které dostávají rozpočet. Jedná se např. o oddělení marketingové, oddělení zabezpečující vztahy s veřejností... jejichž výstupy nelze tak snadno internalizovat.

4. Obecné motivy a cíle byrokrata

Jakákoli analýza chování byrokratické organizace a jejích úředníků a jejich rolí v alokaci zdrojů musí věnovat obzvláštní pozornost motivům a cílům úředníků. Byrokrat je totiž jen zřídka administrativním eunuchem, který bez emocí dodržuje a provádí stanovenou množinu administrativních pravidel a bez pochybností je uvádí v život.²⁴

Hlavní přístup ekonomické analýzy vychází z premisy, že byrokrat, spolu se všemi ostatními jedinci, se chová tak, aby maximalizoval užitek. Downs, Tullock či Niskanen byli jedni z prvních, kdo použili přístup funkce užítka manažerů a domnívali se, že parametry užítkové funkce byrokrata zahrnují jeho plat, počet jeho podřízených, jejich platy, jeho veřejnou pověst, jeho funkční přídatky a jeho moc nebo postavení.²⁵ Protože mnohé z položek, které se objevují v úřednickově užítkové funkci, jsou v přímém vztahu k velikosti rozpočtu, budou se byrokraté (maximalizující svůj užitek) chovat také tak, aby maximalizovali rozpočet. Větší rozpočet umožňuje úředníkům získat větší peněžní i nepeněžní odměny (platy, vybavení kanceláří, lepší služební cesty) a maximalizovat prestiž

²³ Zpracováno z MUELLER, D. C. Public Choice III. s. 362 (upraveno).

²⁴ JACKSON, P. M., BROWN, C. V. Ekonomie veřejného sektoru. s. 231.

²⁵ Jednotlivé složky tvořící užítkovou funkci se u jednotlivých autorů mohou lišit.

úřadu. Ta totiž ovlivňuje sociální status úředníků. Prestiž úřadu při tom závisí na pozici úřadu v hierarchii všech vládních úřadů. Roste, pokud je úřad pověřen významnými úkoly (úkoly které jsou společností vnímány jako důležité) a to především tehdy, když odpovědnost za tyto úkoly nese sám a nesdílí je s ostatními úřady.²⁶ Byrokrat maximalizující užitek (nebo rozpočet) tak v procesu rozhodování o rozpočtu není neutrálním činitelem.

Vedle tohoto hlavního přístupu lze vysledovat ještě minimálně další dvě alternativy vycházející z odlišných motivů chování byrokrata.

První rozvíjí předpoklad, že **byrokrat maximalizuje tzv. slack - polštář**. Spočívá v tom, že si organizace z finančních prostředků od zdrojové agentury - sponzora vytváří rezervu, kterou už nepotřebuje pro zabezpečování své činnosti.²⁷ Tím roste pohodlí při rozhodování. Snižuje se subjektivně vnímané břemeno vyplývající z konfrontace s omezeností zdrojů.

Alternativní přístup pak rozvíjí předpoklad, že hlavním cílem pro byrokrata je vyhýbat se riziku. Zachování života úřadu je totiž z jejich hlediska rozhodující. Byrokraté chtějí zachovat život úřadu, nejen proto, že je to jejich zaměstnání, tedy zdroj všech požitků z něho plynoucí. Mohou usilovat o zachování úřadu také proto, že věří, že úřad plní nebo v budoucnosti bude plnit společensky důležité úkoly. Snaží se také vyhnout konfliktu se skupinami, které mají moc ovlivnit sociální status úřadu nebo jeho autonomii.²⁸

Obecně pro motivy byrokrata platí, že byrokrat bude sledovat různé cíle s různou intenzitou podle toho:

- 1) Jak moc jsou tyto cíle identifikovány s úřadem, tj. jak moc poškodí nedosažení cíle zájmy úřadu.
- 2) Jak moc je dosažení nebo nedosažení cíle viditelné.
- 3) Jak je který cíl prioritní pro autoritu, které je úřad podřízen a která může ovlivnit sociální status úřadu.

