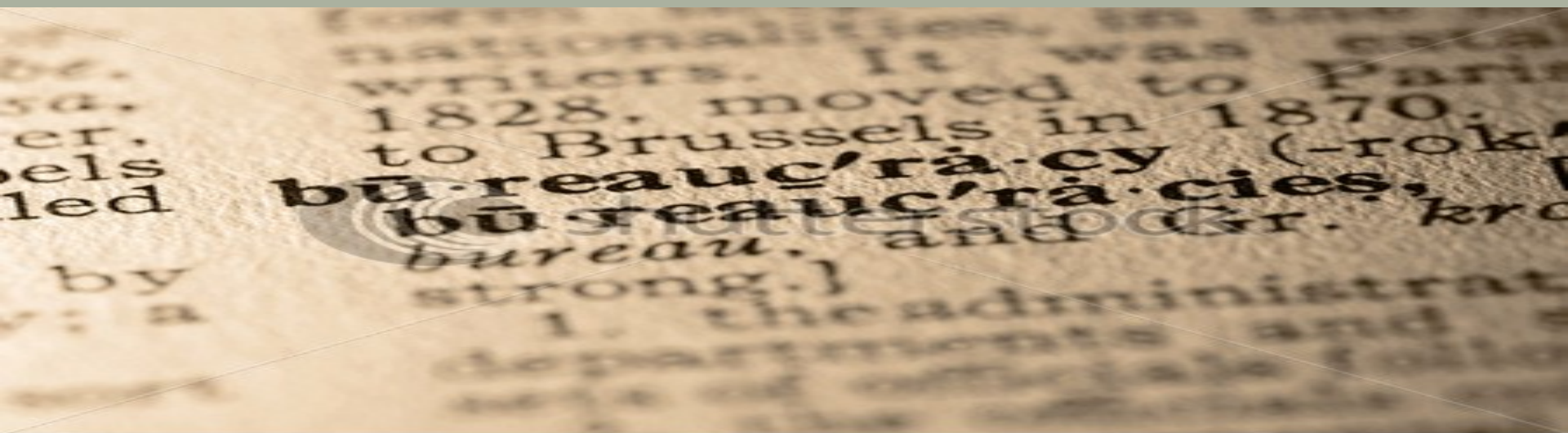


Ekonomie byrokracie 2012



www.shutterstock.com · 2660492

Základní pojmy

∞ **organizace** = „velké seskupení lidí, které je neosobního charakteru a vzniká s konkrétním záměrem“ (Giddens 2001: 288)

X

∞ **Instituce**

∞ **byrokracie** = typ organizace, v které je administrativa postavená na psaných pravidlech a hierarchickém uspořádání za cílem dosažení maximální efektivity

- Poprvé toto označení použil v roce 1745 Vincent de Gournay, jde o složeninu slov francouzského *bureau* (úřad, psací stůl, resp. plátno pokrývající úředníkův stůl) a řeckého *kratein* (vládnout).

☞ Poznámka:

☞ *de Gournay mluvil o rostoucí moci úředníků jako o nemoci zvané byromanie*

Základní pojmy

☞ Byrokracie

- množina úřadů, které jsou odpovědné za státem zabezpečované služby (Jackson-Brown)
- Byrokrat

☞ Sponzor

- rozhoduje o velikosti rozpočtu úřadu

Pohledem laika

Za byrokratické se označují ty aspekty činností organizací, které působí zjevně negativně - zneužívání veřejné moci, zdlouhavé úřední řízení, osobní protežování, příliš formální vyřizování záležitostí, používání veřejných prostředků na soukromé účely, neodůvodněné rozšiřování správního aparátu.

Prohlašuje se, že byrokratická správa spojená s demokratickými formami, například v demokratických státech, se osamostatňuje a postupně více či méně rozhoduje bez účasti volených orgánů, tedy bez účasti lidu.



Uvádí se, že byrokratické řízení umožňuje prosadit se osobně a charakterově nedokonalým nebo dokonce vadným lidem. Podle této kritiky by stačilo nahradit neschopné úředníky poctivými a výkonnými lidmi a problém byrokracie zmizí.

Pohledem společenských věd

∞ 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.

- ∞ Sociologie, historické vědy
- ∞ (vliv díla Maxe Webera)... *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 (zdeděným) či dokonce patriarchálním formám organizace. Byrokracie v tomto čistě technickém slova smyslu může být nahrazena jedině vládou neodborných diletantů, neprofesionálů.

- ∞ Co na to ekonomie?
- ∞ klasická ekonomická koncepce společenské dělby práce explicitně nepočítá s kategorií byrokracie
 - V rámci neoklasické ekonomie chybí uspokojivá teorie byrokracie dodnes
- ∞ *Fayol* (1920): zpráva o stavu francouzského ministerstva pošt, telegrafů a telefonů. Autor charakterizoval činnost toho úřadu následujícími prerogativy:
 - nestálý a nekompetentní šéf úřadu,
 - absence dlouhodobého plánu,
 - absence rozpočtu.

