

countries GNP. During the last few years each one of the income resources has gone through important reforms, some quite successful and others not.

Keywords: Financial Perspective, budget, income resources, expenditure, budgetary reforms, European Union, EU member countries, the future member countries

JEL Classification: E620, F150, F330, F360, H600, H890, P240

TEORIE BYROKRACIE V POJETÍ WILLIAMA A. NISKANENA

Mojmír HAMPL, Česká národní banka a University of Surrey, Guildford

1. Úvod

Zveřejnění prvních průkopnických textů Buchanana a Tullocka (viz Buchanan, 1957, 1960; Buchanan a Tullock, 1965) zkoumajících procesy politického rozhodování a politické volby prostým využitím základních ekonomických modelů chování podnítilo v ekonomické vědě lavinu zájmu o aplikaci standardních metod ekonomické analýzy v oblastech, které do té doby stály stranou zájmu ekonomie. Bylo jen otázkou času, kdy se někdo pokusí využít stejného aparátu i pro vysvětlení chování byrokracie, tedy profesionálního nevoleného státního aparátu, a tak rozšíří o další atraktivní oblast okruh badatelského zájmu nově se ustavující větve ekonomické teorie, které jsme si zvykli příhodně říkat Public Choice (teorie veřejné volby).

Této výzvy se ujalo hned několik badatelů. Mezi prvními Parkinson (1957), jehož zásluhou se některé poznatky o chování byrokracie dokonce výrazně zpopularizovaly, a následně i sám pionýr teorie veřejné volby Tullock (1965). Ovšem první skutečně rigorózní a do detailů propracovanou pozitivní teorii byrokracie nabídl ve svých dílech až Niskanen (1971, 1975).¹⁾ Právě proto bývá jeho jméno se vznikem komplexní teorie byrokracie nejčastěji spojováno a prakticky žádný pozdější výzkum v této oblasti se neobejde bez odkazů na jeho texty. William Niskanen patří mezi ekonomy, kteří zásadně přispěli k rozvoji teorie veřejné volby. A to i přes fakt, že jeho dílo nelze označit za rozsáhlé a jeho badatelský záběr je ve srovnání s mnohými jinými vědci vysloveně úzký. V žádném z těchto parametrů vědecké práce Niskanenovu originalnost nenajdeme. Všechny jeho důležité texty se dají shrnout do jedné knihy a ve všech se monotematicky zabývá ekonomikou byrokratických struktur.

Niskanenova fascinace úřadem je zřetelná už z jeho životopisu. Nebyl rozhodně jen čistým akademikem. Po postgraduálních studiích na Chicagské univerzitě nastoupil na americké ministerstvo obrany, kde nejprve působil jako ředitel oddělení zvláštních studií a posléze jako jakýsi hlavní ekonomický analytik. Po osmi letech z úřadu odešel na akademickou půdu, kde v roce 1971 poprvé publikoval svou zásadní knihu *Bureaucracy and Representative Government*. Celý život pak trpělivě střídal období, kdy pracoval pro vládu, s obdobími práce pro vědu.²⁾ Dá se říci, že Niskanen v průběhu akademických period zobecňoval a systematizoval své praktické zkušenosti úředníka. Jistým paradoxem možná je, že čas a prostor pro promyš-

*) Vyjádřené názory a stanoviska nemusejí nutně odpovídat názorům ČNB. Text je rozšířenou a revidovanou verzí přednášky prezentované na speciálním semináři katedry hospodářské politiky VŠE v Praze v říjnu 1999. Děkuji účastníkům semináře za podnětné komentáře, které přispěly ke zkvalitnění původního textu.

1) V zájmu spravedlnosti však připomeňme, že Niskanen byl Tullockovými názory výrazně ovlivněn a ve svých publikacích mu sám nejednou vyjádřil vděk za neopominutelnou myšlenkovou stimulaci.

2) Kromě práce na ministerstvu obrany byl též zaměstnancem Úřadu pro rozpočet či Rady ekonomických poradců prezidenta. V mezidobích pak vyučoval na University of California v Berkeley a v Los Angeles. Do korporátní sféry zamířil jen jednou, když mezi lety 1975 – 1980 působil jako hlavní ekonom společnosti Ford Motor. Jeho zatím poslední angažmá v roli ředitele think-tanku CATO Institute má opět blíže k akademické práci.

lení a sepsání zmíněného hlavního díla, které rozhodně byrokratický způsob rozvoje a dovození nijak neidealizuje, dostal právě od úřadu ministra obrany v době, kdy v jeho čele působil Kennedyho ministr Robert McNamara.

V krátkosti lze říci, že jednotlivým prvkem celého Niskanenova díla je odmítnutí pohledu na státní aparát jako na jakýsi „automat či stroj na výkon veřejného blahobytu, jehož snahou je v maximální míře plnit úkoly stanovené mu volenou mocí. Tento pohled na byrokracii, podle jeho hlavního představitele Maxe Webera (1947) tedy nazývaný jako weberiánský, až do příchodu teorie veřejné volby výrazně dominoval ve všech sociálních vědách včetně ekonomie. To platí i pro díla autorů, kteří roli státu v ekonomice přikládali zvýšený význam, a u nichž by tedy bylo možné očekávat hlubší zájem o studium byrokratických mechanismů.³⁾ Teprve důsledná aplikace metodologického individualismu odhalila nesprávnost pohledu na úředníka jako na onoho pověstného Weberova „neutrálního eunucha“. Niskanenova analýza začíná novým způsobem kladení otázek. Jaká je motivace jednání byrokrata? Co byrokrata maximalizuje? Jak lze u něj definovat užitkovou funkci a co do ní vstupuje? To všechno jsou podle Niskanena problémy, které předchozí přístupy pomíjely, a proto také podle něj, nejsou jejich vysvětlení uspokojivá. Podle jeho názoru jsme se příliš dlouho nechali špatnými otázkami a špatnou metodou unášet ke špatným závěrům než abychom mohli v této plavbě nadále pokračovat.⁴⁾

2. Svérázná ekonomie byrokracie

2.1 Srovnání úřadu a firmy v Niskanenově analýze

Niskanen rozdělil řadu otázek, na které při zkoumání byrokracie narážíme, do třech skupin. První z nich představují výchozí *konstrukční otázky* (jak charakterizovat byrokrata, co byrokrat maximalizuje, jak definovat úřad), dále musíme hledat odpovědi na *otázky behaviorální* (co se stane, budeme-li měnit motivační a restriktivní parametry chování byrokrata, jak jeho jednání ovlivňují vztahy s okolím) a konečně třetí skupinou jsou *otázky normativní* (jaká doporučení pro případné změny v organizaci byrokracie a změny v motivaci byrokrata lze na základě odpovědí na předchozí dvě sady otázek zformulovat).