Bude tak usilovat o dosažení především těch cílů, které jsou významné pro skupinu, která má nejlepší informace o plnění cílů úřadu a která má největší moc změnit postavení úřadu (např. snížit jeho rozpočet nebo ho dokonce zrušit).

Dále můžeme předpokládat, že úřad může klást překážky účinnému monitorování své výkonnosti a cílů, které skutečně sleduje. Je pravděpodobné, že bude jednak usilovat o co

²⁶ KVASNIČKA, Institucionální ekonomie., JACKSON, P. M., BROWN, C. V. Ekonomie veřejného sektoru. (upraveno)

²⁷ MUELLER, D. C. Public Choice III. s. 368 (upraveno).

²⁸ MUELLER, D. C. Public Choice III. s. 370 – 371 (upraveno).

největší nezávislost, jednak se bude snažit poskytovat co nejméně informací. Pokud je veřejností nucen poskytovat informace, je pravděpodobné, že bude mlžit a vytvářet mýty okolo svého působení a svých cílů. Cílem těchto mýtů bude jednak ospravedlnit existenci úřadu, jeho nepostradatelnost, důležitost a nutnost zvyšování jeho rozpočtu, jednak zpětně vysvětlit a omezit odpovědnost úřadu za nedosažení oficiálních cílů úřadu.

Lze také očekávat, že úřad bude jen pomalu měnit své chování a učit se z vlastních chyb (byrokratická setrvačnost), protože takové jednání představuje pro byrokraty náklady, jejichž výnosy nemohou plně internalizovat.²⁹

Teoreticky, každý úřad podléhá veřejnosti a vládě. Ve skutečnosti má vláda mnohem více informací a přímé moci ovlivnit úřad než veřejnost. Proto úřady mají tendenci sledovat politické cíle spíše, než společenský zájem veřejnosti.

5. Vybrané přístupy

Byrokrat maximalizující užitek

Jedněmi z prvních autorů, kteří se začali zabývat ekonomickou analýzou byrokracie a předpokladem byrokrata maximalizujícího svůj užitek byli Gordon Tullock a Anthony Downs. K rozvoji teorie byrokracie na tomto poli poté originálně přispěl William Niskanen a řada dalších.

Gordon Tullock

Tullockova analýza se zabývá celkovým zkreslením sdělovaných informací a aplikaci nástrojů zabraňujících tomuto zkreslení. Upozorňuje na to, že informace putující od úředníků na nejnižší úrovni je na každém stupni hierarchie přezkoumána a protříděna, aby nadřízení nebyli zavaleni nedůležitými sděleními. Jedná se tedy o zhuštění informace. Čím více úrovní musí informace překlenout, tím více je zkreslena a zredukována. K nejvyššímu vedoucímu se nejenže dostane opravdu malý zlomek původního sdělení, navíc je toto sdělení značně upraveno. Odlišná kvalita konečné informace je způsobena právě osobním úsudkem úředníků o tom co je a co není důležité (každý má jiné osobní cíle a zájmy, jinou specializaci).

Anthony Downs

Vnímá byrokratickou správu jako velmi dynamický systém. Dynamika ovšem neexistuje jen uvnitř organizace, kde dochází k soubojům a konfliktům mezi jednotlivými skupinami a typy

²⁹ měřit, předpokládat

pracovníků, ale i ve vztazích mezi organizacemi. Zabývá se způsobem vzniku nových organizací. Popisuje souboj organizací o zdroje a sociální funkce, které legitimizují existenci, ať už celé organizace nebo jejich nových oddělení. Úředníky chápe jako bytosti orientované na maximalizaci užitku a podle profilu preferovaného užitku sestavuj pět typů úředníků:

- 1) Kariérista, který se snaží získat moc, prestiž, příjem.
- 2) Konzervativce preferující bezpečnost, pohodlí.
- 3) Fanatik, který sleduje jen svůj úzký zájem. Touží po reformách, které by mu přinesly moc.
- 4) Advokát prosazující zájmy organizace jako celku.
- 5) Státník, který plně loajální společnosti.