Nový směr– teorie vědecké správy

- ☞ Frederic W. Taylor: koncept racionální organizace práce, který stavěl na následujících principech:
 - základním problémem je koordinace specializovaných činností úřadu,
 - je třeba nalézt principy dělby práce uvnitř úřadu,
 - odpovědnost a rozhodovací pravomoc je nedělitelná, proto je nutná hierarchická organizační struktura,
 - rozhodovatelům je třeba poskytnout odpovídající servis

∞ Jaké faktory ovlivňují optimální rozsah podřízenosti?

- čas a pozornost, kterou vedoucí může investovat do řízení podřízených jednotek,
- technické služby, které má k dispozici,
- kvalita a inteligence podřízených,
- povaha vykonávané práce,
- psychologické a sociální faktory příznivé či nepříznivé přímé kontrole.

- ∞ Jistým rozšířením Fayolova modelu byl **Taylorův** model funkcionální supervize: liniový pracovník odpovídá několika nadřízeným podle jejich specializace.

- ∞ Herbert A. Simon (1916 – 2001): V návaznosti na kritiku školy vědecké správy navrhl „racionální model řízení“; snažil se do něj včlenit výsledky aplikovaného výzkumu chování a měření užívajícího kvantitativních metod (lineární a matematické programování, atd.).
- V každé rozhodovací situaci má úředník zvážit všechny možné způsoby reakce, které se nabízejí, vyhodnotit jejich možné důsledky a poté vyhodnotit možné výnosy a ztráty těchto důsledků. Pak by měl vybrat takovou svoji reakci, která přinese nejvíce čistého výnosu.
 - 2 druhy rozhodování – programovaná (opakovaná, rutinní) a neprogramovaná

- ☞ Charles E. Lindblom (1917 - ?): Vycházel z přesvědčení, že je žádoucí a nevyhnutelné, aby politiky byly realizovány ve velice úzkém spektru možných alternativ. Realizace politik zahrnuje pouze omezené a nekoordinované přizpůsobení se existující situaci.
- ☞ Politické změny jsou většinou evoluční, nikoliv revoluční
- ☞ Analyzoval i běžné situace vzájemného přizpůsobování se různých organizací.

Teoretická východiska: typologie organizace/byrokracie

∞ A. Etzioni:

- ∞ Vedení organizace může mít k dispozici trojí typ moci:
- moc **donucovací** (například použití fyzické síly),
 - moc **odměňující** (materiální či jiné formy odměny),
 - moc **normativní** (morální přesvědčení, prestiž organizace aj.).

- ☞ Naproti tomu mohou podřízení reagovat na použitý typ moci především následujícími způsoby:
 - **alienativní (odcizený)** způsob reakce (nepodporovat cíle organizace),
 - **kalkulující** reakce (podpora cílů ze ziskovosti),
 - **morální** reakce (ztotožnění se s organizací).
- ☞ Kombinací uvedených typů moci a reakcí získáváme nástin typologie organizací:

TYP ÚČASTI

TYP MOCI	odcizující	kalkulující	Morální
donucující	1	2	3
odměňující	4	5	6
normativní	7	8	9

Typy č. **1**, **5** a **9** zahrnují podle Etzioniho naprostou většinu všech formálních organizací

- ∞ Typ č.1 – **Koercivní (donucovací)** organizace. K dosažení hlavního cíle organizace, tedy izolace chovanců a dohledu nad nimi, je užíváno síly včetně fyzického násilí. Organizace nejsou selektivní, přijímají každého, kdo je do nich umístěn. Chovanci se s cíli organizace neidentifikují, působí naopak často proti nim. Do této kategorie se řadí vězení, koncentrační tábory, některé typy léčeben pro mentálně postižené aj.
- ∞ Typ č.5 – **Utilitaristické** (míra užitečnosti) organizace. Jako odměna za sledování cílů organizace slouží peníze a řada dalších výhod včetně kvalitativních pracovních podmínek. Na kalkulaci s těmito výhodami spočívá oddanost členů organizace. Tyto organizace jsou zpravidla vysoce selektivní, vybírají své členy na základě testů, zkoušek apod. Patří sem výrobní organizace, státní správa a řada dalších především profesních institucí.
- ∞ Typ č.9 – **Normativní** (závazná norma) organizace. Moc těchto organizací nad jejich členy je založena na přesvědčení, tlacích sociální kontroly, na veřejném uznání či charismatu vůdce. Členové se s organizací dalekosáhle identifikují. Míra selektivity při vstupu silně kolísá, jiná je u sekty, jiná v případě veřejné školy. Sem řadíme církve, politické strany a spolky, univerzity, charitativní organizace, nejrůznější kluby apod.