Odpověď na první skupinu otázek, kterou se budu v tomto příspěvku převážně zabývat, rozpracoval Niskanen (1968) v článku *The Peculiar Economics of Bureaucracy* (Svérázná ekonomie byrokracie). Dopracoval je pak ve zmiňovaném hlavním díle z roku 1971. V něm také důkladně traktuje zbývající okruhy otázek.

Začněme nejprve Niskanenovou *definicí byrokracie*, kterou provádí komparativní metodou, srovnáním úřadu a firmy na trhu. Úřad vykazuje podle něj ve srovnání s firmou tři základní rozdíly:

a) 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

3) Jako neopominutelný příklad vědce, který weberiánský pohled na stát a jeho aparát sdílel, uvedme J. M. Keynesa.

4) Teprve při kladení těchto otázek a pátrání po odpovědích na ně Niskanen objevil dílo, které jeho novátorskému pohledu na byrokracii konvenovalo a přitom bylo staršího data. Šlo o Misesův (1944) text *Byrokracie*. Ten byl poměrně málo znám i v užší akademické obci. Dá se říci, že stejně jako Buchanan (1993) pro anglosaský svět znovuobjevil Wicksellovu teorii daní a veřejných výdajů, objevil Niskanen pro mnohé akademiky Misesův pohled na byrokracii, z nějž sám hojně čerpal. Při pohledu na Misesovu knihu se zdá, že je jakýmsi metodologickým předstupněm Niskanenovy analýzy. Velkou komparativní nevýhodou Misesa bylo jeho intelektuální i faktické vytěsnění z akademické obce, které mnoho jeho myšlenek ukrylo i před úzkým okruhem specialistů. O tomto problému více např. Rothbard (1988).

a reálně vynaloženými náklady byl sebevětší, nepřinářejí takto ušetřené prostředky ani správci úřadu ani jeho zaměstnancům. Žádná z těchto skupin tudíž nemá jakoukoli motivaci minimalizovat při daném rozpočtu své náklady;

b) velkou, či dokonce veškerou část svých příjmů získává úřad jinak než prodejem jednotek svého výstupu za cenu připadající na takovouto jednotku výstupu, jak je to běžné u firmy na trhu. Jednoduše řečeno, celkový příjem výrobce automobilů (účetně bychom spíše řekli celkové výnosy) je dán počtem prodaných automobilů násobeným cenou automobilu. Definičním znakem úřadu je, že jeho příjem je většinou výsledkem vyjednávání (viz dále), v němž je stanoven celkový objem příjmů úřadu, za který zadavatel zakázky dostává příslib celkového objemu výstupu úřadu. Výstup úřadu mimoto bývá často velmi vágně definován. Např. celkový roční rozpočet ministerstva obrany je definován jako objem prostředků určených na nákup výstupu v podobě obranyschopnosti země;

c) s tím úzce souvisí i třetí charakteristika úřadu. Jeho výstup je vždy poměrně obtížné kvalitativně měřit a srovnávat. Ale nejen to. Platí dokonce, že u některých typů úřadu je kvalitativní testování jejich výstupů i dlouhodobě nemožné či dokonce nežádoucí. Takový závěr evidentně platí např. pro již uvedenou 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 prostřednictvím svých volených zástupců obyvatelstvo země zaplatilo, zjišťuje až v případě války.⁵⁾ Kromě toho, jak již bylo konstatováno, úřad většinou dostává rozpočet, za který teprve slibuje v budoucnu poskytnout daný výstup. Dostává tedy zapláceno za své služby zálohově.⁶⁾

2.2 Byrokrat a jeho užitková funkce

Nyní se podívejme na zaměstnance úřadu, tedy byrokrata. Pokud spolu s Niskanenem odmítneme tezi, že byrokrat je člověk bez vlastní motivace a bez touhy maximalizovat svůj užitek, nezbyvá nám, podle Niskanena, nic jiného než se pokusit smysluplnou užitkovou funkci byrokrata na základě metodologického individualismu sestavit. *Zájmy byrokrata* jsou podle Niskanena (1971, s. 38) následující:⁷⁾ plat, nepeněžní požitky z úřadu, *reputace*, *status*, *moc*, *rozsah kompetencí*, ale zároveň co nejširší možnost delegovat praktický výkon činnosti úřadu na podřízené či jiné pracovníky.⁸⁾

5) Nemožnost vyjednat o kvalitě výstupu úřadu, podle Niskanena, způsobuje, že sponzor a úřad velmi často zaměňují velikost výstupu za jeho kvalitu. Mnohem častěji se vyjednává o počtu studentů či počtu chudých, kterým by měl daný program pomoci, než o kvalitě školství či kvalitě sociální sítě státu.

6) Zejména poslední charakteristika není, podle Niskanena, typická jen pro státní úřady. Organizace či útvary úřednického typu najdeme i u soukromých společností. Obecně platí: čím obtížnější je identifikovat příspěvek daného firemního útvaru k celkovému výstupu firmy, tím blíže bude mít chování tohoto útvaru k chování státní byrokracie. Niskanen uvádí příklady PR oddělení, oddělení reklamy či výzkumu v privátních společnostech. Jak ovšem připomíná McLean (1990), rozpočet těchto oddělení privátních firem je omezen příjmy firmy z prodeje produktů na trhu. Dlouhodobě tudíž žádná firma nemůže plýtvat prostředky na tyto vlastní byrokratické struktury a musí je udržovat na srovnatelné úrovni s konkurencí, chce-li přežít. Jinak by konkurence převzala jejich místo na trhu. Takováto přirozená konkurenční regulace však u státních byrokratických struktur neexistuje.