Niskanenův pohled na byrokracii a jeho model maximalizujícího byrokrata³⁰

Podle Niskanena definuje jako byrokratické takové organizace, které mají následující charakteristiky:

- 1) Vlastníci a zaměstnanci organizace si nepřivlastňují žádnou část rozdílu mezi důchody a náklady jako svůj osobní příjem.
- 2) Určitá část plynoucích důchodů do organizace pochází z jiného zdroje než z prodeje výstupu.

Byrokratické organizace jsou tak neziskové organizace, které jsou financovány alespoň z části v pravidelně se opakujících dotacích nebo příspěvcích.

První charakteristika v sobě zahrnuje všechny neziskové organizace, jako vládní agentury, podniky, většinu vzdělávacích institucí, nemocnic a mnoho forem sociálních, dobročinných a náboženských organizací. Druhá charakteristika pak zahrnuje všechny uvedené neziskové organizace, které dostávají opakující se dotace nebo příspěvky.

Nejjednodušší model chování byrokracie představuje jeho model z roku 1968. Niskanen zde byrokratickou organizaci ztotožňuje s úřadem. Předchozí charakteristiky upřesňuje následujícími premisami:

³⁰ Zpracováno na základě NISKANEN, W. A. Bureaucracy and public economics., KVASNIČKA, . . . Institucionální ekonomie, WINTROBE, D., BRETON A. The Equilibrium Size of a Budget Maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy, CONYBEARE, J.A.C. Bureaucracy, Monopoly, and Competition: A Critical Analysis of the Budget –Maximizing Model of Bureaucracy.

1. Byrokraté maximalizují celkový rozpočet svého úřadu, za daných poptávkových a nákladových podmínek. Přičemž platí, že jsou omezeni rozpočtem, který musí být roven nebo musí být větší než minimální celkové náklady na výstup.
2. Úřad mění daný výstup (nebo kombinaci výstupů) za daný rozpočet.

Jinými slovy, tento model předpokládá, že vládní byrokracie sleduje především cíl maximalizace svého užítku - rozpočtu. Větší rozpočet umožňuje byrokratům uspokojit jejich další cíle: platové podmínky, kariérní postup, jistotu zaměstnání, vybavení kanceláře, kvalitu služebních cest, pocit moci, prestiže, možnost udělovat kontrakty, ulehčené řízení úřadu...

Označme mezní užitek služby spotřebitele - mediánového voliče - vlády při objemu služby Q jako $MU(Q)$.³¹ Vychází z klasické poptávkové funkce v tomto případě mediánového voliče. Kde, Q je poptávané množství mediánovým voličem. a kladná konstanta neboli průsečík funkce poptávky se svislou osou. $-b$ záporná konstanta vyjadřující klesající poptávkovou křivku.

Tedy:

$$MU = D = a - bQ$$

Úřad získá rozpočet $TB(Q)$ odpovídající součtu (integrálu) mezních užiteků služeb, které poskytuje.

$$TB = \int MU = \int (a - bQ)dQ$$

$$TB = aQ - \frac{b}{2}Q^2$$

Podobně zavádí také minimální celkové náklady úřadu TC a minimální mezní náklady úřadu MC . Při tom je úřad uvažován v podmínkách klesajících výnosů z variabilního vstupu. Tedy procentní změna výstupu úřadu Q je menší než procentní změna vstupů - finančních prostředků použitých z rozpočtu. Jedná se tak o klasické nákladové funkce.