F.M. Marx – koncepce byrokracie (státní správy a úředníků) – 4 typy byrokratů:

- 1. Strážní byrokracie.** Jejím posláním je ztělesňovat hodnoty a normy společenství a reprezentovat je svým osobním příkladem. Historickým pravzorem byli vzdělaní čínští úředníci, jejichž kvalifikace zajišťovaná náročnými zkouškami nespočívala ve zvládnutí technických dovedností, nýbrž v osvojení kulturních norem. Jejich chování mělo záměrně silně ceremoniální charakter.
- 2. Kastovní byrokracie.** Neslouží společnosti jako celku, nýbrž svým partikulárním, často rodovým zájmům. Idea veřejného poslání a služby celku je zde oproti prvému typu značně oslabena. Pěstování úředního tajemství a jeho předávání v rámci úřední kasty činí tuto formu byrokracie pro společnost nepostradatelnou.
- 3. Byrokracie patronáže.** Obsazování úřadů se neděje ani na základě speciálních zkoušek, ani není přisvojeno dědičně, nýbrž je projevem osobní náklonnosti či je chápáno jako politická odměna. Tato forma byrokracie je vinou své odborné neschopnosti, nízké disciplinovanosti a lhostejnosti vůči obecným zájmům stěží slučitelná s rostoucí nutností státních zásahů do hospodářského života.
- 4. Byrokracie výkonu.** Na rozdíl od předchozího typu neslouží dílčím zájmům, nýbrž zájmům obecným. S prvním typem ji spojuje požadavek osobní kvalifikace, liší se však od ní větší věcností a pragmatičností ve výkonu své funkce. Je dobře slučitelná s chodem moderní společnosti. Kryje se s weberovským ideálem moderní byrokracie.

- L. A. Reismann (sociologická typologie), 4 typy byrokrata – role byrokrata
 1. **Funkcionalista.** Jde o typ úředníka, jenž je orientován spíše na svoji profesní skupinu než na samotnou organizaci, jejímž je členem.
 2. **Specialista.** Tento typ úředníka je orientován nejen na hodnoty své profese jako typ předchozí, ale také na svou vlastní kariéru v rámci organizace.
 3. **Servisní byrokrat.** Je orientován na hierarchickou strukturu své organizace, chce však být užitečný její klientele.
 4. **Byrokrat z povolání.** Jedná se mu pouze o vlastní zájem a o vlastní kariéru.

- A.W.Gouldner, autor (často citované) typologie byrokratických organizací.
 - Gouldner upozorňuje, že model byrokracie je příliš často užíván jako *hotový nástroj analýzy*, místo aby se na něj pohlíželo jen jako na *sadu hypotéz o povaze organizací*, které je teprve nutno empiricky testovat. Gouldner rozlišuje tři typy byrokracie:
 1. **Slabá byrokracie.** Pravidla a procedury uložené vnější instancí jsou jen částečně dodržovány či docela ignorovány. Zaměstnanci organizace vyvíjejí *odlišný systém pravidel*, které jsou pro skutečné dění v organizaci mnohem důležitější.
 2. **Reprezentativní byrokracie.** Jedná se o *ideální případ*, kdy autorita je založena na skutečném *vědění a odbornosti* a *pravidla zde slouží k dosahování cílů v souladu se zájmy klientů*. Řídící pracovníci a řadoví zaměstnanci se s pravidly ztotožňují.
 3. **Trestající byrokracie.** Moc zde pochází z faktu držby úřadu, souhlas s pravidly je *vynucován* pod hrozbou trestů. Poslušnost je *cílem sama o sobě*, bez ohledu na zájmy klientů.

Alternativní organizace

- odlišnosti od organizací formálně byrokratických
- 1. **Charakter moci.** V případě byrokracie je moc buďto funkcí pozice v organizační hierarchii, anebo je vázána na odbornost. Alternativní způsob organizace klade naopak důraz na schopnost lidí chovat se disciplinovaně i bez formálních donucení a kooperovat s druhými dobrovolně. Závazná pravidla jsou v této formě organizace přijímána za účasti všech a jejich aplikace předpokládá všeobecný souhlas. Všichni členové organizace participují rovněž na formulaci cílů a účastní se vyjednávání příslušných rozhodnutí. Ta jsou vždy otevřena dalšímu vyjednávání.
- 2. **Povaha pravidel.** Byrokratické organizace jsou řízeny abstraktními, vysoce formalizovanými pravidly, jež bývají fixována písemnou formou. Tato pravidla pokrývají maximum prostoru relevantního z hlediska rozhodování. Alternativní organizace se naopak snaží redukovat oblasti pokryté univerzálními pravidly, i když jejich naprostá eliminace není možná. Přednost je dávana rozhodování případ od případu za účasti pokud možno všech členů, jichž se rozhodnutí dotýká. Právě participací všech dotčených má být sníženo riziko arbitrality přijímaných rozhodnutí nízké obecnosti.

- 3. Sociální kontrola.** Základními zdroji sociální kontroly v podmínkách byrokratické organizace je existující hierarchie moci a zodpovědnosti a existence neosobních norem. Alternativní organizace oproti tomu upřednostňuje osobní působení mezi svými členy, právě tak jako apel morální normy a hodnoty. Předpokladem účinnosti tohoto kontrolního mechanismu je shoda v základních orientacích sdílených členy dané organizace.
- 4. Sociální vztahy.** Jejich povaha plyne ze strukturních vlastností obou typů organizací. Zatímco v případě byrokracie převládají vztahy neosobní, instrumentální a vysoce segmentované, alternativní uspořádání organizací je inspirováno komunitními ideály. Vztahy mezi lidmi zde mají celostní charakter, bývají výrazně afektivně zabarveny a nemají instrumentální podobu.

