

## Přednáška č. 8 – Teorie byrokracie a postavení zaměstnanců veřejné správy

### 1. BYROKRACIE A JEJÍ TEORIE

#### 1.1 POJEM BYROKRACIE

Nejčastěji bývá pojem byrokracie spojován se třemi značně odlišnými okruhy významů:

1. **Politologie** rozumí pod „byrokracií“ vládu uskutečňovanou skrze úřady, skrze státní aparát složený ze jmenovaných, a nikoli volených činitelů, organizovaný hierarchicky a závislý na legitimní autoritě. Jedná se o vládu regulovanou sice zákony, avšak připouštějící jen minimální účast občanů na řízení veřejných záležitostí. Alternativní uspořádání předpokládá jistou decentralizaci státní správy a doprovodné zvýšení úlohy volených zástupců občanů, především na úrovni lokální a regionální samosprávy.

2. V **sociologii a v historických vědách** se, do značné míry pod vlivem díla Maxe Webera, rozumí byrokratizací snaha o racionalizaci kolektivních aktivit spočívající ve vytváření velkých výrobních i nevýrobních organizací a právních systémů, které jsou řízeny pomocí neosobních pravidel. Alternativou moderní byrokracie v tomto slova smyslu by byl návrat k historicky ranějším formám organizace správních i produkčních aktivit, tedy v terminologii Maxe Webera návrat k patrimoniálním či dokonce patriarchálním formám organizace. Byrokracie v tomto čistě technickém smyslu může být nahrazena jedinečně vládou neodborných diletantů, neprofesionálů. Dahrendorf například tvrdí, že veškerá síla úředníků spočívá v tom, že se stali nezbytným prostředkem výkonu moci ve vysoce komplexní společnosti. Bez byrokracie podle něho nelze vládnout. Dahrendorf respektuje výrok R. Bendixe, podle něhož je byrokracie všemocná až na to, že není schopna určovat, jak má být její moci využito.

3. V **běžném užívání** označuje „byrokracie“ nesrozumitelný způsob vyřizování poměrně jednoduchých záležitostí, který komplikuje a znepríjemňuje život občanů... neúměrně dlouhé vyřizování záležitostí, rutinní nezáměr, s nímž úředníci přistupují k vyřizování jednotlivých případů, komplikovanost procedur, ignorování účelů, jimiž je organizace explicitně pověřena, a podobně.<sup>274</sup>

Byrokracie<sup>275</sup> je Vlácilem vymezována jako **socio-profesní vrstva**<sup>276</sup>, jejíž příslušníci vykonávají správní činnost jako - principiálně - výlučný zdroj obživy. Společnou náplní práce byrokracie je podle Vlácila zjišťování, zpracování a využití informací o životě společnosti a jejich jednotlivých členů, především administrativní evidence a řešení sociálních (ekonomických, kulturních aj.) problémů obyvatel spravovaných lokalit, regionů a teritorií. Diferencujícím znakem je decizní kompetence, tj. rozsah informací, které jsou danému funkcionáři k dispozici, mocenská prosaditelnost jeho rozhodnutí a kontroly jejich plnění, odpovědnost vůči nadřízeným orgánům a veřejnost atd.

Zárodkem byrokracie jsou v tomto pojetí podle Vlácila již písaři, zaznamenávající pracovní úkoly, materiálové požadavky, odměny a další výdaje při stavbě starověkých závlahových, obranných či pohřebních systémů. Teprve postupně zřejmě docházelo ke specializaci

<sup>274</sup> Srov. Keller, s. 135.

<sup>275</sup> Autorem pojmu byrokracie byl asi de Gournay v roce 1745, jeho etymologickým základem název sukna používaného na psacích stolech.

<sup>276</sup> Vrstva je v sociologii definována jako velká skupina, jejíž členové sdílejí přibližně shodné životní podmínky, zejména postavení, která ve společnosti zaujímají, jemu odpovídající životní úroveň a prestiž, zájmy a hodnoty, které je přímo či nepřímo spojují, statusové symboly, poukazující na jejich skupinovou příslušnost atd. Stratifikace probíhá nejčastěji po liniích vzdělání a zaměstnání a obvykle bývá chápána jako hierarchické zařazení do jedné ze šesti kategorií.

správních funkcí, dělbě práce mezi příkazováním a pouhým dodatečným záznamem příkazů - tedy k prvotnímu rozlišení pozdějšího managementu a jemu podřízené administrativy. Od starověku jsou také známy dodnes aktuální problémy kvalifikační přípravy a kariérních perspektiv úředníků, obtížnosti jejich získávání pro příslušné funkce, kontroly, popř. odvolávání aj.

Od středověku se do této úřednické vrstvy rekrutují v Evropě jak příslušníci církve, mající první monopol vzdělávání, tak laikové, specializující se na správní činnosti a získávající toto vzdělání i na později světských univerzitách. Růst obecné gramotnosti a demokratizace školství umožňuje od novověku širší výběr „kádru“, teprve právní stát však ruší (zprvu jen principiálně) socio-ekonomické bariéry v přístupu k těmto funkcím.

Teprve tehdy také správa přestává být vykonávána především v zájmu panovníka a stává se příslušnou službou veřejnosti. **Úřad** jako reprezentativní struktura autority přestává být - jak bylo do té doby běžné a legislativně i morálně přijatelné - předmětem prodeje, popř. odkupování státních monopolů. Souběžně však byrokracie získává též nepopíratelná stavovská privilegia a korporativní charakter.

Jako svébytná společenská vrstva je byrokracie spjata především s administrativním a posléze byrokratickým aparátem. Ten se zárodečně ustavuje již v dávné historii spolu a v nerozlučné vzájemné podmíněnosti s daňovým systémem. Postupná diferenciací jednotlivých oblastí společenského života a rostoucí komplexnost vztahů, ustavujících se mezi nimi, si však vynutily neustále pokračující „intenzivní a kvalitativní rozšiřování a vnitřní rozvoj okruhu úkolů“ správy. Jeho důsledkem je **byrokratizace** veškerého života společnosti. Autor tohoto konceptu (M. Weber 1920) chápal tento proces jako dosahování vývojově vyššího stupně správy, v němž jsou předchozí, na osobní libovůli založené (tradiční, charismatické) typy panství a způsoby sociální regulace nahrazeny vskutku racionálním rozhodováním o veřejných záležitostech.

Příslušníci správní či byrokratické vrstvy jsou s administrativním aparátem obvykle svázáni jako s výlučným zdrojem obživy a příležitostí osobní kariéry. Mají tedy eminentní zájem na jeho zachování.

Termín „byrokracie“ je výjimečně mnohoznačný. (Keller) Může zcela nehodnotícím způsobem označovat **organizaci veřejné správy**. Může však být také označením pro nemoc organizací způsobující jejich neúčinnost. Ve všech významech však vrůstá byrokratický mechanismus z jistých rysů uspořádání formálních organizací. Jakmile jsou formální struktury v určité oblasti lidské činnosti ustaveny, dochází v nich k rozvoji procesů, které je modifikují. Některé z těchto procesů podporují strnulost a brání adaptaci organizace na měnící se podmínky, jiné naopak představují způsoby přizpůsobení se novým situacím, podporují účinnost organizace.

*Blau* uznává, že v moderní společnosti není možno dosahovat demokraticky zvolených cílů bez pomoci byrokracie. Byrokratická forma organizace tedy zároveň demokracii ohrožuje a zároveň přispívá k realizaci jejích cílů. Podle něho je proto zapotřebí nikoli zrušit byrokraticky řízené organizace, nýbrž hledat stále účinnější formy jejich demokratické kontroly.

## 2. VYBRANÉ TEORIE BYROKRACIE

### 2.1 BYROKRACIE V UČENÍ MAXE WEBERA

Byrokracie se v jeho pojetí stala tím neutrálním činitelem, který však není ani stoprocentně a za všech okolností nad věcí, ale ani platónsky zaujatý pro tu či jinou ideu. Byrokracie je

faktorem realistického racionalismu, fenoménem umění možného, a v tomto smyslu též služebníkem veřejného zájmu. (Pomahač, s. 22) Weber podle jeho teoretiků konstruuje ideálně typický obraz byrokracie nikoli empiricky lokalizovatelný. (Keller, s. 24). Weberův ideální typ byrokracie chce ukázat, jaké možnosti jsou potenciálně ukryty v racionálnějších formách správy právě v porovnání se správními systémy, které převládaly v podmínkách tradičního panství.

Pojem byrokracie, tak jak je prezentován ve *Wirtschaft un Gesellschaft*, je pojmem vyrůstajícím z komparace různých typů vlády a autoritativní organizace. V tomto smyslu je také pojem byrokracie synonymem efektivnosti dosahované díky organizovanosti, která dokáže potlačit extrémní zájmy. Byrokrat je loajální vůči úřadu, nikoli však proto, že musí být loajální vůči nadřízeným, či vůči těm, kdo mu umožnili zastávat úřední funkci. Na rozdíl od patrimonialní organizace je výkon úřadu chápán jako profesionalismus, jemuž nejlépe vyhovuje, jestliže úředník může vystupovat jako služebník práva. Úřední činnost je práce vynucená objektivním vývojem společnosti a tímto vývojem je také podmíněna prestiž byrokracie a sociální jistota úředníka. Weber nevyklučuje diskreditaci tohoto typu racionální byrokratické organizace, protože nevyklučuje nerovnoměrný, případně též retardující vývoj společnosti a hospodářství.