$$MC = c + 2dQ$$

$$TC = \int MC = \int (c + 2dQ)dQ$$

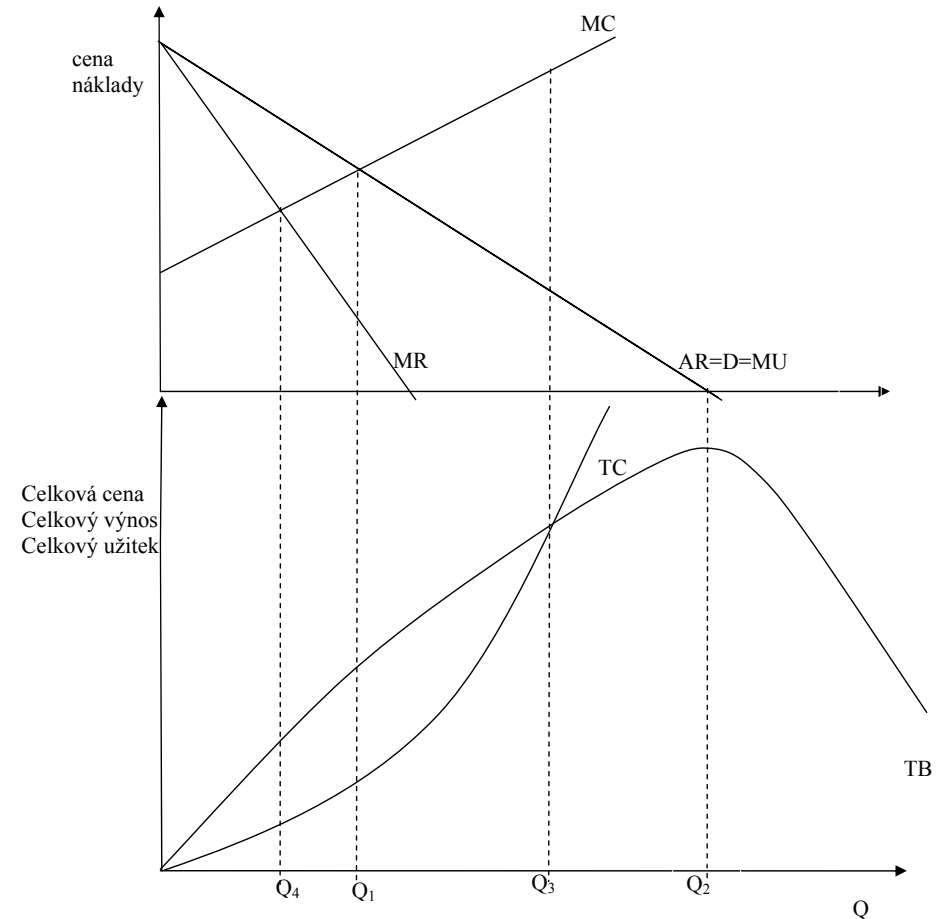
$$TC = cQ + dQ^2$$

Koeficienty c a d jsou také kladné.

³¹V originále MV = marginal value, mezní hodnota ve smyslu poznámky 58. Zde v překladu jako MU = mezní užitek, aby bylo dosaženo terminologické konzistence se zavedenou českou ekonomickou terminologií. Přitom platí, že křivka poptávky v zásadě kopíruje křivku mezního užítku. (HOLMAN, R. *Ekonomie*. s.31)

Chceme-li zkoumat, jak se bude lišit množství výstupu v jednotlivých ekonomických prostředích, musíme zavést ještě funkci mezního příjmu. Mezní příjem klesá dvakrát rychleji než poptávková křivka, směrnice tedy musí být $-2b$.³² Tedy $MR = a - 2bQ$. Zaneseme-li všechny uvažované funkce do grafu, získáme následující poznatky:

Graf č. 1 – srovnání velikosti výstupu v jednotlivých ek. prostředích



Zdroj: JACKSON, P. M., BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. s. 237 (upraveno).

- **Dokonale konkurenční odvětví** by produkovalo služby tak, aby se mezní užitek služby rovnal mezním nákladům na produkci služby, což je Pareto - optimální výsledek.³³

³² Jedná se totiž o lineární vztah.