- 5. Rekrutace členů a jejich kariéra.** Pro byrokracii je příznačný systém odborných zkoušek, který určuje jak vhodnost kandidátů členství, tak podmínky, za nichž může nastat služební postup. Alternativní organizace nepřijímají své členy na základě speciálního výcviku či formálního osvědčení, ani na základě odborné kompetence. Rozhodující pro přijetí jsou neformální vztahy mezi zájemci o vstup a existence společenských hodnot. Vyhledávání jsou zvláště lidé se schopností sebedisciplíny a nekonfliktní kooperace. Neexistuje kariéra v byrokratickém slova smyslu, neboť neexistuje formální hierarchie, jejíž vyšší stupně by byly cílem postupu.
- 6. Způsob motivace.** V případě moderní byrokracie je využíváno především motivace finanční. Alternativní formy organizace znají širší škálu odměn. Účast v nich je motivována především možností nalézt naplnění nemateriálních hodnot, včetně možnosti produktivní spolupráce a přátelství. Odtud plyne vysoký stupeň ztotožnění s organizací jako celkem a s jejími cíli. Pokud jsou přítomny motivy materiální, bývají zpravidla až druhotné.

7. **Sociální rozvrstvení.** U členů byrokratických organizací bývá status vysoce konzistentní. Jejich podíl na moci, majetku a prestiži je rozdělen nerovně. V alternativních organizacích, jejichž ústřední hodnotou je hodnota rovnosti, nebývají sociální rozdíly mezi členy velké. Existující rozdíly jsou snižovány mnoha způsoby, například rotací funkcí, důrazem na neformální vztahy, nevelkými rozdíly ve mzdě, spoluúčastí na rozhodování
8. **Horizontální diferenciaci.** Byrokracie znamená komplexní síť specializovaných rolí. Dělbá práce patří k jejím nejcharakterističtějšími vlastnostem. Alternativní organizace horizontální diferenciaci mezi svými členy zmenšují, a to opět mnoha způsoby. Pracovní role jsou v nich definovány co nejjobecněji a nejširěji, výrazná je snaha překlenout dělbu na duševní a fyzickou práci, na činnost administrativní a výkonnou. V tomto směru působí vedle rotace rolí především týmová práce a snaha poskytovat relevantní vědění všem členům organizace. Ideálem bývá zajistit každému stejný přístup k řízení jako k práci.

∞ **alternativní formy organizace**, jakkoli mohou být jejich jednotlivé rysy atraktivní ve srovnání s rysy organizací byrokratických, **jsou současně zatíženy řadou rizik a nevýhod**



○ Vývoj názorů na řízení lidí z hlediska různých pojetí koncepce organizace a organizačního chování můžeme rozčlenit do řady myšlenkových etap zhruba po 20 letech:

- ∞ 1) mechanistický přístup (do 20. let XX. stol.),
- ∞ 2) škola lidských vztahů (20. a 30. léta),
- ∞ 3) humanistický přístup (40. a 50. léta),
- ∞ 4) moderní názory (60. a 70. léta),
- ∞ 5) postmoderní názory (80. a 90. léta).

EKONOMICKÉ TEORII

BYROKRACIE

Max Weber rozlišoval tři typy sociální akce

- ☞ afektivní akci (založenou na emocích), o kterou se opírá *charismatická autorita*
- ☞ tradiční akci (založenou na zvyku), z níž vychází *tradiční autorita*
- ☞ racionální akci (která je řízena jasným vědomím cílů). Z ní je odvozena racionálně legální autorita a organizační struktura. Příslušná organizační struktura se nazývá *byrokracie*

Weberovské koncepce

∞ byrokracie je charakterizována jako

- hierarchická organizace,
- ve které panuje téměř vojenská disciplína,
- je poslušná přesným a detailním vnitřním pravidlům, které jí zároveň i zaručují přesné a pravidelné fungování.
 - Podle významného německého sociologa Maxe Webera (1864 - 1920), tato koncepce vychází z jeho díla „Wirtschaft und Gesellschaft“ (1922).

∞ Optimální chování úředníka:

- co nejlepší přizpůsobení se stávajícím pravidlům a příkazům, které v jejich rámci obdrží.
- Efektivnost byrokracie a její celková úspěšnost jsou přímo závislé na podřízení se těmto pravidlům.
 - Takovým způsobem je zaručována nezávislost administrativy na soukromých zájmech a zároveň její závislost na politické moci.

- ☞ Pokud by byla výše uvedená právně administrativní pravidla detailní, koherentní a zahrnovala by veškeré možné situace... potom by weberovské chování byrokracie bylo *nejen politicky správné, ale i ekonomicky efektivní*.

- Byrokracie je hierarchická organizace, navržená racionálně ke koordinaci práce mnoha jednotlivců a k realizaci široké škály administrativních úkolů a organizačních cílů. Její rozvoj je dán technickou nadřazeností nad ostatní formy organizace.
- Byrokracie je podle Maxe Webera tzv. ideální typ, vzor, kterému se lze přiblížit aplikací prvků racionálního řízení.
- Weberova byrokracie je zavedením přesného systému do řízení administrativy.
- vyřizování úkolů podle objektivně stanovených pravidel, bez ohledu na konkrétní politické poměry

Ideální typ byrokracie:

- 1) specializace práce
- 2) jednoznačná hierarchie pravomocí
- 3) psaná pravidla
- 4) práce na plný úvazek - za ni stálý plat
- 5) neosobní charakter výkonu zaměstnání *sine ira et studio*
- 6) příslušníci organizace nevlastní hmotné prostředky, s nimiž pracují.