Weberovy úvahy o byrokracii se z velké části kryjí s jeho výkladem **legálního panství**. V souvislosti s analýzou základních principů legálního panství stanovil Weber hlavní rysy ideálního typu byrokratické správy. Legální panství odvozuje svou legitimitu z obecných právních norem, které jsou formálně platné a závazné pro všechny příslušné organizace. Stejným normám jsou podřízeni jak řadoví členové, tak řídicí pracovníci. Poslušnost není orientována vůči konkrétním osobám, ale vůči věcným principům, jejichž uplatňováním jsou řídicí pracovníci pouze dočasně pověřováni. Neodvratnost postupné byrokratizace všech forem kolektivní činnosti je dána, podle Webera, čistě technickou převahou byrokratického řízení oproti všem jiným formám organizace.

Podle Pomahače je zásluhou Webera, že poukazoval i na nebezpečí racionálního řešení, které se tak lehce nabízelo. Spojení síly managementu a veřejné správy hrozí tím, že se této síle budou muset chtít nechtět všichni bezmocně podrobit: racionální správa se stane jediným řešením, které nakonec nebude vyhovovat nikomu. Byrokrat si totiž podržuje neustále převahu odborníka vůči diletantovi, převahu, kterou se snaží ještě uměle zvýšit utajováním informací. Byrokratická správa má vždy tendenci být správou s vyloučením veřejnosti. úřední tajemství je vynález podporující od počátku mocenské zájmy byrokracie. Došlo-li by v této situaci ke zrušení byrokracie, vznikl by podle Webera chaos stěží odstranitelný momentálními improvizacemi. Tímto způsobem zdůvodňuje osudovou nezbytnost existence byrokracie jakožto jádra každé správy prováděné v masovém měřítku.

I když Weberův ideálně typický model byrokracie byl pozdějším vývojem sociologických teorií organizace v jistých rysech zpochybněn, dosud nepřekonány zůstávají jeho rozbory **procesu formování byrokracie**, stejně tak jako jeho analýza odlišnosti byrokracie oproti předbyrokratickým formám správy. Zásadní význam pro formování moderní byrokracie přisuzuje rozvoji peněžního hospodářství, které určuje dnešní formu odměňování úředníků. Rozsáhlé byrokraticky spravované organizace existovaly již ve starověku a středověku. Všechny však spočívaly převážně na naturálním odměňování úředníků. To podporovalo odstředivé tendence úředníků a ztěžovalo podstatně kontrolu jejich činnosti. Vybudování systému byrokracie nutně předpokládá existenci systému daňového, bez něhož by nebylo možné poskytovat úředníkům stálý a pevný plat.

Kromě přechodu k peněžním formám odměňování je proces byrokratizace správy podporován jednak kvantitativním nárůstem správních úloh (zejména v důsledku územní expanze států),

ale hlavně kvalitativními změnami v činnosti správy. Zde má Weber na mysli především správní úkoly plynoucí z vydržování stálé armády, ze zavedení pravidelných daní, z údržby a provozu komunikací, z činnosti státem organizované justice, vzdělávacího systému, systému sociálního zabezpečení a podobně. Ve všech uvedených oblastech znamená byrokratizace oddělení členů správního aparátu od prostředků nutných k jejich činnosti.

**Znaky moderní byrokracie** jsou podle učení Maxe Webera následující:

1. Byrokratická správa je nepřetržité vyřizování záležitostí na základě více či méně pevných a více či méně vyčerpávajících pravidel abstraktního charakteru.
2. Členové byrokratického aparátu mají pevně stanovené kompetence, to znamená jasně ohraničené oblasti úřední pravomoci a úředních povinností, které vymezují obsah jejich kvalifikace.
3. Existuje princip úřední hierarchie, který umožňuje kontrolu a dohled vyšších úřadů nad nižšími a naopak právo odvolání či stížnosti nižších úřadů vůči vyšším.
4. Ovládnutí pravidel, na jejichž základě se rozhoduje, vyžaduje zpravidla odborné vyškolení. Znalost příslušných pravidel představuje základ specializovaného vědění úředníků.
5. Úřední jednání je fixováno písemnou formou, přičemž písemná akta zhotovuje štáb podřízených úředníků.
6. Materiální správní prostředky nejsou ve vlastnictví úředníků. Úřední a soukromý majetek je oddělen, právě tak jako je oddělen úřad od bydliště úředníka. Podobně jednoznačně ohraničena je i pracovní doba úředníka ve vztahu k jeho volnému času.<sup>277</sup>

Z uvedených rysů byrokraticky spravované organizace plynou následující důsledky pro **postavení úředníků**:

1. Výkon úřadu je pro byrokratického úředníka hlavním povoláním a hlavním či jediným zdrojem obživy... Vstup do úřadu představuje jakýsi závazek věrnosti ze strany úředníka kompenzovaný závazkem zajištění jeho existence ze strany zaměstnavatele. Pro byrokratický úřad je charakteristické, že tento závazek není zaměřen vůči konkrétní osobě představeného, nýbrž vůči neosobnímu věcnému účelu organizace. Jako podmínka nastoupení úřadu je vyžadována relativně dlouhodobá odborná příprava a systém zkoušek je součástí přijímacího řízení.
2. Byrokratický úředník je jmenován nadřízenou instancí, nikoliv volen spravovanými. V případě volby zdola je úředník odpovědný nikoli jen svému nadřízenému, ale také voličům a skrze ně především instanci, která volby organizuje. Jeho kariéra už nezávisí pouze na něm a na jeho nadřízeném. Weber soudí, že úředník jmenovaný přímo nadřízeným mívá zpravidla větší předpoklady pro výkon úřadu, protože nadřízený má zájem, aby kontroloval práci odborně spolehlivého člověka. Oproti tomu voliči jako neodborníci mohou míru odborné kvalifikace jednotlivých kandidátů na úřad jen stěží kompetentně dopředu posoudit. Jsou-li voleni nejen vedoucí správních orgánů, ale i jejich podřízení, může to u velkých správních organizací vést vedle oslabení hierarchické závislosti úředníků i k redukci jejich odborné kvalifikace.
3. Úředník požívá jistého „stavovského“ ocenění. Jeho postavení je garantováno... právně. Výše mzdy se v principu neřídí podaným výkonem, spíše je určena stavovsky, tj. výší rangu, popřípadě počtem odsloužených let. Poměrně nízká výše odměny je vyvážena její poměrně vysokou jistotou a již zmíněným společenským oceněním prestiže úřadu.
4. Faktická doživotnost úředního postavení existuje i tam, kde se předpokládá možnost výpovědi či periodického znovuoobsazování míst. Má fungovat jako garance čistě věcného, na osobních ohledech nezávislého výkonu úřadu.
5. Důsledkem hierarchického uspořádání úřadu je možnost kariéry.

<sup>277</sup> Srov. Keller, s. 27.

## 2.2 BYROKRATICKÉ DYSFUNKCE A MERTONŮV RITUALISMUS BYROKRACIE

R. K. Merton a po něm i další zpochybnili samo jádro Weberovy argumentace tím, že si položili otázku, existuje-li opravdu tak úzká vazba mezi racionalizačními záměry vedení organizací a skutečně dosaženou organizační účinností, jak předpokládal Weber. Teoretikové, kteří analyzovaly byrokratické dysfunkce, načrtli několik verzí teorie dysfunkce, z nichž vyplývá, že často právě ta opatření, která mají za úkol zvýšit účinnost organizací, vedou ve svých důsledcích nikoli ke zvýšení, nýbrž k poklesu efektivity jejich činností.

Merton praví - „Přejít k prozkoumání negativních aspektů byrokracie nám umožní aplikace Veblenova pojetí „kvalifikované neschopnosti“, Deweyho představy „profesní psychózy“ nebo Warnottova pojmu „profesionální deformace“. Kvalifikovaná neschopnost vede k nedostatečné pružnosti v uplatnění dovedností. - člověk přijímá opatření v souladu se svým minulým výcvikem a za nových podmínek, jejichž zásadní odlišnost nerozpozná, může vést sama důkladnost a správnost výcviku k přijetí nesprávného postupu. Profesní psychóza vychází z toho, že si lidé v důsledku každodenní rutiny rozvíjejí zvláštní preference, antipatie, způsoby rozlišování a důrazy. Tyto psychózy se rozvíjejí díky požadavkům, které na jedince klade konkrétní organizace jeho profesní role.

Merton souhlasí se znaky, jimiž se podle Webera byrokracie vyznačuje, nedomnívá se však, že by tyto rysy podporovaly účinnost organizace. Má naopak za to, že organizační účinnost brzdí. I pro něho představuje byrokracie formálně organizovanou sociální strukturu, která se vyznačuje jasně vymezenými vzory činnosti všech svých členů. Tato činnost má přispívat k dosažení stanovených cílů organizace. Každá z hierarchicky uspořádaných pozic je vybavena přesně vymezenou kompetencí a jednoznačně stanovenou zodpovědností. Systém předepsaných vztahů mezi jednotlivými pozicemi se vyznačuje vysokým stupněm formálnosti a odděluje držitele jednotlivých pozic zřetelně definovanou sociální distancí. Všechny tyto znaky umožňují dosáhnout značné propočitatelnosti v jednání druhých a podporují stabilitu vzájemných očekávání. Různé formy sociálního zajištění úředníků mají za cíl dále podpořit svědomitý výkon jejich povinností.

Všechny uvedené znaky mají byrokratickému aparátu umožnit precizní, rychlé, vysoce odborné, stálé a diskretní vyřizování záležitostí, jimiž je pověřen. Tato struktura má na druhé straně vyloučit možnost rozhodování na základě osobních vztahů a neracionálních úvah.