7) Zde opět platí, že podobně lze užitek definovat i u zaměstnance soukromé společnosti, která se pohybuje z hlediska vztahů k okolnímu prostředí ve zcela rozdílných podmínkách.

8) Byrokrat má eminentní zájem rozšiřovat oblast, ve které může rozhodovat, ale zároveň má logickou snahu rozšiřovat i počet pracovníků, kteří by rozsahu kompetencí odpovídali, a na něž by bylo možné konkrétní práci převést. Jde vlastně jen o jinak vyjádřenou Parkinsonovu myšlenku bobtnání počtu byrokratů v rámci úřadu.

Společným jmenovatelem všech Niskanenových prací je zjištění, že nejlepší xy-proměnnou, která v sobě obsahuje všechny uvedené faktory, je celkový rozpočet úřadu. Podle Niskanena je užitek byrokrata monotónně rostoucí funkcí rozpočtu úřadu, v němž je zaměstnán. Na tomto základě modeluje nabídkovou křivku úřadu. S její pomocí demonstruje jeden ze známých závěrů své analýzy, že totiž úřad produkuje dvakrát větší výstup než firma v prostředí dokonalé konkurence (formálně odvození tohoto závěru je obsaženo v následující poznámce).⁹⁾

9) Neoklasická ekonomie tradičně předpokládá, že firma se snaží maximalizovat celkový zisk, t. j. rozdíl mezi celkovými příjmy a celkovými výdaji. Maximalizace výstupu (v případě byrokracie maximalizace rozpočtu) znamená produkci statků a služeb do toho okamžiku, kdy poslední mezní jednotka výstupu již nepřináší žádný příspěvek k celkovému výnosu. Formálně je možné rozdíl mezi maximalizační funkcí úřadu a firmy znázornit následující komparací.

Nejprve začneme Niskanenovým modelem maximalizace výstupu úřadu. Ten vychází z předpokladu, že křivky poptávky a nabídky úřadu jsou lineární a mají tuto podobu:

$$\begin{array}{l} \text{cena } P = a - bQ \\ \text{náklad } C = c + dQ, \end{array}$$

kde P – jednotková cena; C – jednotkové náklady; Q – poptávané, resp. nabízené množství; a, b, c, d jsou parametry, přičemž platí, že $b < 0$ a $d > 0$.

Rozpočet (celkové výnosy) (B) = $PQ = aQ - bQ^2$

$$\text{Mezní výnosy} = \frac{\delta B}{\delta Q} = a - 2bQ$$

Celkové náklady (TC) = $CQ = cQ + dQ^2$

Mezní náklady (MC) = $c + 2dQ$

Úřad maximalizující rozpočet maximalizuje veličinu B , přičemž je omezen tím, že B musí být alespoň tak vysoké jako TC . Takže podmínka prvního řádu stanoví, že $\delta B / \delta Q = 0$, tedy $a - 2bQ = 0$. Podmínka druhého řádu je splněna tehdy, když druhá derivace $\delta^2 B / \delta Q^2 < 0$, tedy $-2b < 0$, což je splněno, pokud $b > 0$.

Podmínka $B = TC$ je splněna, pokud platí:

$$aQ - bQ^2 = cQ + dQ^2, \text{ neboli } Q = \frac{a-c}{b+d}$$

Naopak, firma maximalizující zisk bude maximalizovat zisk (Π), tedy rozdíl mezi celkovými příjmy a celkovými náklady. V souladu s logikou předchozího výkladu je celkovými příjmy i v případě firmy myšlenkový rozpočet (B).

$$\Pi = B - TC$$

Maximalizace Π je dosaženo tehdy, když $\delta \Pi / \delta Q = 0$ (což je podmínka prvního řádu), tedy:

$$\frac{\delta B}{\delta Q} - \frac{\delta(TC)}{\delta Q} = 0$$

Z toho vyplývá, že

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

Z tohoto vztahu lze jednoduše dovodit, že

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

Podmínka druhého řádu pro maximum je splněna, jestliže:

$$\frac{\delta^2 \Pi}{\delta Q^2} = 2(b+d) < 0 \quad (b, d > 0)$$

Srovnání (1) a (2) ukazuje, že úřad s rozpočtovým omezením uvedeným výše produkuje přesně dvojnásobný rovnovážný výstup než tržní firma v podmínkách dokonalé konkurence. Pokud by úřad byl diskriminujícím monopsonistou (jediným nakupujícím na trhu vstupů), pak by jeho náklady poklesly ve srovnání s tímto základním modelem. Tento předpoklad nemusí být nerealistický. Pokud je například celý systém zdravotnictví státní a jsou v něm stanoveny jednotné mzdové tarify, pak lékař, který chce vykonávat svou práci může svou práci nabídnout prakticky výlučně tomuto státnímu zdravotnickému systému. Ten je v takovém případě diskriminujícím monopsonistou. Tento fakt podle McLeana (1990) může vysvětlovat, proč je například vezd lékařů či zdravotních sester ve Velké Británii s jejím rozsáhlým státním zdravotním sektorem poměrně nízká. Stát je v tomto případě buď výlučným nebo alespoň převážným poptávajícím na tomto segmentu trhu práce a může do značné míry určovat jeho podmínky. Pokud by byl ale cenově diskriminujícím monopolistou, jeho výnosy (tedy rozpočet) by ve srovnání s tímto základním modelem vzrostly.