Ideální stroj

- ☞ Ideálem byl perfektně fungující systém s přesným vymezením rolí, pravomocí a odpovědností, kde člověk vykonával rutinní práci a vystupoval vlastně jako součást velkého stroje. Očekávalo se, že pokud bude přesně vymezeno, co mají lidé dělat, a pokud budou lidé důsledně tato pravidla dodržovat, budou organizace pracovat bez problémů.

Námitky?

- Aplikace jejích pravidel potlačuje osobní individualitu, iniciativu a tvořivost, brání spolupráci mezi útvary, důsledkem jsou pak bludné kruhy byrokracie. Motivovaní jedinci se mohou cítit v takové organizaci frustrováni. Přísně byrokratická organizace se nedokáže vyrovnat s nečekanými změnami.
- ∞ Motivace chování jedince (tedy i byrokrata)

- ∞ přehlíží nedokonalost a nerovnost v oblasti informací, stejně jako z toho vyplývající nejistotu
- ∞ v praxi platí, že ani detailní pravidla nemohou předvídat veškeré situace
a politické centrum musí přenechat podřízené administrativě jistou prováděcí volnost, tzv. *diskreční moc*, kterou se administrativa bude snažit využít

Manažerská koncepce byrokracie

- ☞ Manažerská koncepce byrokracie klade důraz na tuto *diskreční moc*, která je *analogií postavení manažera ve velkých podnicích* vzhledem k akcionářům.
- ☞ Zatímco uvnitř byrokracie funguje weberovský model, pak v jejím vedení již vzniká určitá míra volnosti mezi tímto byrokratickým vedením a politickou mocí.

Aspekty manažerské teorie byrokracie

- úředníci se snaží poskytnout očekávané služby, avšak rozhodující pro ně nejsou názory příjemců jejich služeb (tj. daňových poplatníků), ale názory politiků - členů parlamentu, zastupitelstev, kteří veřejné rozpočty schvalují,
- zájmy veřejnosti a zájmy byrokracie se nejvíce rozcházejí tehdy, existuje-li jen omezená konkurence mezi více úřady. Dochází k odstraňování duplicitních činností (úřadů, agentur) a vytváření velkých úřadů, což vede k monopolnímu poskytování služeb a jejich zdražování,
- plýtvání veřejnými zdroji dochází též z nutnosti „vyčerpat všechny přidělené prostředky, aby nebyl o ně rozpočet v příštím roce krácen“,
- úředníci mají většinou lepší informace než politici a prezentují jen menší množství těchto informací formou několika málo variant, tím odepřou možnost rozhodovat mezi více alternativami a snadněji dosáhnout vyššího rozpočtu.

Ad motivy chování byrokratů

- ∞ Niskanen: úředníci se snaží **zvýšit velikost agentury**, kterou mají řídit.
 - Jejich zájmem jsou „...**místa, postavení na veřejnosti a různé vedlejší požitky vyplývající z jejich postavení...**“ (W. A. Niskanen, Jr.: Bureaucracy and Representative Government, Chicago, 1971).
 - Úředníci se snaží zvýšit vliv svého úřadu, stejně jako se soukromá firma snaží zvýšit objem své produkce. Úředníci tedy vzájemně **soutěží** v získání finančních fondů a konkurenční boj byrokratů tak nahrazuje tržní konkurenci.

- ∞ Niskanen: odmítnutí pohledu na státní aparát jako na automat na výkon veřejného blaha, jehož snahou je v maximální míře plnit úkoly stanovené mu volenou mocí.
 - Niskanen analyzoval chování byrokrata standardní metodou neoklasického ekonomického modelu. Odmítl tezi, že byrokrat je zájmově neutrální jedinec.

Charakteristické znaky úřadu (Niskanen)

- ☞ Za prvé zaměstnanci ani správci úřadu nemohou žádnou část rozdílu mezi příjmy úřadu a jeho výdaji použít jako svůj osobní příjem.
I kdyby rozdíl mezi příjmy úřadu a reálně vynaloženými náklady byl sebevětší, nepatří takto ušetřené prostředky ani správci úřadu, ani jeho zaměstnancům. Žádná z těchto skupin tudíž nemá jakoukoli motivaci minimalizovat při daném rozpočtu své náklady.

- ∞ Za druhé velkou či dokonce absolutní část svých příjmů získává úřad jinak než prodejem svého výstupu za určitou cenu danou střetem nabídky a poptávky, jak je to běžné u firmy na trhu. Definičním znakem úřadu je, že jeho příjem je většinou výsledkem vyjednávání, v němž je stanoven celkový objem příjmů úřadu, za který zadavatel zakázky dostává příslib celkového objemu výstupu úřadu, který navíc bývá často vágně definován.