Merton se však domnívá, že Weber přecenil funkčnost znaků, jimiž byrokracii vybavil. Každé jednání lze totiž posuzovat v zásadě buď podle toho, čeho skutečně dosáhlo, anebo podle toho, čeho nebylo schopno dosáhnout. Weber se u byrokracie zaměřil pouze na první aspekt, který vyzvedával v konfrontaci s nebyrokratickými formami správy. Tím mu unikly omezenosti, jež jsou s byrokratickou formou organizace vnitřně spjaty a které nepřestávají omezovat její účinnost.

Byrokracie podle Mertona podporuje u svých členů rituální chování. Úzkostlivé dodržování pravidel, které je v souladu se zájmy fungování organizace, může podle Mertona současně brzdit dosahování cílů organizace. Zájem o stoprocentní konformitu s pravidly může dosáhnout bodu, kdy se dostává do rozporu s realizací vlastních cílů organizace. Výsledkem pak je byrokratický virtuos, který do všech podrobností ovládá pravidla příslušných procedur, nedokáže však pomoci jedinému klientovi. I pro ten nejmenší úkon hledá vždy příslušné předpisy. To může vést až k tomu, že odmítne vyřizovat vše, co nemá precedens. Dochází tak k situaci, kdy dodržování pravidel, které bylo původně zamýšleno jen jako **pomocný prostředek, se proměňuje v účel sám o sobě**. Tento proces přeměny nástroje v jednání v jeho konečný účel nazývá Merton **procesem „přemístění cílů“** - úřední činnost se proměňuje v rituál, který nalézá své ospravedlnění a svůj smysl sám v sobě instrumentální

hodnota se stává hodnotou finální.

Samoučelné lpění na pravidlech je u byrokrata podporováno institucí penzijního zajištění a úředního postupu, tedy takových opatření, která měla původně za cíl stabilizovat zaměstnance a motivovat výkonný úřednický kádr.

Celý proces přemostění shrnuje Merton následovně: 1. Efektivní byrokracie vyžaduje spolehlivost reakce a přísné dodržování pravidel. 2. Oddanost pravidlům vede k jejich přeměně v cosi absolutního; přestávají být pojímána ve vztahu k souboru cílů. 3. To brání pohotové adaptaci za zvláštních podmínek, které autoři obecných pravidel samozřejmě nemohli předvídat. 4. Tímto způsobem samy prvky, které obecně přispívají k efektivnosti, ve specifických případech plodí neefektivnost. Členové skupiny, kteří neumějí posoudit význam jednotlivých pravidel z odstupů, si tuto neadekvátnost nemohou plně uvědomit. Pravidla postupem času nabývají symbolického ražení a ztrácejí svůj striktně utilitární charakter. Tento proces vede k zaběhnutí určitého stereotypizovaného chování, které není uzpůsobeno naléhavým potřebám individuálních problémů. Z toho vyplývá také **konflikt**, kdy úředník může upřednostňovat formální a neosobní zacházení s klientem, zatímco klient touží po individualizovaných, osobních ohledech.<sup>278</sup> „Byrokratické normy zavedené původně kvůli čistě technickým potřebám se v důsledku ritualizace úředních činností proměňují v posvátné symboly, s nimiž nemohou přicházet do styku nepovolani“<sup>279</sup>

Na řadu problémů spjatých s měřením účinnosti a rentability organizací upozornil Merton svým **rozlišením manifestních a latentních funkcí (cílů) organizací**. Manifestní cíle formálních organizací mohou být fakticky iluzorní (např. skutečným cílem ústavu pro duševně choré, který má 5 000 chovanců a pět lékařů, není léčba, nýbrž izolace nemocných). Mnohé organizace, které ve skutečnosti své manifestní cíle neplní, plní vysoce spolehlivě své cíle latentní, jimiž může být například existenční zajištění jejich zaměstnanců. Nejvýraznějším případem iluzornosti manifestního cíle a reálnosti cíle latentního je přeměna celé organizace z prostředku, určeného k dosažení stanoveného cíle, ve svůj vlastní samoučel. Původně vyhlášený cíl se stává pouze prostředkem k ospravedlnění existence organizace proces tvořící samotné jádro logiky byrokratizace.

### 2.3 BYROKRACIE V POJETÍ MICHELA CROZIERA

Jeho teorie je pokusem o syntézu dosavadního studia organizací. I on naráží na problematiku byrokracie. Používá termínu „byrokratický fenomén“ pro zjevné maladaptace, které jsou podle jeho názoru nutným doprovodným jevem fungování formálních organizací. Jedná se o Mertonovy dysfunkce, tedy o tendence uměle konstruovaných lidských organizací stávat se postupně stále nezávislejšími na cílech, kvůli nimž byly původně vytvořeny, a fungovat svou vlastní logikou.

Základním problémem řízení organizací, a tedy v jistém smyslu také hlavním problémem veškeré sociologie organizace je, podle Croziera (stejně jako podle Simona), prostý fakt, že každá kooperace činností většího počtu lidí vyžaduje docílení nezbytné míry konformity ze strany všech zúčastněných, tedy i těch, kdo z koordinace profitují nejméně. Pro dosažení stanoveného cíle je nezbytné, aby všichni stejně respektovali pravidla, jež organizace zadává.

Moderní formální organizace vyvinuly různé způsoby, jak si zajistit potřebnou míru konformity ze strany svých členů. Jedná se o opatření, která popisuje Max Weber ve svém ideálně typickém modelu byrokracie. Podle Weberova předpokladu měla být tato pravidla dostatečnou zárukou efektivního fungování organizace, ovšem za cenu postupné

<sup>278</sup> Srovnej Merton, R. K. Studie ze sociologické teorie, Praha: Sociologické nakladatelství 2000., s. 182 - 193.

<sup>279</sup> Keller, J. s. 50.

dehumanizace mezilidských vztahů v prostředí masové společnosti. Jak ukázal Merton a řada dalších, principy, na nichž je byrokracie založena, jsou silně dysfunkční, brzdí účinnost chodu organizací. Crozier na druhé straně ukazuje, že tyto principy nemají ani dostatečně silný dehumanizační potenciál - zaměstnanci organizací se s nimi naučili docela pohodlně žít a obratně jich využívat pro dosahování svých vlastních cílů.

Crozier za byrokratickou přitom považuje každou organizaci, která v situacích, kdy některé ze zavedených pravidel nevede k žádaným výsledkům, nesáhne k tomu, aby od pravidla upustila, nýbrž lpí na něm s ještě větším důrazem. **Byrokratický systém je tedy systémem, který ztratil schopnost korigovat své vlastní fungování na základě informací o svých omylech.**

Crozier v této souvislosti analyzuje dva typické rysy formálních organizací, a sice neosobnost pravidel a centralizaci rozhodování, aby ukázal, že obě vedou zcela nutně a logicky k nastoupení bludného kruhu byrokratických dysfunkcí.

Formální organizace mají tendenci upravovat a reglementovat nejrůznější aspekty svého fungování pomocí *neosobních pravidel* vymezují do nejmenších podrobností nejrůznější funkce organizace a předpisují jejím zaměstnancům, jak mají postupovat v 95 v co největším počtu situací, které mohou nastat. Určují rovněž způsoby výběru osob do funkcí, možností služebního postupu a podobně. Čím více situací je takovýmto způsobem reglementováno, tím více moci paradoxně ztrácejí nadřízení nad svými podřízenými. také oni jsou vázání pevnými pravidly, rozsah jejich možné libovůle je krajně omezen. Jejich pravomoc se omezuje na kontrolu náležitě aplikace předepsaných pravidel. Také naopak ovšem platí, že podřízení ztrácejí možnosti nátlaku na své nadřízené, nadřízení nemohou porušit pravidla ani na jejich úkor, ani v jejich prospěch. V důsledku existence neosobních pravidel je tak každý člen organizace chráněn zároveň před libovůlí svých nadřízených i před tlakou svých podřízených. Důsledek této situace je dvojitý. Každý je zcela osvobozen od všech pout osobní závislosti, zároveň je však zbaven každé možnosti vyvinout větší iniciativu a je naprosto podřízen pravidlům, která sám nevytvořil. Ritualistický byrokrat se skrývá za předepsaná pravidla jak ve vztahu vůči klientům, tak vůči vlastní organizaci.

Ideálně typická formální organizace se zároveň vyznačuje rozsáhlou *centralizací rozhodování*... rozhodování je činěno právě v těch kruzích, které jsou svým postavením vedeny přirozeně k tomu, aby připisovaly větší význam problémům souvisejícím s osudy samotné organizace. Centralizované rozhodování se tedy týká především vnitřních organizačních problémů, a to už proto, že právě ty znají vedoucí zpravidla lépe než realitu jejich organizace, méně však už o problémech adaptace na prostředí a téměř vůbec ne o skutečné situaci v plnění vlastních cílů organizace. Kvalifikované zvážení by totiž vyžadovalo, aby rozhodnutí byla činěna na nižších úrovních, kde lze předpokládat důvěrnější znalost reality.

Na všech úrovních stále zůstává jistý prostor pro rozhodování v záležitostech, u nichž je aplikování existujících pravidel z nějakého důvodu problematické. Kolem těchto přetrvávajících oblastí nejistoty se rozvíjejí paralelní mocenské vztahy a spolu s nimi meziosobní konflikty a meziosobní závislost.