³³ Paretoova efektivnost znamená, že rozdělení fixního množství statku je efektivní, jestliže jeho přerozdělením nemůže být ani jednomu spotřebiteli polepšeno, aniž by současně nebyl poškozen jiný spotřebitel. V našem

Tedy:

$$MU = MC \Rightarrow a - bQ = c + 2dQ$$

Produkce by se tedy rovnala $Q_1 = \frac{(a-c)}{(b+2d)}$

- **Tržní monopol** by poskytoval menší množství produkce. A to na úrovni, kde $MC = MR \Rightarrow c + 2dQ = a - 2bQ$

Produkce by se tedy rovnala $Q_4 = \frac{a-c}{2(b+d)}$

Rovnovážná úroveň výstupu **úřadu** je určena následně: maximalizace TB vede k vyšší úrovni³⁴ $Q_2 = \frac{a}{b}$.

$$TB \rightarrow \max$$

$$TB = aQ - \frac{b}{2}Q^2$$

$$0 = \left(aQ - \frac{b}{2}Q^2 \right)'$$

$$0 = a - \frac{2b}{2}Q$$

$$Q_2 = \frac{a}{b}$$

Nicméně omezení, že TB musí být rovno nebo větší než TC vede úřad k nižší úrovni výstupu $Q_3 = \frac{2(a-c)}{b+2d}$. Úřad tak dostane právě tolik prostředků, kolik je třeba na jeho náklady. Přitom úřad preferuje co možná největší množství rozpočtu. Tedy na úrovni $TC = TB$.

$$cQ + dQ^2 = aQ - \frac{b}{2}Q^2$$

$$2cQ + 2dQ^2 = 2aQ - bQ^2$$

$$2dQ + bQ = 2a - 2c$$

$$Q_3 = \frac{2(a-c)}{b+2d}$$

Nyní je jasné vidět, že výstup Q_3 , úřadu, který je omezený rozpočtem je dvakrát větší než výstup dokonalé konkurence Q_1 .

Tedy, řekli jsme, že Q_1 je polovinou Q_3 . Jak se to ale stalo? Byrokraté, profesionální dodavatelé veřejných služeb, mají lepší znalosti o podrobnostech produkčních funkcí a funkcí nákladů než sponzoři, tedy ti, kteří poskytují rozpočet. Znalosti jsou značně asymetrické. Protože předpokládáme, že užitek úředníka je vzrůstající funkcí velikosti rozpočtu, existuje stimul pro takové jednání.³⁵ Výstup úřadu překračuje společensky optimální úroveň výstupu, podobně úroveň výstupu monopolistického soukromého sektoru Q_4 leží pod společenským optimem.

Kritika Niskanenova modelu

Jedněmi z prvních, kdo zpochybnili, že Niskanenův výstup úřadu je dvakrát větší než optimální byli Albert Breton a Ronald Wintrobe. Niskanen se totiž podle nich zabýval jen výstupem, který upřednostňují byrokraté. Chování úřadu však musí být spojeno s chováním sponzora. Ten totiž dává vzniknout poptávce po vládních službách. Je tedy na místě upustit od předpokladu úřadu jako plně nezávislého monopolního dodavatele služby.

Zadavatel služby - vláda totiž stojí na druhé straně vztahu jako monopson- tedy jediný poptávající. Při vyjednávání o rozpočtu se tak jedná o vztah bilaterálního monopolu. Síla úřadu podle nich nepramení ani tak z jeho možného monopolního postavení, jako z jeho informační výhody.

Breton a Wintrobe zavádí do Niskanenova modelu proces kontroly. Na jeho základě pak tvrdí, že úřad je omezen ve svém výstupu sponzorem. Sponzor díky kontrole odhalí část prostředků, které úřadu neposkytne a může je ušetřit. Na druhé straně tato kontrola sponzora stojí určité množství finančních prostředků. Úřad tak nebude poskytovat množství Q_3 , ale množství Q_3' mezi Q_1 a Q_3 , v závislosti na míře a kvalitě kontroly ze strany sponzora jako i jeho informační síly.