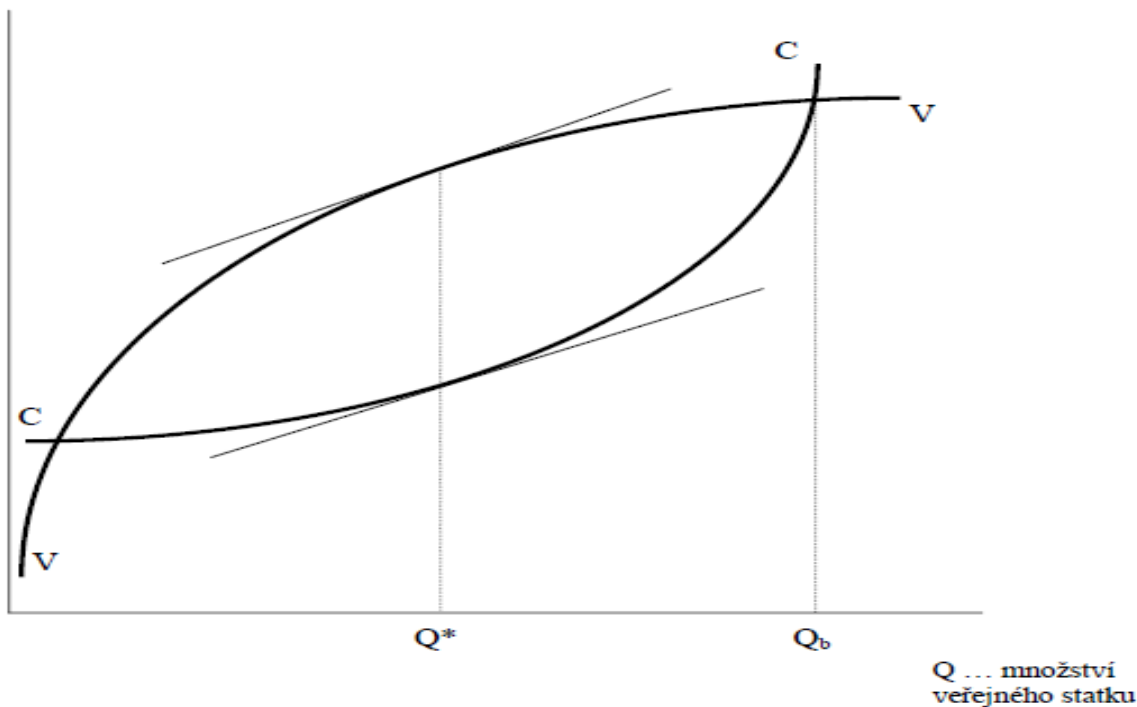
- S tím úzce souvisí třetí charakteristika úřadu. Jeho výstup lze vždy poměrně obtížně kvalitativně měřit a srovnávat. Ale nejen to.
 - U některých úřadů je kvalitativní testování jejich výstupu dokonce dlouhodobě nemožné či nežádoucí. Takový závěr evidentně platí například pro národní obranu. Ministerstvo obrany může teoreticky v období míru dlouhodobě dostávat zapláceno za vyšší proklamovanou kvalitu obranyschopnosti či bojeschopnosti, než by bylo v případě války fakticky schopno poskytnout. To, jakou kvalitu této služby si v případě ministerstva obrany sponzor skutečně zaplatil, zjišťuje až v případě války. Kromě toho, jak již bylo konstatováno, úřad většinou dostává rozpočet, za který slibuje poskytnout daný výstup teprve v budoucnu. Dostává tedy zapláceno za své služby zálohově.

Zájmy byrokrata

- plat,
- nepeněžní požitky z úřadu,
- reputace,
- status,
- moc,
- rozsah kompetencí,
- co nejširší možnost delegovat praktický výkon činnosti úřadu na podřízené či jiné pracovníky.

Společným jmenovatelem všech Niskanenových děl je zjištění, že nejlepší proměnnou, která v sobě obsahuje všechny uvedené faktory všech zaměstnanců úřadu, je **celkový rozpočet úřadu**. Podle Niskanena je užitek byrokrata rostoucí funkcí rozpočtu úřadu, v němž je zaměstnán.

Náklady
Přínosy



V grafické prezentaci Niskanenova modelu je na vodorovné ose je výstup úřadu, např. množství veřejného statku nebo služby Q . Na svislou osu je vynesena velikost nákladů nebo přínosů tohoto statku. Křivkou CC jsou znázorněny celkové náklady na produkci jednotlivých množství statku Q , za předpokladu rostoucích marginálních nákladů. Křivka VV představuje celkový přínos ze statku, jak je vnímán a hodnocen voleným reprezentantem odpovědným za množství veřejného statku a tím i za příslušný rozpočet úřadu, který jej zajišťuje. Křivka VV je zkonstruována za předpokladu, že marginální přínos veřejného statku klesá.

Byrokrat předpokládá, že volený reprezentant přijme jakýkoliv rozpočet, při němž náklady jsou převýšeny přínosy. Proto navrhne množství veřejného statku Q_b , při němž právě začínají přínosy být převyšovány náklady. Tím také dosáhne maximálního možného rozpočtu.