Skupiny kontrolující některý ze zdrojů nejistoty jsou mocensky zvýhodněny. Čím méně takových strategicky významných míst v určité organizaci existuje, tím je moc příslušných skupin vyšší. I zaměstnanci nízkého stupně mohou mít rozhodující roli při řešení dílčích důležitých záležitostí. Jedná se zejména o kategorii odborníků, jejichž úkoly mohou být stěží definovány a kontrolovány formálně nadřízenými úředníky.

Moc neosobních pravidel nespočívá podle Croziera ani tak v obsahu toho, co předpisují, jako spíše v možnostech vyjednávání a dokonce určitého vydírání, které svou existencí umožňují.

Podstatným znakem byrokratické organizace je, že potíže, špatné výsledky a frustrace vyplývající z existence čtyř popsaných základních prvků, které Crozier analyticky rozlišil, mají tendenci vyvíjet stále nové tlaky, jež jen dále posilují klima neosobnosti a centralizace z něhož se zrodily. Jinak řečeno, byrokratická organizace je organizací, jejíž rovnováha spočívá na sérii vzájemně se posilujících bludných kruhů, které jsou stále nově plozeny atmosférou neosobnosti a centralizace. Ukazuje, že potíže, které plynou pro chod organizace, jsou zároveň pohotově využívány jejími členy pro posílení vlastních pozic v soupeření s druhými o podíl na moci. Například vzdalování kontrolní instance v rámci centralizace dokáže využít kontrolovaná skupina ke snadnějšímu zkreslování údajů o své skutečné činnosti. Byrokratický systém se začíná orientovat na problémy změny, teprve když dysfunkce jsou již značné.

## 2.4 LUDVIG VON MISES

Byrokracii **Ludvig von Mises** diskutuje v knize *Byrokracie* (1944). Podle jeho názoru „byrokracii, jejím přednostem a nedostatkům, způsobu fungování a zacházení může být porozuměno pouze tehdy, když bude porovnávána s fungujícím systémem, založeným na motivu zisku v kapitalistické tržní společnosti.“<sup>280</sup> Ve zmíněné knize chce Mises svými liberálními názory ospravedlnit význam kapitalismu, který je pro společnost blahodárnější než socialismus, jehož význam v době zpracování knihy rostl na významu, a to jak v ekonomické teorii, tak i v politicko-ekonomické praxi. Hlavní výhodou kapitalismu je podle Misesa to, že v jeho systému tržního hospodářství mají hlavní slovo spotřebitelé, kteří v souladu s ekonomickou teorií a ekonomickou racionalitou vůbec rozhodují o tom, co by se mělo vyrábět, v jakém množství a kvalitě - „Zisk a ztráta jsou nástroje, prostřednictvím nichž spotřebitelé udržují na uzdě všechny obchodní aktivity.“<sup>281</sup> Tento postoj vyvrcholuje například v tomto normativním tvrzení Misesa: „Tento postoj ho vede k následujícímu tvrzení: „Jestliže veřejnost preferuje alkoholické nápoje před nealkoholickými, tak podnikatelé musí zabezpečit splnění jejich přání. Ten, kdo chce polepšit svého krajana, se musí uchýlit k přesvědčování. To je demokratický způsob vyvolání změn. Jestliže člověk neuspěje ve svém úsilí přesvědčit ostatní lidi o hloubce svých myšlenek, měl by z toho vinit svou vlastní neschopnost. Neměl by volat po vytvoření zákona, tj. po nátlaku a přinucení prostřednictvím policie.“<sup>282</sup>

Mises hovoří o **byrokratickém managementu**, který (podobně jako tradiční byrokracie Hughese) spočívá v podřízení se podrobným pravidlům a regulacím, jež stanovuje nadřízený orgán. **Úkolem byrokrata je podle jeho názoru činit to, co mu tato nařízení a pravidla příkazují. Jeho vůle chovat se dle svého nejlepšího přesvědčení je těmito pravidly silně omezena.**<sup>283</sup> Není však tedy omezena úplně a tak i zde může existovat **prostor pro volné uvážení byrokrata, o kterém ale Mises výslovně ve svém konceptu nepojednává.** V demokracii podle názoru Misesa byrokratický management znamená **řízení v přísném souladu se zákonem a rozpočtem** - „Nemůžeme se dotazovat soudců a lidí pracujících v administrativě, co by mělo být vykonáno pro veřejné blaho a jak by mělo být naloženo s veřejnými prostředky. To je úkol pro suverénní lidi a jim odpovědné zástupce. Soudy, různé stupně administrativy, armáda a loďstvo vykonávají pouze to, co jim příkazuje rozpočet. Nikoli oni, ale pouze nezávislí občané pomocí svých zástupců vytvářejí

<sup>280</sup> von Mises, L. *Byrokracie*. Praha: Liberální institut 2002. ISBN 80-86389-22-7, s. 51.

<sup>281</sup> von Mises, L. *Byrokracie*. Praha: Liberální institut 2002. ISBN 80-86389-22-7, s. 54.

<sup>282</sup> von Mises, L. *Byrokracie*. Praha: Liberální institut 2002. ISBN 80-86389-22-7, s. 58.

<sup>283</sup> Srovnej Mises, s. 76.



politiku.<sup>284</sup> I když byrokratický management pro jeho některé vlastnosti kritizuje, v určitých oblastech jej považuje za neutrální a také nezbytný a nevyložitelný - „byrokracie sama o sobě není ani špatná, ani dobrá. Je pouze prostředkem vlády, jenž může být užit v rozličných sférách lidské činnosti. Existují oblasti, především efektivní řízení vládního aparátu, ve kterých jsou byrokratické metody nezbytně vyžadovány.“<sup>285</sup> Toto svoje tvrzení Mises však upřesňuje až v závěru své knihy - „Státní správa, která spočívá v zajišťování vládního aparátu donucení a útlaku, musí být nutně formalistická a byrokratická. Žádná reforma nemůže odstranit byrokratické rysy vládních úřadů.... Jelikož ale neexistuje nezpochybnitelné měřítko úspěchu, či neúspěchu je pro většinu lidí téměř nemožné nalézt motivaci k vynaložení ohromného úsilí, již peněžní kalkulace prováděná podnikateli usilujícími o dosažení zisku bez problémů poskytuje. Nemá smysl kritizovat úřednické pedantské dodržování rigidních pravidel a regulací. Tato pravidla jsou nevyhnutelná, nemá-li veřejná správa vyklouznout z rukou vysokých státních úředníků a zdegenerovat do systému, kde veškerou moc budou mít v rukou podržení úředníci. Tato pravidla jsou kromě toho jediným prostředkem, jak nadřadit výkonu veřejné správy zákon, a tím ochránit občany před despotickou zvlášť.“<sup>286</sup>

V duchu liberalismu Mises především kritizuje expanzi sfér, v rámci kterých je uplatňován byrokratický management.<sup>287</sup> Tato expanze je podle jeho názoru nevyhnutelným následkem postupujícího omezování osobních svobod, dále pak následkem vnitřních trendů ekonomických a sociálních politik, směřujících k potlačení osobní iniciativy a nahrazování této iniciativy vládními zásahy. „Lidé viní byrokracii, ale co mají skutečně na mysli, je úsilí změnit svobodný stát ve stát socialistický a totalitní.“<sup>288</sup>

Hlavním **problémem veřejné správy** je podle Misesa především to, že její **cíle nemohou být měřeny peněžními ukazateli a nemohou být měřeny účetními metodami** (ekonomickou kalkulací zisku) - „Byrokratický management je metoda řízení uplatňovaná v oblasti správních vztahů, jejíž výsledek nemá na trhu peněžní hodnotu ... (v tom smyslu) že jejich hodnota nemůže být zjištěna tržními transakcemi a následně nemůže být vyjádřena v penězích.“<sup>289</sup> V oblasti ziskového podnikání je cíl aktivit inženýrského řízení primárně určován ziskovým motivem. Jeho úkolem je snižovat náklady bez poklesu tržní ceny produktu nebo redukovat náklady více, než je následné snížení tržní ceny produktu, nebo zvýšit tržní cenu produktu o více, než je požadovaný růst nákladů. V oblasti státní správy ale produkt na trhu žádnou cenu nemá. Nekupuje se ani neprodává.<sup>290</sup> **Mises zde však opomíjí kritérium hospodárnosti**, které může být jedním z kritérií kvality činností veřejné správy a které souvisí se snižováním nákladů a tím i příhodnějším poměrem veřejných příjmů a výdajů (pokud úspory nebudou vynaloženy jinam, což může souviset se snahou byrokracie maximalizovat rozpočet, tak jak ji popisuje ve svém ekonomickém konceptu například

<sup>284</sup> von Mises, L. Byrokracie. Praha: Liberální institut 2002. ISBN 80-86389-22-7, s. 73.

<sup>285</sup> s. 75.

<sup>286</sup> Mises, s. 150 - 151.

<sup>287</sup> Tato kritika je obsažena i v jeho díle *Liberalismus* - Ludvig von Mises zde tvrdil například následující „Charakteristickým znakem byrokratické organizace je, že jí chybí vodítko, které poskytuje kalkulace rentability pro posouzení obchodního úspěchu v poměru k nákladům; aby kompenzovala - i když velmi nedokonale - tento nedostatek, je nucena vázat uzavírání obchodů a zaměstnávání personálu na formální předpisy. Veškeré nedostatky, jež se připisují byrokratické organizaci, její nepružnost, malá vynalézavost a její bezbrannost vůči problémům, které se v obchodním životě snadno vyřeší, jsou důsledkem tohoto základního nedostatku. Dokud zůstává činnost státního aparátu omezena na ono úzké pole, jež mu vykazuje liberalismus, nebudou nevýhody byrokratismu příliš zjevné. Velkým problémem celého hospodářství se stávají teprve v okamžiku, kdy stát - a totéž samozřejmě platí i o obcích a komunálních svazech - začne zespolenšťovat výrobní prostředky a zúčastňovat se aktivně výroby či dokonce obchodu.“ (von Mises, L. *Liberalismus*. Praha: Ekopress 1998, s. 86 - 87, ISBN 80-86119-08-04).