2.3 Kritika Niskanenova přístupu k rozpočtu úřadu

Tento závěr vyvolal vlnu nesouhlasu. Např. podle Margolise (1975) je nutné dívat se na byrokrata jinak. Jde především o člověka, který chce kariéru uspět a to v dlouhodobém horizontu. Cílem byrokrata může proto, podle něj, být i snižování rozpočtu, pokud takovéto zadání dostane od svého sponzora či nadřízeného a pokud mu schopnost snížit rozpočet zajistí povýšení či další nepeněžní i peněžní požitky. Stejnou námitku uplatňuje i McLean (1990) s konkrétním odkazem na vládu administrativy Margaret Thatcherové ve Velké Británii. Ta dokonce osobně odměňovala ty úředníky, kteří dokázali rychle a účelně zmenšit úřady, jež dostali na starost. Migue a Belanger (1974) kromě toho tvrdí, že takovýto silný závěr odporuje empirickým zkušenostem. Pokud by užitek byrokrata rostl rovnoměrně s rozpočtem, byli bychom v realitě svědky neustálého a nikdy nekončícího nafukování rozpočtů všech úřadů.¹⁰⁾ Podle těchto autorů má úřad při své rozpínavosti vždy přirozenou bariéru ve sponzorující instituci, která její rozpínavost tlumí. Připouští nicméně Niskanenovu výhradu, že úřad má většinou při vyjednávání o rozpočtu informační převahu nad svým sponzorem a výsledná velikost rozpočtu je tak z hlediska sponzora spíše suboptimální, což je důležitý bod pro další analýzu. Celkový rozpočet navíc nemusí být v žádném vztahu k užítku 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 stávajících (či dokonce horších) peněžních a nepeněžních podmínek.

Migue a Belanger navrhuji jinou koncepci proxy-proměnné užítku byrokrata, 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.¹¹⁾ Právě tento rozdíl představuje objem prostředků, se kterým může úřad nakládat relativně nejvolněji a jeho prostřednictvím plnit spíše vlastní potřeby než potřeby sponzora. Niskanen (1994) tuto myšlenku posléze přijal.

Ať už je touha po expanzi úřadu vyjádřena celkovým či diskrečním rozpočtem, je, podle Niskanena, podstatné to, že snaha dostat od sponzora vyšší rozpočet na svou činnost je nezpochybnitelným identifikačním znakem každé byrokratické instituce. Boj o rozpočet úřadu se stává bojem o jeho čest, postavení a „místo na slunci“. To, že je rozpočet vyjádřením zájmu úřadu, je dokonce základem vztahů mezi sponzorující institucí a úřadem, v případě vládní byrokracie vztahu mezi legislativní mocí a mocí výkonnou. Niskanen (1994, s. 40) v této souvislosti cituje provokativní myšlenku sociologa Aarona Wildavského, který tvrdí, že kdyby úřady odmítly být advokáty svých rozpočtů a svých rozpočtových programů a ponechaly by veškeré rozhodování o velikosti svého rozpočtu pouze na parlamentu, neuměl by parlament vůbec rozhodnout, jak celkový objem daňových příjmů rozdělit, který program přijmout a který zamítnout, který posoudit jako lepší a který jako horší. 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.

10) Niskanenova (1975) reakce na tuto kritiku se nese zhruba v tom smyslu, že v realitě jsme právě svědky podobného rozpočtového nafukování (viz dále), i když připouští přílišnou sílu závěru o rovnoměrném vztahu mezi rozpočtem úřadu a užítkem byrokrata.

11) Koncept diskrečního rozpočtu je pochopitelný teoreticky, praktický výpočet takového rozpočtu by byl zřejmě obtížný. Obtížně se definuje rozpočet minimálně potřebný k chodu úřadu.

2.4 Byrokrat a jeho vztahy k okolí

Důležitou součástí Niskanenovy analýzy je zkoumání vztahu byrokracie k okolnímu prostředí. Na jejím základě ukazuje jeden ze svých nejsilnějších poznatků. Pro byrokracii, pokud ji v tomto okamžiku zúžíme jen na byrokracii státní (tedy nevolený státní aparát), jsou důležité dva typy vztahů k okolí (blíže viz Niskanen 1971).

a) *Vztah ke sponzorské instituci.* Tou je většinou volená moc, která do čela úřadu jmenuje svého politického reprezentanta. Vztah mezi zadavatelem práce a jejím vykonavatelem naplňuje typické rysy vztahu zmocnitele a zmocněnce (principal-agent). Musíme si však uvědomit, že jde již o odvozený vztah. Prvotní kontrakt mezi zmocnitelem a zmocněncem uzavírá již veřejnost se svými volenými zástupci. Tím zmocňuje politiky, aby řídili stát a prosazovali zájmy voličů. Politici si teprve poté, co dostali mandát, najímají byrokracii k tomu, aby konkrétní veřejně financované programy připravovala a prováděla. Dochází tak k jakémusi násobnému vztahu principal-agent, který násobí i jeho problémy.

Především je třeba připomenout důležitou skutečnost, že političtí představitelé se v čele úřadu střídají, zatímco úředníci v něm zůstávají. To, podle Niskanena, vytváří nezpochybnitelnou informační asymetrii mezi politikem (např. ministrem) a jeho úřadem (ministerstvem). Úřad se snaží z této informační asymetrie těžit. Hraje hrůzo svůj rozpočet, která je nejdůležitější součástí jejího vztahu ke sponzorovi. Často přitom používá metodu známou jako *logrolling* („já na bráchu, brácha na mě“). Úřad se snaží vyhovět požadavkům sponzora pouze výměnou za uspokojení některých vlastních požadavků. Možnost takovouto hru vůbec hrát mu dává právě informační převaha.

Podle Niskanena informační asymetrie vylepšuje vyjednávací pozici mezi úřadem a jeho voleným lídrem do té míry, že volený lídr úřadu se sám často stává hlavním propagátorem zájmů svého úřadu proti legislativě a proti programu strany, kterou byl nominován. Ministr pak, podle Niskanena, není pánem svého resortu, ale jeho otrokem. Zda k tomuto obrácení rolí skutečně dojde, závisí pouze na osobní síle samotného lídra. Podle toho, zda lídr podléhá nátlaku svého úřadu, který jej permanentně tlačí např. k růstu počtu pracovníků či kompetencí, je možné soudit na jeho kvalitě.