Námitky:

- ☞ Niskanenův princip maximalizace rozpočtových výdajů a/versus empirická evidence. (Margolis, 1975; McLean, 1990).
- ☞ Funkce alternativní proměnné užitku byrokrata ve formě diskrečního rozpočtu. (Migue a Belanger).
- ☞ Shoda kritiků s Niskanenem:
snaha nafukovat rozpočet;
informační asymetrie;
byrokrat advokátem svého úřadu.
- ☞ Niskanen námitky zohledňuje a do modelu integruje.
Niskanen: A Reassessment. In *Bureaucracy and Public Economics*, pp. 269-82.

∞ Ad Migue a Belanger

- tvrdí, že Niskanenův závěr odporuje empirickým zkušenostem. Pokud by totiž úředníkův užitek rostl rovnoměrně s rozpočtem, byli bychom v realitě svědky neustálého a nikdy nekončícího nafukování rozpočtů všech úřadů.
- úřad má při své rozpínavosti vždy přirozenou bariéru ve **sponzorující instituci**
 - Připouštějí nicméně Niskanenův názor, že úřad má většinou při vyjednávání o rozpočtu informační převahu nad svým sponzorem a výsledná velikost rozpočtu je tak z hlediska sponzora neoptimální.

∞ A dále, nemusí být celkový rozpočet v pozitivním vztahu k užitku jednotlivého byrokrata, pokud je jeho růst doprovázen růstem nároků na výkonnost jednotlivých úředníků, či pokud se rozpočet rozšiřuje jen díky tomu, že úřad hodlá zaměstnávat více úředníků za dosavadních (či dokonce horších) peněžních a nepeněžních podmínek.

- ☞ Migue a Belanger navrhuji proto jinou koncepci proměnné byrokratova užitku, tzv. **diskreční rozpočet**, tedy rozdíl mezi celkovým rozpočtem úřadu a rozpočtem minimálně potřebným k tomu, aby byrokracie zajistila ty funkce, které jí její sponzor zadává.
 - Právě tento rozdíl představuje totiž objem prostředků, se kterým může úřad nakládat relativně nejvolněji a jeho prostřednictvím plnit spíše vlastní potřeby než potřeby sponzora.

Alternativní užitek byrokrata

- maximalizace „slack“ –
 - polštář, který umožní byrokratovi mírnit napětí uvnitř úřadu,
 - zvyšuje jeho moc
- minimalizace rizika -
 - 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.

- ☞ Poznámka: **Wildavský:** kdyby úřady odmítly být advokáty svých rozpočtů a ponechaly by veškeré rozhodování o velikosti svého rozpočtu pouze na parlamentu, neuměl by parlament vůbec rozhodnout, jak celkový objem daňových příjmů rozdělit.
 - Argumentační zázemí rozpočtu úřadu vždy vytváří úřad sám. Pokud by se vrcholní představitelé úřadů vzepřeli této logice, vznikl by v otázce vytváření rozpočtů pro sponzora neřešitelný problém.

Srovnání monopolu, NGO, úřadu

- ☞ Rozhodnutí o velikosti rozpočtu (množství statku) je v rukou politiků
- ☞ Míru (ne)informovanosti (informační asymetrie „pomáhá“ redukovat úřad
- ☞ Politik minimalizující nebezpečí tlaku voličů z nedostatečné úrovně statku tenduje k udělení vyššího rozpočtu úřadu

Gordon Tullock

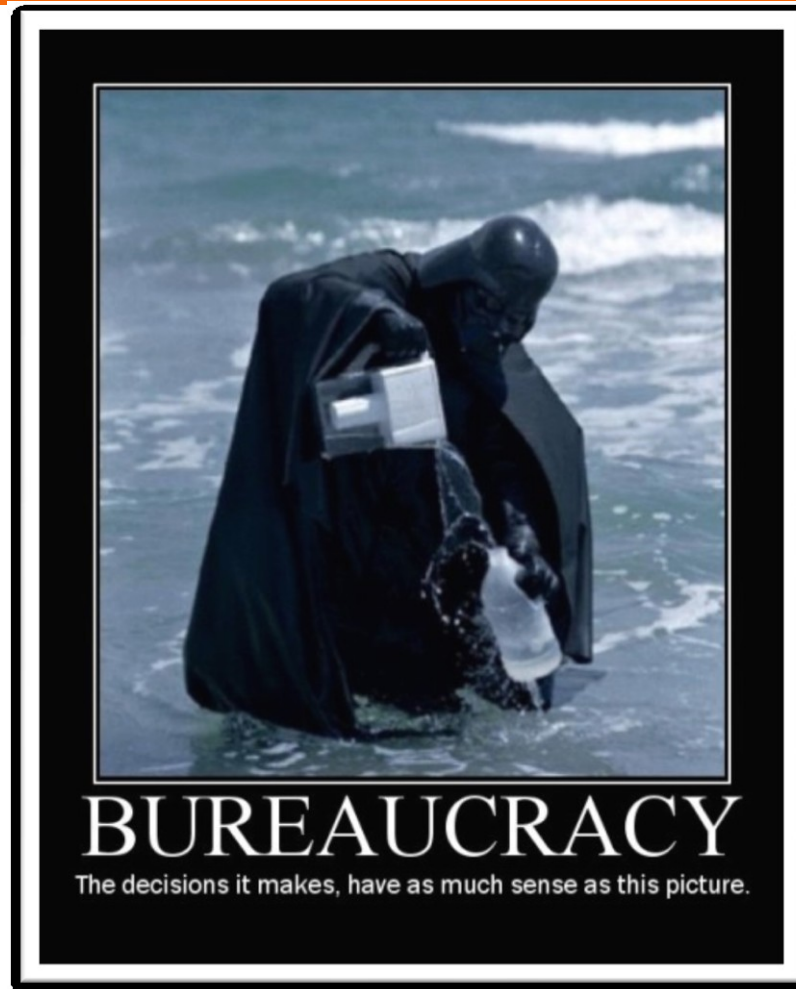
- ∞ Zabývá se celkovým zkreslením sdělovaných informací a aplikací nástrojů zabraňujících tomuto zkreslení.
 - informace putující od úředníků na nejnižší úrovni je na každém stupni hierarchie přezkoumána a protříděna, aby nadřízení nebyli zavaleni nedůležitými sděleními
 - čím více úrovní musí informace 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