<sup>288</sup> s. 75.

<sup>289</sup> Mises, s. 78.

<sup>290</sup> Srovnej, Mises s. 80

Niskanen).

Podle Misesa neexistuje dostupné měřítko, na základě kterého bychom mohli zjistit, zda peníze vynaložené tou kterou pobočkou nebyly nadbytečné - „Ve veřejné správě neexistuje pojítka mezi příjmy a výdaji.“ Tímto názorem odůvodňuje svůj skepticismus, který ho vede až k tvrzení, že „*veřejné služby pouze utrácejí peníze*“<sup>291</sup>. V rámci svých závěrů však Mises konstatuje, že „*to, co se nazývá nedostatky a chybami administrativy, jsou její nezbytné vlastnosti. Úřad není ziskovým podnikem, nemůže používat žádných ekonomických kalkulací. Musí řešit takové problémy, které jsou podnikovému vedení neznámé. Byrokratickou správu nelze zdokonalit tím, že ji přetvoříme podle vzoru soukromého podnikání.*“<sup>292</sup> Kvalita podnikatele není podle jeho názoru dána jeho osobností, nýbrž postavením, které v rámci tržní společnosti zastává. Bývalý podnikatel, který je dosazený do vedení vládního úřadu, již v této funkci není podle jeho názoru obchodním manažerem, ale stává se byrokratem, protože vymezení činnosti úřadu je však určováno pravidly a předpisy, které nespádají do jeho pravomoci. „*Ve vládní administrativě je mnoho věcí, které je třeba změnit. Ovšem, všechny lidské instituce musí být znovu a znovu přizpůsobovány novým změnám podmínek. Žádná reforma ale nemůže státní úřad transformovat na nějaký typ soukromého podniku. Vláda není podnikem vytvářejícím zisk. Správa jejich záležitostí nemůže být kontrolována pomocí výkazu zisků a ztrát. Její výkon nemůže být měřen penězi. Tento poznatek musí být základem pro jakoukoli léčbu problémů byrokracie.*“<sup>293</sup> **Ludvig von Mises ale toto své tvrzení hlouběji nerozpracovává, neříká konkrétněji, co je kritériem úspěšnosti byrokracie.** V dalším textu tvrdí ale, že „*čím lépe se někomu podaří postarat se o spotřebitele, tím větší budou jeho příjmy.*“ Toto tvrzení lze podle autora disertační práce vztáhnout ke **kritériu kvality veřejné správy**. I ve veřejné správě může být odměnou za nejlepší splnění povinností zisk, který však nemusí mít materiální ekvivalent (může, pokud je určitým způsobem nastaven mechanismus finančního ohodnocování úředníků ve vztahu ke spokojenosti jejich klientů). Kritérium pro posuzování praxe veřejné správy může být podle autora disertační práce nalezeno také v následujícím tvrzení Misesa: „*Kdo není schopen svým spoluobčanům sloužit, ten se jim snaží vládnout.*“<sup>294</sup> - velmi obecné **kritérium služby veřejnosti**. Sám Mises však považuje výslovně za nástroj pro hodnocení veřejné správy pouze rozum - „*Pouhý zdravý rozum stačí k tomu, aby zabránil člověku propadnout klamným představám a prázdným frázím.*“<sup>295</sup> Pouze rozum a logická jasnost umožňují hodnotitelům veřejné správy odkrýt pravdu o její činnosti. Tato pravda „*nepotřebuje žádnou propagandu; je pravdivá sama o sobě.*“<sup>296</sup>

Mezi jeho závěry je i doporučení **nezavádět v oblasti veřejné správy prvky vědeckého managementu** - „*Není ... správné prosazovat časové a pohybové studie či jiné nástroje vědeckého managementu, „které s přiměřenou přesností ukazují, kolik času a úsilí je třeba pro každou z možných metod“, a tudíž „mohou ukázat, které z možných metod a postupů vyžadují nejméně času a úsilí.“ Všechny takovéto činnosti jsou téměř zbytečné, neboť je nemůžeme vztáhnout na kvalitu provedené práce. Samotná rychlost není měřítkem intelektuální práce.*“<sup>297</sup>

**Uplatnění časového kritéria v práci úředníků může vést až k paradoxům, které vznikají v důsledku rozporu v očekáváních různých občanů i očekávání občanů a úředníků** - snahou úředníka může být pomoci občanovi, pokud je však na úřadu fronta, snaha pomoci se

<sup>291</sup> Mises, s. 77

<sup>292</sup> Mises, s. 79.

<sup>293</sup> Mises, s. 83.

<sup>294</sup> Mises, s. 122.

<sup>295</sup> Mises, s. 154.

<sup>296</sup> Mises, s. 143.

<sup>297</sup> Mises, s. 82.

může promítnout do nespokojenosti občanů v řadě, která nemusí být - a patrně nebude - kompenzována vyšší spokojeností prvního děle obsluhovaného klienta. V tomto případě by jako jediné možné řešení nedostatků spojených s časem vyřízení určité záležitosti bylo zvýšení počtu úředníků. Možným předmětem výzkumu tak může být vztah očekávání občanů od určité veřejno-správní činnosti a optimálním počtem úředníků k jejich realizaci. **Vyvstává již zde také otázka po vzájemné rozpornosti a paradoxů různých princip veřejné správy, které mohou jednotlivé teoretické přístupy vymezovat, aniž by analyzovaly jejich možné vztahy s ohledem na konzistenci svého přístupu.**

Mises je také toho názoru, že byrokracie sama nemusí být ve vině, a to především pro její neutrální charakter vyplývající z pouhého následování instrukcí - nedostatky podle jeho názoru „*Občas vznikají jako důsledek specifických politických a institucionálních podmínek nebo jako pokus dospět k rozhodnutí o problému, pro který nemůže být nalezeno uspokojivější řešení. Hlubavý badatel se při podrobném zkoumání všech překážek může přesvědčit, že by ani on sám za daného stavu politické situace nemusel vědět, jak záležitost řešit méně problematickou cestou.*“<sup>298</sup>

V praxi je dnes podle názoru autora disertační práce překonáno následující tvrzení Misesa: „*Ve všech zemích jsou lidé státními úředníky většinou proto, že plat a penze úředníků byly větší, než jaké mohli očekávat v jiných zaměstnáních. Svou činností pro vládu se ničeho nezříkají. Státní služba pro ně bylo nejziskovější zaměstnání, jaké mohli najít.*“<sup>299</sup> V praxi některých zemí je možné nalézt snahy o zaměstnání mladých lidí, kteří nevidí v úřednické kariéře perspektivu právě kvůli tomu, že finanční ohodnocení může být nižší než v soukromém ziskovém sektoru.

## 2.5 HOSPODÁRNOST A KONCEPT NISKANENA

**Tento princip je podle teoretiků vhodné vyhodnocovat především s ohledem na snahu byrokracie maximalizovat svůj rozpočet.** Například *Niskanen* rozpracovává teorii chování úřadů, a to především v prostředí reprezentativních forem vlády, kdy existuje parlament a úřednický aparát, který vykonává jím přijaté zákony. Weberovy byrokraty nazývá „*vykastrovanými eunuchy*“ a argumentuje ve svém konceptu v duchu metodologického individualismu, že úřednickou činnost ovlivňuje jejich osobní motivace, a jimi vnímaný užitek, který je v rozporu s veřejným zájmem. Podle jeho názoru jsou **hlavními komponentami funkce užitku vedoucího úředníka** (senior bureaucrat) moc, peněžní příjem, pocit jistoty, zaměstnanecké požitky úřadu a patronství. Tyto komponenty jsou podle jeho názoru všechny pozitivními monotónními funkcemi velikosti rozpočtu. Další komponentou funkce užitku je potom i „*jednoduchý život*“, který je podle Niskanena pozitivní monotónní funkcí míry růstu rozpočtu. Na základě těchto předpokladů Niskanen tvrdí, že všechny vedoucí úředníky spojuje snaha po velkém a rychle rostoucím rozpočtu, a to bez ohledu na ideologické rozdílnosti, které se týkají příslušných směrů politik byra. Tato tvrzení vyjadřují podle zmíněného autora **racionalnost vedoucích byrokratů**.<sup>300</sup> Tato racionalnost však **může být podle autora disertační práce jiná než racionalnost úředníků na hierarchicky nižších pozicích**, které jsou nejbližší klientům úřadu. Niskanenův model jakoby od této úrovně abstrahoval, i když může být v některých ohledech pro praxi veřejno-správních činností důležitější.

Niskanen je toho názoru, že naše nechápání fungování byrokracie nevyplývá z nedostatku zkušeností, protože byrokracie je podle jeho názoru pravděpodobně nejstarší formou organizace. **Neschopnost pochopit zákonitosti fungování vyplývají podle něho**

<sup>298</sup> Mises, s. 79 - 80.

<sup>299</sup> Mises, s. 110.

<sup>300</sup> Srovnej Niskanen, W. A., Jr.: *Bureaucracy and Public Economics*. UK: The Locke Institute 1996, s. vi - xi.