Vyjednávání mezi úřadem a sponzorem je poznamenáno ještě dalším rysem jejich vztahu. Ten, podle Niskanena, naplňuje typické rysy oboustranného monopolu. Úřad nemá kde jinde svůj produkt prodat a sponzor nemá kde jinde byrokratické služby nakoupit.¹²⁾ Neexistence alternativy k úřadu zvyšuje dále jeho vyjednávací pozici. Postavení diskriminujícího monopolu dává úřadu možnost vyhrožovat spon-

12) Niskanen se podivuje nad tím, že máme na jedné straně antimonopolní zákonodárství regulující chování subjektů na trhu, protože se obáváme škodlivých důsledků dominantního postavení jedné firmy a na druhé straně má stát monopol na poskytování služeb v neuvěřitelné škále oblastí, což je považováno za zcela běžné. Takových absurdit bychom našli více. V oblasti mzdových vyjednávání mají v mnoha zemích monopol na zastupování zájmů zaměstnanců odbory či nejsilnější státem uznaná odborová organizace a v některých zemích je dokonce toto jejich postavení kodifikováno v zákoně.

13) Zde bychom však mohli Niskanenovi oponovat, neboť mnozí političtí představitelé úřadů si nechávají vybrané služby poskytovat ne vlastním úřadem, ale soukromými agenturami (nakupují tedy u nich) např. je to obvyklé v oblasti právních služeb, PR či ekonomických služeb. Často může docházet k problémům tzv. dublování výdajů. Ten vzniká z faktu, že úředníci na ústředních orgánech nemusejí představovat špičky ve svých oborech. Pokud dostanou komplikovanější úkol (napsat návrh zákona, vytvořit složitější smlouvu), pak si najímají další externí firmy, např. na právní či ekonomické poradenství. Výdaje na daný úkol tudíž proudí dvakrát. Jednou na platy úředníků a podruhé na odměny externích společností, které skutečnou práci provádějí.

zorovi pravidelně zhroucením celé oblasti, kterou spravuje, pokud nebude jeho rozpočet zachován na stávající úrovni či ještě zvýšen. To je další identifikační znak byrokracie. Pokud komerční firma nemá prostředky v plánované výši, je nucena snižovat náklady, propouští zaměstnance apod. Úřad v takové situaci zcela v logice svého postavení zaujímá pozici naprosté nepostradatelnosti každého vlastního zaměstnance a každého vlastního výdaje, který byl dosud činěn. Tento problém se násobí v okamžiku, kdy hlavním advokátem úřadu je jeho lídr.

b) *Vztahy se zákazníky na trhu.* Některé státní instituce mají dva typy zákazníků: jednak sponzora a jednak běžné zákazníky na trhu. S těmi prvními se vyjednává o rozpočtu, druhým je prodáván produkt úřadu za tržních podmínek.¹⁴⁾ Čím více je úřad závislý na příjmech od druhého typu zákazníků, tím blíže bude mít logicky jeho jednání ke klasickému tržnímu subjektu. Ochota úřadu chovat se ke klientům tržně závisí přímo úměrně na tom, kolik dodatečných prostředků přidávají zákazníci úřadu k jeho základnímu rozpočtu.

Vyjednávání o rozpočtu a síla úřadu v něm jsou i v tomto případě významné. Čím více je sponzorující organizace ochotná platit úřadu ztráty vzniklé nedokonalým nebo zanedbaným vztahem ke klientům, tím nižší bude ochota úřadu ohlížet se na zájmy zákazníků. Pro úřad je ze systémového hlediska vždy jednodušší vymoci si zvýšení rozpočtu na sponzorovi než stejného zvýšení dosáhnout lepší orientací na zákazníka, který vytváří dodatečný zdroj financování takového „polotržního“ subjektu.

Úřad se snaží stejně jako tržní firma maximalizovat svůj příjem. Musí tudíž svou iniciativu soustředit na dobré vztahy s tím subjektem, ze kterého mu plynou nejvyšší příjmy. V případě úřadu je tímto subjektem sponzor (tedy vláda či parlament) a nikoli občan, který na úřady chodí vyřizovat své běžné záležitosti. Sponzor je zákazníkem úřadu a úřad se bude podle toho chovat. Bude mu věnovat maximum pozornosti. Bude se snažit zalíbit sponzorovi stejně tak, jako se tržní firma snaží zalíbit a vlichotit svému tržnímu zákazníkovi (viz obrázek na následující straně; silné šipky ukazují, odkud plynou příjmy úřadu a odkud příjmy tržní firmy).

Niskanen tímto způsobem odpovídá na důležitou otázku, proč se úřad a úředníci chovají a ze systémového hlediska vždy budou chovat ke konečnému konzumentovi jinak než tržní firmy ke svým zákazníkům. Přenášení odpovědnosti za některé služby ze soukromého sektoru na organizace úřednického typu systémově snižuje kvalitu takto přenesených služeb. Většinu úsilí totiž úřad přenáší z budování dobrých vztahů se zákazníky na budování dobrých vztahů se sponzorem.