Jean-Luc Migué a Gérard Bélanger navázali na Niskanena, ale navrhli odlišný přístup. Opouští myšlenku byrokrata maximalizujícího celkový rozpočet. Rozvíjí byrokratický model založený na předpokladu, že byrokraté maximalizují cíle závislé na jejich „libovolném“ (diskrečním) rozpočtu. Jde tu tedy o rozdíl mezi celkovým rozpočtem a minimálními celkovými náklady na produkci úředního výstupu. Tento jejich model vede k obecnému

případě vztah úřad-spotřebitel. (SOUKUPOVÁ, J., HOŘEJŠÍ, B., MACÁKOVÁ, L., SOUKUP, J. Mikroekonomie. s. 47)

³⁴ Úřad by tak nebyl omezen rozpočtem. Dostal by přesně tolik kolik by požadoval na zajištění poptávky mediánového voliče.

³⁵ JACKSON, P. M., BROWN, C. V. Ekonomie veřejného sektoru. s. 236-238 (upraveno).

závěru, že úřední výstup je vždy větší než výstup v společenském optimu. Jejich model se někdy označuje jako francouzsko-kanadský model byrokracie.

Kritika představy byrokrata maximalizujícího užitek

I když se analýza byrokrata maximalizujícího užitek v podobě maximalizace rozpočtu jeví jako přímočará, jedná se skutečně o racionální popis byrokratického chování? Řada autorů se domnívá, že nikoliv. Užitek funkce byrokratů jsou prý mnohem složitější než ty, které byly navrhovány. V mnoha případech jsou byrokraté motivováni službou veřejným zájmům nebo naplňováním veřejných povinností, nikoli maximalizací vlastního užtku skrze maximalizaci rozpočtu (to podle nich platí zejména pro zdravotnické organizace, transportní služby...). Kritika modelu říká, že tento model může být přehnaný a že byrokraté, kteří jsou vedeni smyslem pro veřejnou povinnost, poskytují nezbytnou vyrovnávací sílu. Objevují se tak dva přístupy založené na odlišných předpokladech cílů, které byrokrat sleduje.³⁶

Slack- polštář³⁷

Jak už bylo řečeno výše, předpokladem tohoto směru je představa byrokrata maximalizujícího slack – polštář. Jedná se o rezervu, která má pro byrokratickou organizaci řadu výhod. Redukuje napětí uvnitř organizace - snižuje boj o zdroje mezi pracovníky a odděleními. Umožňuje nepředpokládané zvýšení výkonu byrokratické organizace, aniž by bylo třeba dodatečných zdrojů. Polštář tak zvyšuje eventuelní operativní flexibilitu organizace. Snižuje potřebu koordinace činností, protože přebytek zdrojů umožní duplikaci stejných činností v organizaci. Přebytek lze využít i na neprogramové aktivity byrokratické organizace (výzkum, vývoj) a tak nepřímou podporuje rozvoj moderní technické společnosti.

Byrokrat vyhýbající se riziku³⁸

Tento směr vychází z premisy, že ústředním motivem byrokrata je snížit riziko. Snížit riziko toho, že by legislativa - volič pohlíželi na úřad jako na neefektivního poskytovatele služeb, což by se mohlo odrazit v postihu úřadu či by to mohlo úřad vystavit negativnímu vnímání.³⁹

³⁶ Zpracováno dle MUELLER, D. C. Public Choice III. s. 368., JACKSON, P. M., BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. s. 239., NISKANEN, W. A. *Bureaucracy and public economics*.

³⁷ Podrobněji v CULLIS, J., JONES P. *Public Finance and Public Choice*., MUELLER, D. C. *Public Choice III*. s. 368 -380.

³⁸ Podrobněji v MUELLER, D. C. *Public Choice III*. s. 370-373.