**z absence obecně přijímané teorie chování úřadů, kterou by mohl člověk využít pro porovnání s teoriemi chování jiných organizací.** Niskanen proto rozvíjí podle svých slov pozitivní ekonomickou teorii nabídky úřadů, která je založena na účelovém chování manažera úřadu, přičemž vychází z tvrzení, že ekonomové dlouho ignorovali ekonomické aktivity úřadů.<sup>301</sup> Z myslitelů jmenuje Ludviga von Misesa, Gordona Tullocka, užívajícího model maximalizujícího byrokrata, který však nevztahuje k rozpočtu, a Anthonyho Downse, který se zaměřuje na chování uvnitř úřadů. Ani jeden z těchto autorů podle Niskanena neřeší v rámci byrokratické organizace následující otázky, pro které se stala teorie firmy usilující o zisk a teorie tržní nabídky hodnotná: Jaký výstup je produkován a při jakých celkových nákladech při dané poptávce a daných nákladech? Jak se úroveň tohoto výstup a těchto nákladů změní v důsledku změněných podmínek?<sup>302</sup> Jeho teorie se proto snaží najít odpověď na otázku - Jaké chování ohledně rozpočtu a výstupu by mělo být očekáváno od úřadů v různých podmínkách?

Niskanen toto chování rozpracovává pro vztah mezi byrokracií a parlamentem, který ovlivňuje financování úřadu, přičemž byro má monopol nabídky určitého výstupu. Vychází zde z názoru, že úřad zná poptávku zákonodárce po službách úřadu, který ovlivňuje také maximum, které je zákonodárce ochoten zaplatit za jakékoli množství výstupu.<sup>303</sup> Druhým předpokladem jeho teorie je tvrzení, že není vyžadováno, aby úřad informoval zákonodárce o kompletním rozvrhu nákladů (tedy o nákladech jako funkci kvantity)<sup>304</sup>. Jediným požadavkem na úřad v teorii Niskanena je, že musí poskytnout množství výstupu, kterou poskytnout slíbil<sup>305</sup>, tzn. rozpočet musí pokrýt celkové náklady produkce výstupu. Existuje zde tedy **informační asymetrie**. Byrokraté pravděpodobně mají podle Niskanena komparativní výhody v případě nabídky služeb, u kterých je obtížné definovat (a tedy případně i smluvně zabezpečit) výstup, a také v období krize ohrožující systém nebo války, kdy jsou cíle téměř konzistentní.<sup>306</sup>

Niskanenův závěr říká, že úřad v každém bodě poptávky zákonodárce svému životeli udává výši nákladů, kterou je zákonodárce maximálně ochoten zaplatit (nikoliv z ceny za jednotku). Proto **prezentovaný rozpočet úřadu vždy příliš vysoký** (což podle Niskanena souvisí i se snahou úřadu o přežití<sup>307</sup>). Protože poptávka zákonodárce reprezentuje poptávku voličů, je také výstup úřadu příliš vysoký a neodpovídá společensky optimální úrovni. **Úřad** podobně jako monopol **nemá funkci nabídky** - bude produkovat přírůstky výstupu za poptávanou cenu pro každý přírůstek výstupu až do doby, kdy minimální celkové náklady produkce výstupu vyčerpají dostupný rozpočet, nebo dokud nebude marginální hodnota přírůstku nulová. Nabídková funkce úřadu bude proto identická poptávkové funkci sponzory, a to až do bodu rovnováhy, poté už není definovatelná. V určitém smyslu nemá podle Niskanena úřad ani žádnou rozlišitelnou funkci mezních nákladů a funkce minimálních

<sup>301</sup> Srovnej Niskanen, W. A., Jr, s. 7.

<sup>302</sup> Niskanen, W. A., s. 8: „All of these books are rich in insight and scholarship but do not address, for the bureaucratic form of organization, those questions for which the theory of the profit-seeking firm and the theory of market supply have proved valuable: For given demand and cost conditions, how much output is produced at what total cost? How do these output and cost levels change with changing conditions?“

<sup>303</sup> Srovnej s. 29.

<sup>304</sup> Niskanen tento druhý předpoklad, který je jinými autory kritizován, odůvodňuje následovně: „Bureaucrats and their sponsors do not, in fact, talk much about output... Most of the review process consists of a discussion of the relation between budgets and activity levels... (str. 26).

<sup>305</sup> Pokud by poskytoval méně výstupu, než slíbil, byl by penalizován tím, že mu v budoucnu bude přiznán menší rozpočet. Pokud by naopak byly výstupy lepší, než se očekávalo, bude pravděpodobně v budoucnu odměněn větším rozpočtem. Niskanen shrnuje východiska svého modelu následovně: Bureaucrats maximize the total budget of their bureau during their tenure, subject to the constraint that the budget must be equal to or greater than the minimum total costs of supplying the output expected by the bureau's sponsor.“ (str. 42)

<sup>306</sup> Srovnej Niskanen, s. 20.

<sup>307</sup> Srovnej tamtéž s. 39.

nákladů úřadu nemusí být identifikovatelná s ohledem na navrhovaný rozpočet a kombinace výstupu. Úřad produkuje výstup do výše, kterou je zákonodárce ochoten jakkoliv zaplatit.<sup>308</sup> Svým modelem potvrzuje hypotézu o chování úřadu, že úřad bude nabízet úroveň produktu, která je až dvakrát větší než výstup konkurenčnímu odvětví, které čelí stejné poptávce a nákladům.<sup>309</sup> Podle jeho názoru však není řešením substituovat úřad jiným (ziskovým) monopolem, protože by to nevyřešilo žádný problém, pouze by to snížilo agregovanou hodnotu přebytku a sloužilo jen zájmům vlastníků specifických faktorů.

## 2.6 BYROMETRIE A PARKINSONOVY ZÁKONY

Z jiného úhlu pohledu se problémy byrokracie zabývá tzv. byrometrie jako operacionálně koncipovaná část správní vědy. Byrometrická zjištění kvantifikují jak proslulý druhý Parkinsonův zákon (Výdaje narůstají úměrně s příjmem), tak zákon třetí (Narůstání přináší složitost a složitost přináší rozklad).<sup>310</sup>

*Parkinsonův první zákon, aneb narůstající pyramida.* Práce přibývá úměrně s tím, kolik času na ni můžeme vynaložit. Dost přesně to vystihuje rčení: „Nejvíce práce mívá ten, kdo na ni má celý den.“ Celkový úkon, který by zaneprázdněnému člověku zabral všehovšudy tři minuty, může pro druhého znamenat celý den vyčerpávajících pochyb, úzkosti a námahy. Připustíme-li, že práce (zejména administrativní) si klade tak různé nároky na čas, je jasné, že mezi prací, kterou je třeba udělat, a počtem zaměstnanců, jimž má být svěřena, může být souvislost jen zcela nepatrná, anebo dokonce vůbec žádná. Jestliže se někde celkem nic neudělá, neznamená to ještě, že tam lidé lenoší. Úkol, který je třeba splnit, nabývá na důležitosti a složitosti přímo úměrně s časem, který je na něj k dispozici.

Skutečnost je taková, že počet úředníků s množstvím práce naprosto nesouvisí. Vzrůst počtu zaměstnanců se řídí Parkinsonovým zákonem a úředníků by bylo celkem stejně, kdyby práce značně ubylo anebo kdyby zanikla úplně. Význam Parkinsonova zákona spočívá v tom, že je to zákon růstu založený na rozboru činitelů, kteří tento růst ovlivňují.

Pomineme-li technické detaily, můžeme podle Parkinsona hned zpočátku vysledovat dvě motivující síly:

1. Úředník má zájem na tom, aby rozšiřoval počet svých podřízených, a ne svých soupeřů. (stoupne tým ve vážnosti)
2. Úředníci si navzájem přidělávají práci.

*Parkinsonův druhý zákon - Výdaje narůstají úměrně s příjmem.* Soukromé výdaje nejenže stoupají úměrně s příjmem, ale nezřídka, ba téměř vždycky jej překračují. Ať už jsou státní příjmy sebevyšší, vždycky se najde řada naléhavých výdajů, které je pohlty. Mezi státem a jednotlivci je ovšem přece jen jeden podstatný rozdíl, neboť státní správa se jen zřídka kdy zamýšlí, kolik peněz má vlastně k dispozici. Kdybychom se ve svých soukromých výdajích řídili metodami veřejného financování, vůbec bychom si nelámali hlavu tím, kolik vyděláváme, a jenom bychom si vymýšleli, co všechno bychom rádi utratili. Ve všech daňových systémech se vždycky počítalo s rezervou na dočasné výdaje v období válečného konfliktu. Válka skončí a s ní i dočasná vydání. Teoreticky by tedy měly daně klesnout asi na původní úroveň. V praxi se to však stává jen zřídka kdy.

<sup>308</sup> O myšlenkách Niskanenova modelu a jeho kritice souhrnně informuje například kapitola 14 (Formal Models of Bureaucracy: A Review) knihy Rosenbloom, D. H. et al.: Contemporary public administration. New York: McGraw-Hill, Inc. 1994, s. 183 a násl.

<sup>309</sup> V kapitole 7. Comparison of Organizational Forms vychází z předpokladu, že kolektivní organizace mohou potenciálně koupit požadované služby od jakékoli jiné s několika typů profitově motivovaných firem (typu monopol) nebo úřadů. (str. 59). Tento jeho závěr potom potvrzuje i tabulka na str. 61.

<sup>310</sup> In C. Northcote Parkinson: Zákony profesora Parkinsona. Nakladatelství Svoboda, Praha: 1995.