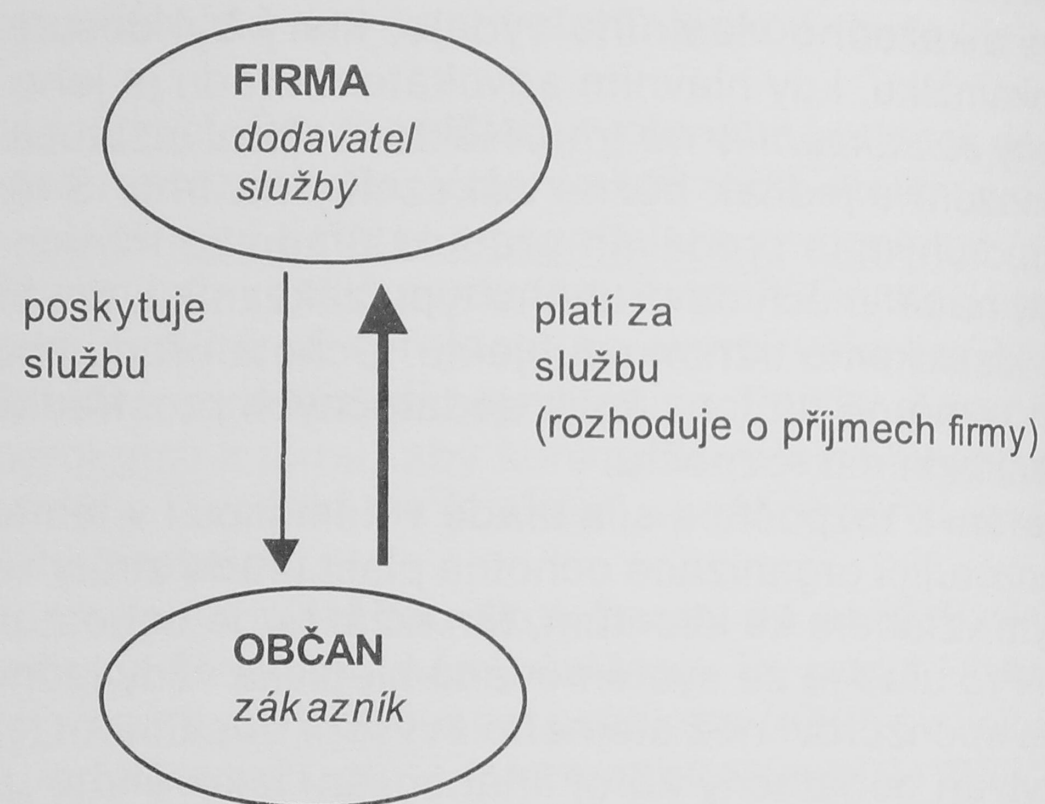
2.5 Růst a rozšiřování úřadů

Niskanen tvrdí, že všechny charakteristiky úřadu a úředníka jsou z definice takové povahy, že rozhodování byrokracie činí méně ekonomicky efektivní než jaké by bylo činěno prostřednictvím soukromé volby na trhu. Proto je fascinován faktem, že jen v USA v průběhu 40 let (od roku 1928 do roku 1968) narostl objem prostředků utrácených nebo alespoň přerozdělovaných vládou (a tudíž úřady) na vyprodukovaném HDP z 10 % na 30 %. Přitom úřady začaly vykonávat služby, které dříve poskytoval soukromý sektor, a podle Niskanena je těžké najít důvody, proč by je neměl poskytovat i nadále. Částečná odpověď na otázku rostoucí moci byrokracie, podle něj, spočívá v tom, že samotné úřady dokázaly v průběhu času vytvořit ve

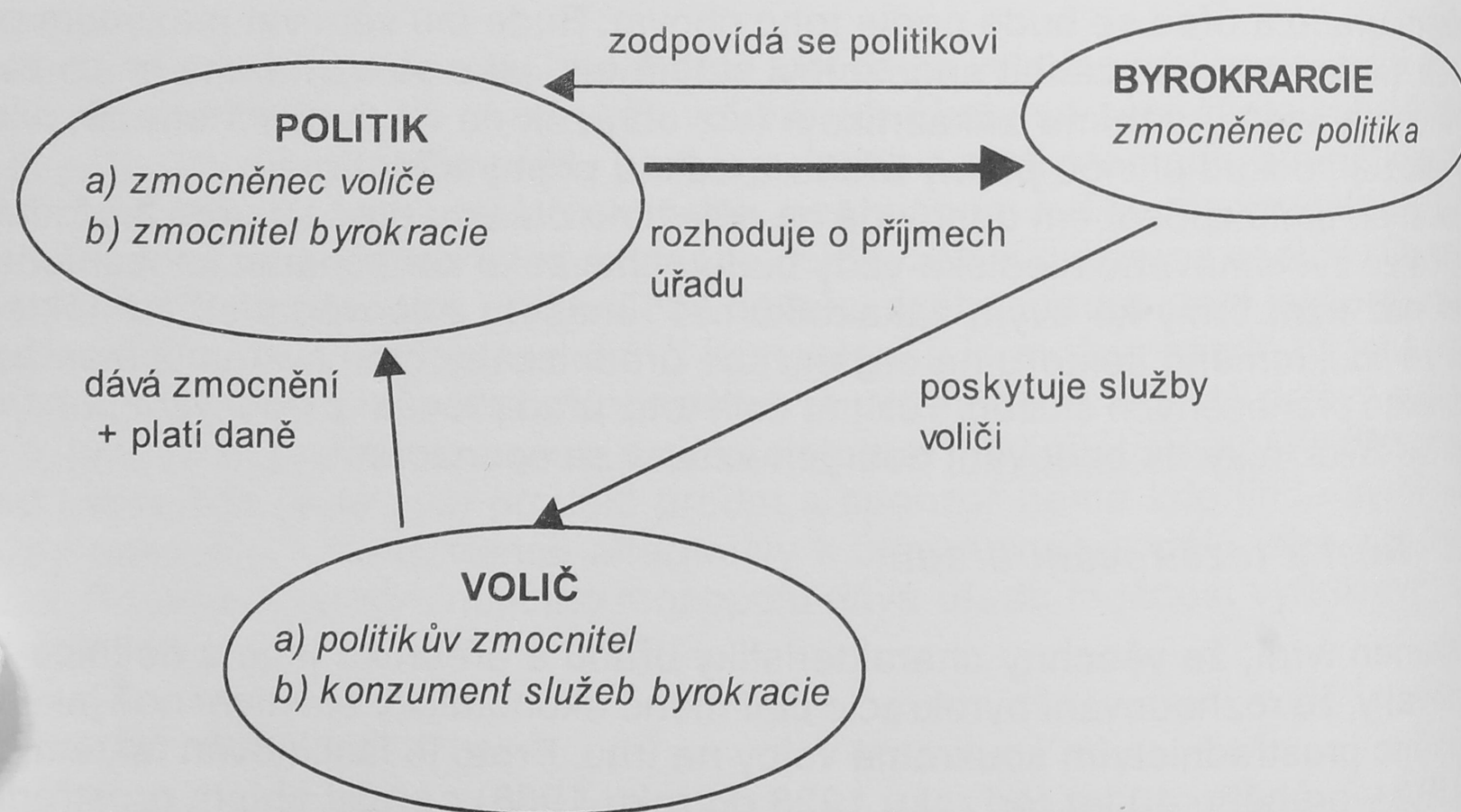
14) V České republice bychom do tohoto typu úřadů zařadili tzv. příspěvkové organizace (např. státní domovy s pečovatelskou službou), pro které platí, že část jejich rozpočtu je tvořena vyjednáváním se sponzorem a další část prodejem služeb či produktů zákazníkům. Je ovšem nutné připomenout, že ceny služeb nabízené úřady bývají většinou samotným sponzorem regulovány.