³⁹ V tomto směru jde o něco zcela odlišného od předpokladu byrokrata maximalizujícího slack – polštář. Byrokrat maximalizující slack se sice také svým způsobem snaží vyhnout riziku, ale zcela jiného druhu.

Efekty averze k riziku na výkon úřadu je těžké předvídat a měřit. Averze k riziku může vést rozpočet maximalizující úřad směrem k optimální výkonnosti úřadu. Zároveň však averze k riziku může podněcovat byrokratické organizace k snaze vyhnout se určitým projektům, které by je v jejich očích vystavovaly nadbytečnému riziku.

Existuje řada studií snažících se podpořit teorii byrokrata vyhýbajícího se riziku. Peltzman v roce 1973 odhadl, že činnost amerického úřadu pro léčiva stojí USA více životů než tento úřad zachrání. A to díky nadměrnému zpoždění při schvalování nových léků. Toto chování je připisováno právě obavě úřadu pro léčiva, že by mohl schválit lék, který se ukáže zdraví škodlivý. Gist a Hill roku 1981 oznámili, že úřady ministerstva rozvoje a bydlení v USA rozdělily prostředky těm městům, která méně riskantně investovala do projektů, aby se vyhnula kritice, že projekty nebyly úspěšné. Je paradoxem, že údajný cíl programu měl právě pomoci těm městům, pro které míra rizika byla příliš velká.

Použitá literatura:

- 1) RENNAN, M., CAROLL, T. M. *Quantitative economics & econometrics*. 4. vydání. Cincinnati: South - Western Publishing, 1987. 580 s. ISBN 0-538-08230-5
- 2) BUCHANAN, J. M. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Praha: Computer Press, 1998. 324 s. ISBN 80-7226-116-9
- 3) BUMBÁLEK, M. *Management a byrokratická správa ve veřejném sektoru*. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Brno 2002. 80 s.
- 4) CONYBEARE, J.A.C. *Bureaucracy, Monopoly, and Competition: A Critical Analysis of the Budget – Maximizing Model of Bureaucracy*. *American Journal of Political Science*. 1984, roč. 28, č.3, s. 479- 502. dostupné z
- 5) CULLIS, J., JONES P. *Public Finance and Public Choice*. 2. vydání. Oxford University Press, 1998. ISBN 0-19-877579-2
- 6) HALÁSEK, D. *Veřejná ekonomika*. 1. vydání. Ostrava: VŠB – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA, 1997. 268 s. ISBN 80-7078-425-3
- 7) HOLMAN, R a kol. *Dějiny ekonomického myšlení*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001. 544 s. ISBN 80-7179-631-X
- 8) HOLMAN, R. *Ekonomie*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001. 714 s. ISBN 80-7179-387-6.
- 9) JACKSON, P. M., BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1. vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA, s.r.o., 2003. 733 s. ISBN 80-86432-09-2.
- 10) KELLER, J. *Sociologie byrokracie a organizace*. 1. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství, 1996. 191 s. ISBN 80-85850-15-X.
- 11) KVASNIČKA, *Institucionální ekonomie – podklady pro studium* (nepublikováno)
- 12) LACINA, K., ČECHÁK, V. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Professional Publishing, 2001. 115 s. ISBN 80-86419-13-4.