*Parkinsonův třetí zákon* - Složitost není důsledkem nějakého záměru, ale přílišné velikosti trustu. Narůstání přináší složitost a složitost přináší rozklad. Čím složitější je instituce, tím dříve zaniká. Konečnému rozkladu se zabránit nedá, protože žádná instituce se nedá udržet navěky. Proces rozkladu i zánik se však dá alespoň odložit.

*Tendence Černého Petra*. Znamená vyhnout se rozhodování, přenést odpovědnost na druhého a podstrčit mu s ní i možné riziko mylného řešení. V dnešním přeorganizovaném světě je to samozřejmě naprosto běžná praxe. V každé větší instituce, obchodní i veřejně správní, se Černý Petr dá předávat třemi směry: 1. dolů, 2. stranou a 3. nahoru. Dlužno zdůraznit, že předávání Černého Petra se neomezuje jenom na státní správu, ale je vlastní každé velké instituci. Zejména často se vyskytuje ve struktuře pyramidového typu, kde se každý problém zvažuje nejprve na nejnižší úrovni.

*Zákon odkladu*. V našem proměnlivém světě už není vůbec nic stálého a nedávné průzkumy třeba začínají ukazovat, že namísto onoho zatvrzelce, co všechno kategoricky zamítá, nastupuje teď úředník, který zamítá žádosti formou odkladu. Odklad je nejstrašlivější formou zamítnutí.

### 3. PRACOVNÍCI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Zaměstnanců veřejné správy jsou jako skuteční vykonavatelé veřejnosprávních činností patrně nejdůležitější složkou, na které v rámci veřejnosprávních aktivit „všechno stojí“.

Sebelepší organizace a metody spojené s činností veřejné správy nemohou přinést úspěch, pokud v institucích vykonávajících veřejnou správu nebudou zaměstnáni lidé dostatečně vzdělaní, odborně připravení na výkon veřejné správy, lidé ztotožňující se s cíli a úkoly veřejné správy v určitém společenství, občansky bezúhonní a odpovědní. Nezbyvá než připomenout slova M. T. Cicerona: „Úředník si má uvědomovat, že jeho úkolem je představovat obec, chránit její důstojnost a čest, zachovávat zákony, rozhodovat o právu a pamatovat, že toto vše bylo svěřeno jeho svědomí.“ (Hendrych, s. 123)

Status úředníka se vyvíjel v souladu s potřebami a vývojem společnosti. S koncem absolutistického státu se již vytváří profesionální byrokracie, která v pozdějším období je páteří aparátu státní správy. Stát vytváří pro upevnění pozic státního úřednictva a především ve snaze o stabilitu této státu významné profesní skupiny právní úpravou statusu úředníka. Status zajišťoval úředníkům ochranu před útoky vedenými mimo státní správu, privilegia a stabilní místo v rámci proměnlivé situace na trhu práce. Výhody z postavení úředníka byly vyváženy větší disciplinární odpovědností. Status činovníka administrativy obsahoval i jistá omezení v oblasti občanských svobod, zvláště s ohledem na členství v odborech, právo na stávku a svobody šíření názorů na činnost státního aparátu. Teprve období po druhé světové válce přináší určitou liberalizaci. Např. ve Francii teprve pragmatika z roku 1946 přiznává právo funkcionářům správy sdružovat se v odborech, které však mohou mít za cíl řešení výhradně profesních záležitostí, a teprve v roce 1950 bylo uznáno právo na stávku s podmínkou, že stávka nenaruší veřejný pořádek. Ve Spojených státech až v roce 1979 předpisy o federální administrativě připouštějí možnost sdružovat se v odborech, ovšem s množstvím různých výjimek. V případě veřejné správy některých států USA ne všude existuje úprava, která by připouštěla legalitu odborů. Pro administrativní tradice v Západní Evropě je charakteristické rozlišování vrstvy vyšších úředníků, která zaujímá klíčové postavení ve správě, což může za určitých podmínek vést k izolaci, ale také k vyobcování ze společnosti.<sup>311</sup>

<sup>311</sup> Srov. Skulová, s. 125 - 126.

## a) Různorodost pojmů

Anglický pojem civil servic znamená službu civil servants, jimiž se rozumí především zaměstnanci nejvyšší státní úrovně, tedy zaměstnanci ministerstev (departments). V zahraničních učebnicích se většinou setkáváme s pojmem public service, který zahrnuje širší okruh zaměstnanců ve veřejné správě, a jehož francouzský ekvivalent je la fonction publique a německý der öffentliche Dienst. Chtějí-li v těchto dvou jazycích označit omezenější pojem státní služby, použijí La fonction publique d'Etat, respektive der Staatsdienst.

Různorodost v organizování zaměstnanosti veřejné správy je charakteristická pro všechny členské státy EU, je v zásadě trojí, a týká se:

- kategorií zaměstnanců veřejné správy;
- správních úrovní (stupňů);
- různých sektorů v rámci veřejné služby.

Pokud jde o **kategorie státních zaměstnanců**, v Německu, Rakousku a Lucembursku se ve státní službě, na všech úrovních veřejné správy, rozlišují tři kategorie: veřejnoprávní zaměstnanci (Beamte), zaměstnanci na soukromoprávním smluvním základě (Angestellte) a manuální pracovníci (Arbeiter). Jenom první skupina, úředníci, jsou tak státními zaměstnanci sensu stricto.

V Dánsku jsou také tři kategorie zaměstnanců veřejné služby, a to veřejnoprávní státní zaměstnanci, zaměstnanci zaměstnaní na základě kolektivních dohod a pracovníci mající individuální smlouvy.

V Itálii došlo ke změně zákonným dekretem č. 29 z roku 1993, podle něhož většina státních zaměstnanců přešla pod jurisdikci všeobecného zákoníku práce na základě individuálních pracovních smluv a pouze menšině byl ponechán veřejnoprávní status státního zaměstnance; k této skupině patří nejvyšší úředníci v ministerstvech, prefektů, diplomaté a univerzitní profesori.

V některých zemích je státní (veřejná) služba specificky organizována podle **jednotlivých správních úrovní**. Nejtypičtějším příkladem je francouzská veřejná správa, která se člení na občanskou státní službu Fonction publique d'Etat, a dále na územní státní službu Fonction publique territoriale a státní zdravotnickou službu Fonction publique hospitalière, z nichž každá se dále vnitřně člení na četné corps nebo cadres d'emploi. Podobné členění existuje v Belgii, kde se liší státní služba federální, státní služba regionů a komunit a státní služba provinční a municipální.

Ve Švédsku se odlišuje ústřední státní služba od státní služby krajské a obecní a ve Finsku se odlišují dvě úrovně státní služby: ústřední a komunální.

Členění státní (veřejné) služby podle funkčních sektorů je typické pro veřejnou správu v Irsku, Itálii a Nizozemí. V Irsku se liší tyto funkční sektory: státní služba, která zahrnuje pouze zaměstnance ministerstev, a dále policie, obrana, školství, nekomerční veřejné podniky, zdravotnická služba a místní samospráva. V Itálii je sektorové členění zásadně dvojí: státní sektor a jiné sektory veřejné správy, k nimž patří enti pubblici non economici, regionální a komunální orgány, národní zdravotnická služba a výzkumné instituce. Nizozemská státní služba se od roku 1993 člení do osmi funkčních sektorů: občanská státní služba ústřední vlády, justice, policie, školství a věda, armáda, provinční správa, obecní správa, vodohospodářské kontrolní korporace.

Variabilita převládá i pokud jde o **právní zakotvení** státní (veřejné) služby. Převážná většina států EU má hlubší či volnější ukotvení služby v ústavě, s výjimkou Irska a UK, které navíc nemá psanou ústavu... Z ústav pak vychází další zákonná úprava. V Belgii, Německu a Rakousku existují zásadní zákony o státní službě jak na federální, tak na zemských či regionálních úrovních. Dánsko má zákon o státní službě z roku 1969, ale obce a regiony mají

vlastní právní předpisy o své službě. Francie má zásadní zákonnou úpravu o státní službě z roku 1983 a na ni navazují tři další zákony upravující právní postavení státních zaměstnanců, zaměstnanců územních samospráv a zaměstnanců zdravotnické služby. Některé státy mají vztahy služby upraveny v obecnějších zákonech o veřejné správě; kromě toho existují v některých zemích zvláštní zákony pro službu uniformovaných sborů (vojska, policie, případně dalších). Speciální situace je v UK, kde řízení státní služby patří dosud ke královským prerogativám.

Ve většině zemí **věková struktura zaměstnanců** ve veřejné správě není podle Vidlákové uspokojivá a staví před personální managementy závažný úkol, jak ji zlepšit. Například v Kanadě je ve veřejné správě zaměstnáno desetkrát více pracovníků v nejvyšší věkové skupině (posledních deset let před odchodem do starobního důchodu) než v nejmladší věkové skupině (prvních deset let zaměstnání). Proto se personální management zabývá otázkou, jak zvýšit motivaci mladých lidí pro zaměstnání ve veřejné správě. Lidský faktor podle Vidlákové hraje stále prioritní roli v úvahách o zlepšení veřejných služeb a zvýšení produktivity státní služby a veřejné správy. Organizace musejí usilovat o získání takového postavení na trhu práce, které z nich udělá zaměstnavatele, jež si lidé zvolí (*employers of choice*).<sup>312</sup>

Průběh vývoje v moderním státě v sobě potom reflektoval „klasická dilemata veřejné správy“, kdy se jednotlivé legislativní či jiné - především interní - dokumenty, které se snažily regulovat postavení úředníků - snažily řešit situace, které neměly a dosud nemají jediné (optimální) řešení. Podle Hendrycha se tato klasická dilemata týkají:<sup>313</sup>

- uplatnění prvků demokracie a efektivity (například rovný přístup k veřejným funkcím versus určitá volnost při obsazování zvláště nejvyšších služebních míst; omezení práva na stávkou v zájmu nepřetržitého výkonu služeb, jejichž přerušení by mohlo ohrozit bezpečnost, život nebo zdraví osob);
- politiky a správy. Oddělení personálního řízení od řízení politického patří podle něho k základním principům demokratické veřejné služby. Veřejnou správu však podle Hendrycha nelze redukovat na odborný výkon, stojící mimo politiku;
- požadavku stability a pružnosti. Veřejná správa je stabilizujícím prvkem správy, vyvažujícím střídání politiků; její hodnota spočívá mj. v nashromážděné zkušenosti. Na druhé straně stojí rizika, vyplývající z uzavřenosti a izolovanosti, resortismu atp.