TOK PENĚZ, ZMOCNĚNÍ A SLUŽEB

a) Zákazník nakupuje na trhu



b) Zákazník nakupuje prostřednictvím politika



veřejnosti pocit, že je nedůstojné či nepřijatelné, aby poskytování některých služeb bylo předmětem běžné směny na trhu. Kromě toho se byrokracie systematicky snaží snížit elasticitu poptávky po svých službách dodatečnými aktivitami, zejména apelováním na veřejný zájem související s činností úřadu a na nepostradatelnost služby, kterou úřad nabízí. Díky informační asymetrii k tomuto účelu často využívá lídra úřadu a legislativce (tedy politiky), které dokáže přesvědčit, že skutečný veřejný zájem občanů je právě obsahem programu, jenž byrokracie nabízí. Sponzor má díky tomu, že své zástupce jmenuje do čela úřadu, vždy blíže k jeho informacím než k informacím od svého zmocnítele, kterým je veřejnost. To je systémový problém

stávajícího ústavního uspořádání demokratických institucí ve všech demokratických zemích. Mnohý program na obranu veřejného zájmu má, podle Niskanena, tuto nálepku jen proto, že sama byrokracie jej tak snáze může „prodat“ svému sponzorovi a skrýt za tuto nálepku svůj vlastní zájem zvýšit tímto způsobem svůj status a význam. Tento veřejný zájem se skutečným zájmem veřejnosti nemusí mít nic společného. Byrokracie však má ve vztahu ke sponzorovi nejen výhodu blízkosti vztahu,¹⁵⁾ ale i toho, že umí celý program v jí deklarovaném veřejném zájmu sama vymyslet a ušetřit tak práci sponzorovi (tedy politikovi), který by na základě požadavků veřejnosti byl nucen její poptávku do konkrétního programu přetavit sám. Návrh byrokracie je vždy blíže po ruce.

V pozdějším textu se Niskanen (1975) pokouší empiricky dokázat svou hypotézu o nadměrných výdajích vlády jako dobrém motivačním faktoru vlády k získání podpory veřejnosti. Na vzorku 20 voleb v USA mezi lety 1896 až 1972 ukazuje, že zvýšení reálných výdajů na hlavu o 10 % provedené stranou u moci snižuje šanci na zvolení konkurenční strany o 8 %, zároveň však desetiprocentní zvýšení příjmů vlády stranou u moci (tedy vyšší zdanění) zvyšuje šance protikandidáta na úspěch ve volbách o pouhých 1,4 %. To, podle něj, znamená, že existuje jakási „daňová iluze“ voličů, která u nich systematicky způsobuje sklon k přiřazování vyššího užitku rostoucím výdajům než rostoucím daním. Tento jeho závěr je zásadní. Pokud by totiž takováto iluze u voličů skutečně existovala, pak není ze stavu postupně narůstajícího objemu prostředků přerozdělovaného byrokracií téměř žádného východiska.¹⁶⁾

3. Niskanenovy závěry

Své úvahy o byrokracii Niskanen zakončuje obecnými normativními poznámkami. Podle něj bývá obvyklým omylem sociálních vědců, že rozpoznání nefunkčnosti nějaké instituce je vede k závěru, že její nahrazení jinou institucí problém automaticky vyřeší. V případě úřadů se takový omyl politikům stává běžně. Podle Niskanena mají mnozí z nich stále pocit, že neoptimální fungování úřadů lze vylepšit jejich nahrazením jinými (tentokrát už určitě lepšími) úřady. Problém „vytloukání úřadu úřadem“, jak bychom s trochou nadsázky mohli tento přístup označit, svědčí o nepochopení podstaty problému, tedy podstaty fungování úřadu. Nový úřad problémy zmnožuje, ale málokdy řeší. Starého úřadu jsme se totiž ustavením nového nezbavili a nový opět nefunguje optimálně, protože ze systémového hlediska nemůže. To nás naučil Niskanen. Přesto mnoho voličů stále často uvěří slibům politiků, že nový úřad je tím pravým lékem na nový problém či na problém nevyřešený dosud starým úřadem.¹⁷⁾

15) Je pochopitelné, že např. ministr mnohem více času tráví se svými podřízenými než se svými voliči či mimo úřad.

16) Margolis (1975) kritizuje Niskanena za to, že zkoumá pouze to, proč se stávající úřady rozrůstají, ale neptá se na otázku, proč nové úřady vůbec vznikají. Sám Margolis je přesvědčen, že narůstání počtu oblastí, které reguluje stát prostřednictvím úřadů, je jen vedlejším produktem demokratického způsobu vlády, v němž občané očekávají, že „jejich“ vláda je povinna se starat o všechny problémy, které je momentálně tíží. Margolis tvrdí, že těchto problémů nemusí nutně v čase přibývat. Spíše se s postupem času měňují. Základní svízel tkví ovšem v naší neschopnosti najít mechanismus, jak se zbavovat úřadů už jednou vzniklých, ale již nepotřebných.