Anthony Downs

- Vnímá byrokratickou správu jako dynamický systém. Dynamika ovšem neexistuje jen uvnitř organizace, kde dochází k soubojům a konfliktům mezi jednotlivými skupinami a typy pracovníků, ale i ve vztazích mezi organizacemi.
- Zabývá se způsobem vzniku nových organizací.
- Popisuje souboj organizací o zdroje a sociální funkce, které legitimitizují existenci, ať už celé organizace nebo jejich nových oddělení.
 - Úředníky chápe jako bytosti orientované na maximalizaci užitku a podle profilu preferovaného užitku sestavuje pět typů úředníků:

- 1) Kariérista, který se snaží získat moc, prestiž, příjem.
- 2) Konzervativec 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.

Dysfunkce byrokracie



Dysfunkce byrokracie

1. **R.K. Merton** – zastínění cílů důrazem na pravidla
 1. tendence uměle konstruovaných lidských organizací stávat se postupně stále nezávislejšími na cílech, kvůli nimž byly původně vytvořeny a fungovat svou vlastní logikou (tzv. přemístění cílů)
 2. kritika weberovské ideje racionálně fungující byrokracie - rituální chování úředníků považuje za důsledek slabosti lidské povahy, která není schopna bránit se tlakům ze strany velkých organizací
 3. nízká produktivita práce
 4. <http://www.youtube.com/watch?v=3qvGZHNL5fo>

1. Laurence Peter a Raymond Hull – **Peterův princip**

= každý zaměstnanec má v rámci hierarchie tendenci zvyšovat svojí míru nekvalifikovanosti

- Projeví-li se zaměstnanec jako schopný, je povyšován tak dlouho, až dosáhne postavení, na které nestačí. Za určitou dobu bude tedy v úřadě každé místo zastáváno pracovníkem, který je nezpůsobilý je vykonávat. Administrativa zatím funguje pouze proto, že je v současnosti ještě dostatek úředníků, kteří to „nedotáhli“ na místo své nezpůsobilosti. (http://en.wikipedia.org/wiki/Peter_Principle)

2. **Parkinsonův zákon**

- předstírání práce jako legitimizace dané pracovní pozice
<http://www.youtube.com/watch?v=JpD3TXwpjL8>

Ludwig von Mises:

- ☞ *„Stát nemůže bez úřadů a byrokratických metod fungovat. A protože společenská spolupráce nemůže fungovat bez občanského státu, je určitá míra byrokracie nezbytná. To, co se lidem nelíbí, není existence byrokratismu jako takového, nýbrž proniknutí byrokracie do všech oblastí lidského života a činností.*
- ☞ *Tato expanze je 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.“*

Prezentace vytvořena s využitím následujících zdrojů:

- ☞ Veřejná politika. Virtuální univerzita MOODLE.VSB.CZ.
<http://moodle.vsb.cz/moodle/mod/resource/view.php?id=18515>
- ☞ **Teorie státu a byrokracie. Teorie a realita.**
ies.fsv.cuni.cz/default/file/download/id/13171
- ☞ **Zahradníčej, J.: Než začalo kádrování.**
<http://dejiny.nln.cz/archiv/2009/11/nez-zacalo-kadrovani->
- ☞ Podkladové materiály na IS MUNI (předmět Teorie veřejného sektoru)

Doporučená literatura

1. **Niskanen, W.:** Bureaucracy and Public Economics. 1994.
2. **Ludwig von Mises:** Bureaucracy, 1944. Byrokracie. LI Praha, 2002. www.libinst.cz, [on-line knihy], [e-texty].
3. **J. M. Buchanan:** The Limits of Liberty. 1975. Chapter 4. Constitutional Contract: The Theory of Law. (pp. 53-73: State as producer. State as protector).
4. **J. M. Buchanan:** Konstituce ekonomické politiky. Nobelova cena za ekonomii. ACADEMIA. 1993.
5. **Tullock, G.:** The Politics of Bureaucracy. Washington. 1965.
6. **Machiavelli, N.:** The Prince. 1532. (Vladař. Odeon, 1969).
7. **Roger Douglas:** Tvůrce nejúspěšnější hospodářské reformy XX. století. Liberální institut, 1999. www.libinst.cz, [on-line knihy].
8. **Mueller, Dennis C.:** Public Choice III. Cambridge University. 2003.