Vývoj, který byl logicky přizpůsoben národním či místním specifikám, vedl k situaci, kdy mezi jednotlivými správními systémy jednotlivých států nemusí existovat jednotná terminologie a jednotný obsah v systémech zaměstnanosti ve veřejné správě.<sup>314</sup> Například pro evropský integrační kontext je charakteristické následující: „*Přes proces evropské integrace a rostoucí internacionalize, včetně stále naléhavěji uplatňovaného přejímání dobré či nejlepší praxe v rámci benchmarkingu, zůstává vývoj státní služby a její reformy v rámci EU značně heterogenní a jen stěží lze uvažovat o nějaké výraznější konvergenci směřující k jednotnému systému státní služby.*“<sup>315</sup> V rámci jednotlivých systému zaměstnanosti ve veřejné správě je však možné vždy vysledovat charakteristiky, které je více či méně přibližují k některému ze dvou základních systémů zaměstnanosti, které jsou vymezovány literaturou z oblasti obecného správního práva či správní vědy - karierní či poziční systém zaměstnanosti ve veřejné správě.

<sup>312</sup> Srov. Pomahač, Vidláková, s. 137.

<sup>313</sup> Srovnej Hendrych, D. et al.: Správní právo - obecná část. /5. rozšířené vydání, Praha: C.H.Beck 2003, s. 429 - 430.

<sup>314</sup> Blíže k terminologické a obsahové různorodosti například Pomahač, R., Vidláková, O.: Veřejná správa. Praha: C.H. Beck 2002, s. 125 - 131. Z dostupné české literatury pojednává stručně o vývoji této oblasti např. Hendrych a kolektiv - viz Hendrych, D. et al.: Opus citatum, s. 432 - 434. Na přetrvávající terminologickou různorodost upozorňuje rovněž dokument Modernising Government - the way forward (OECD, 2005).

<sup>315</sup> Pomahač, R., Vidláková, O.: Veřejná správa. Praha: C.H. Beck 2002, s. 126.



Související česká literatura používá často pojmenování „veřejná služba“ (vychází tak pravděpodobně především z anglického pojmenování „public service“) a v souvislosti s tímto označením hovoří někdy o „veřejném zaměstnanci“. Například podle Hendrycha lze definovat veřejného zaměstnance těmito pojmovými znaky: zaměstnanecký (odborný) poměr ke státu nebo jinému veřejnoprávnímu zaměstnavateli, vykazující určitou trvalost, spočívající v odborném zajišťování veřejných úkolů; zaměstnání placené z veřejných prostředků). Dnes se podle jeho názoru vztahuje veřejná služba převážně k právnímu postavení civilních zaměstnanců veřejné správy (v anglické terminologii „civil service“).<sup>316</sup>

## b) Základní modely zaměstnanosti ve veřejné správě

V literatuře jsou vymezovány dva základní modely zaměstnanosti ve veřejné správě, a to

- a) kariérní systém (career system) a
- b) poziční (někdy též „smluvní“) systém (position system).

Oba tyto základní systémy se liší svými charakteristikami. Vlastnosti kariérního systému byly historicky spjaty především s kontinentálním evropským správním systémem. Konvergence k pozičnímu systému je přiznávána především pro státy s anglo-saskou či americkou správní kulturou, nebo pro státy, které byly zmíněnými kulturami výrazně ovlivněny. V administrativně-právní praxi patrně nelze nalézt čisté formy těchto systémů. Právní realita je tak vždy určitým smíšením charakteristik těchto systémů.

### a) Kariérní systém

Tak zvaný kariérní systém se vyznačuje následujícími vlastnostmi:

- zaměstnání ve veřejné správě představuje celoživotní profesionální dráhu ve službách veřejné správy,
- noví uchazeči jsou přijímáni na nástupní pozice, tzn. na začátek celé své kariéry,
- v rámci tohoto systému je legislativně předepsáno a zaručeno postupné povyšování (včetně růstu platového ohodnocení), splňuje-li úředník zákonem nebo jiným předpisem stanovené předpoklady pro postup (povýšení),
- platí zde principiálně trvalost a zásadní nezrušitelnost služebního poměru poté, co je veřejný zaměstnanec řádně ustanoven do tzv. definitivního služebního poměru (výjimkou je krajní případ uložení nejvyšší disciplinární sankce, která vede k propuštění úředníka)
- některé prvky služebního vztahu (např. povinnost mlčenlivosti) přetrvávají i po odchodu do výslužby,
- platí zde princip seniority.

Jako přednosti kariérního systému jsou literaturou zmiňovány následující:

- větší právní jistota pracovního poměru,
- kariérní systém podporuje stabilitu pracovního poměru,
- tento systém podporuje rovněž systematickou péči o růst kvalifikace,
- tento systém je předpokladem profesionálního, loajálního a zkušeného úřednického aparátu.

Nevýhody tohoto systému zaměstnanosti ve veřejné správě jsou potom vypočítávány následovně:

- sklon ke kastovnictví,
- uzavřenost a strnulost systému v jeho klasické podobě - předepsaný služební postup a definitiva jsou málo stimulují iniciativu a vyšší výkonnost a vedoucí místa často

<sup>316</sup> Srovnej Hendrych, D. et al. Opus citatum, s. 426.

obsazují služebně nejstarší úředníci předpenzijního věku.

### **b) Poziční systém**

Pro tento systém zaměstnanosti ve veřejné správě je příznačné následující :

- uchazeč je přijímán na určité místo (position), a to i na vyšší pozici, pokud pro ni má požadované předpoklady (především podle kvalifikace uchazečů a bez ohledu na to, zda dosud působili ve veřejném nebo soukromém sektoru),
- zaměstnanec je povyšován podle svých zásluh (merit), nikoli automaticky ze zákona,
- princip seniority zde neplatí.

Výhody tohoto systému jsou spatřovány především v jeho větší dynamičnosti oproti systému kariéernímu a v možnosti většího výběru při obsazování volných funkčních míst. Některými autory bývá kritizována menší míra stability státního aparátu.

Podle Pomahače a Vidlákové nebyl v evropském integračním kontextu kariérový systém dosud opuštěn a nahrazen novým, unifikovaným evropským systémem státní služby. „*Spíše lze pozorovat jistou modernizaci a flexibilitu kariérového systému, který nadále zůstává pevně ukotven ve většině evropských států.*“<sup>317</sup> Podle dokumentu OECD Modernising Government - the way forward (2005) jsou oba dva tradiční „způsoby organizace systémů civil service“ - „career-based“ a „position-based“ - pod silným reformujícím se tlakem. Systémy založené na kariéře především kvůli nedostatkům v adaptabilitě, systémy založené na pozici potom kvůli nedostatkům v kolektivitě (collectivity). Vlády by se podle tohoto dokumenty měly snažit pochopit silné a slabé stránky svých existujících systémů.<sup>318</sup>

Reformě veřejné správy v České republice byla po dlouhou dobu vytýkána absence speciálnější právní úpravy postavení zaměstnanců ve veřejné správě a neexistence systému řízení lidských zdrojů ve veřejné správě.. S tímto nedostatkem byla často kritizována i neexistence systému vzdělávání pracovníků veřejné správy (přípravy pracovníků ve veřejné správě se ujímala *ad hoc* řada institucí).

Ještě v roce 2001 byla Česká republika kritizována Evropskou komisí v její pravidelné hodnotící zprávě pro výše zmíněné nedostatky - podle této instituce bylo v době vypracovávání zmíněné zprávy politováníhodné, že v České republice stále chybí zmíněná legislativa určující status úředníků veřejné správy (a problematiky s tím související), která je také předpokladem pro úspěšné převzetí požadavků vyplývajících z *acquis communautaire*. Východiskem a cílem se mělo stát vytvoření komplexní legislativy, která by tento nedostatek napravila, odstranila a situaci stabilizovala. Důraz měl být kladen i na respektování politické a stranické nezávislosti úředníků státní správy a samosprávy. Systematičtější právní úpravu přinesly až a právně závaznější formu (oproti kodexům atp.) upravily až dva zákony - zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), který dosud plně nenabyl účinnosti, a zákon č. 312/2002, o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, jehož komentář tvoří významnou část tohoto manuálu.

<sup>317</sup> Pomahač, R., Vidláková, O.: Opus citatum, s. 126.

<sup>318</sup> Srovnej Modernising Government - the way forward. OECD 2005. ISBN 92-64-01049-1 ([ISBN DÁM DO SEZNAMU LITERATURY](http://www.oecd.org)) Dostupné na <http://www.oecd.org>.