17) V České republice stačí vzpomenout příklad předvolebního návrhu jedné politické strany z předvolební kampaně v roce 1998. Návrh směřoval ke zřízení finanční prokuratury jako nového účinného nástroje na daňové neplatiče a finanční kriminalitu. Logika návrhu je zřejmá. Protože nefungují stávající orgány (policie, státní zastupitelství, soudy), musíme vytvořit orgán nový. Proč raději nezlepšit práci těch stávajících, které mají danou oblast na starosti, zůstává záhadou. Vzniká tak dokonalý optický klam, že existující problém má dobré řešení.

Dnes víme o chování vlády možná méně než před 200 lety naši předchůdci, ale systematické zkoumání byrokracie jsme výrazně zanedbali. Je přece nezpovědné přenášet úkoly ze soukromé sféry na vládní jen proto, že se nám zdá, že soukromý sektor nefunguje optimálně a také proto, že o fungování vlády a byrokracie tak málo víme. Je to totéž, jako kdyby režisér v konkursu na part v opeře automaticky dal přednost druhému tenoristovi, aniž by si jej poslechl, a to jen proto, že mu zpěv prvního nezdá optimální, tvrdí Niskanen (1971).

V normativní, shrnující části svých děl Niskanen (1971, 1994) opakovaně tvrdí, že se novináři a politici příliš dlouho zabývali otázkou, jak čestně a poctivě jsou spravovány veřejné záležitosti, až zapomněli na to ptát se, jak dobře a účelně jsou spravovány. Zaměření novinářů a politiků na skandály je pochopitelné. Je jednodušší identifikovat skandální a nečestné jednání než systematicky špatnou a neefektivní správu věcí veřejných. Z tohoto pohledu na svět často vyplývá mylný závěr, že čestná vláda je nutně dobrá vláda. Obojí je samozřejmě žádoucí, ale možná, že by většina lidí preferovala dobrou vládu proti čestné, kdyby měla tu volbu, tvrdí provokativně Niskanen. Dobrá vláda by totiž, podle něj, sama přiznala neschopnost spravovat většinu svých služeb prostřednictvím úřadů a snažila by se maximalizovat služby, které poskytuje, zbavit ve prospěch kompetentnějšího trhu. Sama by pak úřady, které by si ponechala, proměnila tak, aby v nich podpořila prvky osobní motivace a konkurence. Konkrétní rozvedení těchto zajímavých závěrů však Niskanen povětšinou nechal na svých následovcích.

Literatura

- Breton, A., Wintrobe, R.: The Equilibrium Size of a Budget-Maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy. *Journal of Political Economy*, 1975, č. 1, s. 195-207.
- Buchanan, J. M.: Positive Economics, Welfare Economics and Political Economy. *Journal of Law and Economics*, 1959, s. 124-138.
- Buchanan, J. M.: *The Fiscal Theory and Political Economy*. Chapel Hill, University of North Carolina Press 1960.
- Buchanan, J. M., Tullock, G.: *The Calculus of Consent*, Ann Arbor Paperbacks. Ann Arbor, University of Michigan Press 1965.
- Buchanan, J. M.: Konstituce ekonomické politiky (přednáška při příležitosti udělení Nobelovy ceny za ekonomii za rok 1986). In: Jonáš, J. (ed.): *Nobelova cena za ekonomii*. Praha, Academia 1993, s. 589-599.
- Buchanan, J. M.: *Veřejné finance v demokratickém systému*. Praha, Business Books 1998.
- Margolis, J.: Comment. *Journal of Law and Economics*, 1975, č. 3, s. 645-659.
- McLean, I.: *Public Choice – An Introduction*. London, Basil Blackwell 1990.
- Migue, J.-L., Belanger, G.: Toward a General Theory of Managerial Discretion. *Public Choice*, Spring, 1974.
- Mises, L. von: *Bureaucracy*. New Haven, Yale University Press 1944.
- Niskanen, W.A.: The Peculiar Economics of Bureaucracy. *American Economic Review*, 1968, č. 5, s. 293-305.
- Niskanen, W.A.: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine Press 1971.
- Niskanen, W.A.: Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics*, 1975, č. 3, s. 617-644.
- Niskanen, W.A.: *Bureaucracy and Public Economics*. Brookfield, Edward Elgar Publishing 1994.
- Parkinson, C. N.: *Parkinson's Law and Other Studies in Administration*. New York, Ballantine Books 1957.
- Rothbard, M. N.: *Ludwig von Mises: Scholar, Creator, Hero*. Auburn, Ludwig von Mises Institute 1998.
- Šíma, J. (ed.): *Roger Douglas – tvůrce nejúspěšnější hospodářské reformy XX. století*. Praha, Liburnský ústřední institut 1999.
- Tullock, G.: *The Politics of Bureaucracy*. Washington, Public Affairs Press 1965.
- Weber, M.: *The Theory of Social and Economic Organization*. New York, The Free Press 1947.

BUREAUCRACY IN THE CONCEPTION OF WILLIAM A. NISKANEN

Mojmír HAMPL, Czech National Bank, Na Příkopě 28, CZ – 115 03 Prague 1.

Abstract:

The paper explains the theory of bureaucracy developed by William A. Niskanen. While sociologist Max Weber's analysis treats the bureaucrats as "eunuchs" or automatic machines creating the public well-being, Niskanen tries to apply standard neo-classical economic models to explain the behaviour of bureaucracy as a whole. On this background he concludes that the bureaucracy will concentrate on bargaining process with the sponsor and not on improving the quality of its services. This is a simple explanation why the bureau provides systematically worse products and services to its customers than the standard firm operating on the market.

Keywords: bureaucracy, bureaucrat, public choice theory, representative government, utility function, methodological individualism

JEL Classification: D730, H110, H300