- 13) MANKIW, N. G. *Zásady ekonomie*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, s. r. o., 2000. 768 s. ISBN 80-7169-891-1.
- 14) MATES, P., WOKOUN, R. a kol. *malá Encyklopedie regionalistiky a veřejné správy*. 1. vydání. Praha: PROSPEKTRUM s. r. o., 2001. 200 s. ISBN 80-7175-100-6.
- 15) MLČOCH, L. *Institucionální ekonomie*. Praha: Univerzita Karlova Vydavatelství Karolinum, 1996. 124 s. ISBN 80-7184-270-2
- 16) MUELLER, D. C. *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 768 s. ISBN 0-521-894-751
- 17) MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P.B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1.vydání. Praha: MANAGEMENT PRESS, 1994. 581 s. ISBN 80-85603-76-4
- 18) NISKANEN, W. A. *Bureucracy and public economics*. 1. vydání. Aldershot, GB: Edward Elgar, 1994. 298 s. ISBN 1858980194.
- 19) OCHRANA, F. *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*. 1. vydání. Praha: Ekopress, s. r. o., 2003. 184 s. ISBN 80-86119-71-8.
- 20) POMAHAČ, R. *Průvodce veřejnou správou*. 1. vydání. Praha: ISV, 1999. 246 s. ISBN 80-85966-42-0
- 21) POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002. 290 s. ISBN 80-7179-748-0
- 22) PRÁŠILOVÁ, O. (odpovědná redaktorka). *Starověký Řím*. 5. vydání. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1976. 530 s. ISBN neuvedeno. č. 53-10-46.
- 23) REKTOŘÍK, J. a kol. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. 1. vydání. Praha: EKOPRESS, 2002. 264 s. ISBN 80-86119-2.
- 24) SCHAAD, M. *Neziskové organizace v ekonomické teorii*. 1. vydání. Masarykova univerzita Brno, 1998. 245 s. ISBN 80-210-1971-9
- 25) SOUKUPOVÁ, J., HOŘEJŠÍ, B., MACÁKOVÁ, L., SOUKUP, J. *Mikroekonomie*. 3. vydání. Praha: Management Press, 2003. 548 s. ISBN 80-7261-061-9.
- 26) STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. a kol. *Veřejná ekonomie*. 1. vydání. Praha: Computer Press, 1998. 214 s. ISBN 80-7226-112-6.
- 27) VON MISES, L. *Byrokracie*. 1. vydání. Praha: Liberální institut, 2002. 205 s. ISBN 80-86389-22-7.
- 28) WEBER, M. *Autorita, etika a společnost*. 1. vydání. Praha: Mladá fronta, 1997. 294 s. ISBN 80-204-0611-5
- 29) WILDAVSKY, A., DAVIS, O. A., DEMPSTER, A. H. *A Theory of the Budgetary Process*. The American Political Science Review. 1966, roč. 60, č. 3., s. 529- 547. dostupné z
- 30) WINKLER, J. *Implementace*. 1. vydání. Masarykova univerzita Brno, 2002. 160 s. ISBN 80-210-2932-3
- 31) WINTROBE, D., BRETON A. The Equilibrium Size of a Budget Maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy. The Journal of Political Economy. 1975, roč. 83, č.1, s. 195-208
- 32) WRIGHT, G., NEMEC, J. *Management veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Ekopress, 2003. 419 s. ISBN 80-86119-70-X
- 33) ZRALÁ, S. *Anthony Downs a ekonomická teorie byrokracie*. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Brno 2003. 81 s.

Obsah:

ÚVOD	2
1. PODMÍNKY VZNIKU BYROKRACIE A DEFINICE BYROKRACIE	2
2. VÝVOJ NÁZORŮ NA BYROKRACII A JEJÍ MOŽNÁ POJETÍ.....	3
2.1 NEOWEBERÍANSKÉ POJETÍ.....	4
2.2 SKEPTICKÉ POJETÍ.....	5
2.3 POLITOLOGICKÉ POJETÍ.....	5
2.4 LAICKÉ POJETÍ.....	5
3. EKONOMICKÉ POJETÍ BYROKRACIE	5
3.1 VLÁDNÍ BYROKRACIE.....	6
3.2 PODNIKOVÁ BYROKRACIE	7
4. OBECNÉ MOTIVY A CÍLE BYROKRATA	9
5. VYBRANÉ PŘÍSTUPY.....	11
<i>Byrokrat maximalizující užitek.....</i>	<i>11</i>
<i>Kritika představy byrokrata maximalizujícího užitek.....</i>	<i>17</i>
POUŽITÁ LITERATURA:	18