

Politicko-administrativní vztahy

Srovnávací analýza politiky, POLn4002

JS 2024

Doc. Marek Rybář, PhD.

Kontext politicko-administrativních vztahů

- politici v exekutivě by nemohli vykonávat politickou moc bez stálého administrativního aparátu, který připravuje a realizuje veřejné politiky
- vládní představitelé s demokratickou legitimitou v rámci své působnosti určují politické cíle a instruují administrativní aparát, aby tuto agendu vykonával
- zároveň jsou závislí na byrokracii, která má expertízu a zkušenosti s procesem tvorby politiky
- kombinace **informační asymetrie** a **omezené kapacity** politiků potenciálně mění skutečné mocenské vztahy mezi politiky a byrokracií
- politici čelí soustavné potřebě zajistit, aby úředníci reagovali na jejich politické (policy) preference

Jak politici kontrolují byrokracii 1/2

- pravomoc politických představitelů jmenovat a vyměnit nejvyšší úředníky (politizace a patronáž)
- **politizace:** "nahrazení zásluhovosti (merit) politickými kritérii při výběru, setrvání v zaměstnání, služebním postupu, odměňování a disciplinárním řízení ve veřejné službě" (Peters a Pierre 2004: 2).
- V zemích, kde jsou vrcholné byrokratické pozice formálně zpolitizované, vědci obvykle považují za hlavní politické kritérium **stranickou loajalitu**
- i v institucionálních systémech, které jsou zdánlivě koncipovány tak, aby izolovaly odbornost úředníků od politické kontroly, může stranická politika ovlivnit složení pracovníků (švédské exekutivní agentury, Dahlstöm 2019)

Jak politici kontrolují byrokracii 2/2

- Nejnovější studie naznačují, že politici mohou vybírat (nebo vyměnit) vrcholné úředníky i na základě jiných kritérií
- 1. dovednosti v politice i veřejném řízení (stranictví & odbornost)
- 2. osobní loajalita vůči politikovi (ministromi)
- 3. různé druhy kvalifikace v závislosti na druhu obsazovaného místa (prezidenti v USA mají silnou motivaci obsazovat pozice vysoce kompetentními kandidáty v organizacích, které jsou na předních místech jejich priorit, loajalita je důležitější v méně významných postech)

Rozsah formální politizace

- Některé země mají politicky neutrální, čistě zásluhové byrokracie bez formální politizace úřednických pozic (např. Velká Británie, Dánsko, Nizozemsko)
- v jiných jsou politizované pozice na "velitelských postech" politických byrokracií (např. Německo, Švédsko, Francie)
- další uplatňují politická kritéria do funkcí i pod nejvyšší úrovní politické byrokracie (např. v Rakousku, Belgie, Španělsko, Řecko)
- zároveň existuje řada zemí, kde nejsou dodržována formální pravidla hry:
- na papíře je výběr úředníků založen na zásluhách, ve skutečnosti mají rozhodující slovo politici (i tam, kde jsou z procesu formálně vyloučeni)
- Latinská Amerika a střední a východní Evropa

Organizace byrokracie a její vliv na mocenské vztahy politiků a úředníků

- organizační a procedurální mechanismy, které mají zabránit různým druhům “odchýlení” (drift) byrokratů od přání volených politiků
- Ministerští poradci, kteří přímo podporují politickou exekutivu, ale kteří (přinejmenším formálně) nemají žádnou řídicí pravomoc v rámci resort
- **Core executive**: vládnutí se vyznačují dělbou práce, která vyžaduje určitý stupeň koordinace; souvisí se schopností prezidentů, premiérů a ministrů financí kontrolovat a koordinovat ostatní resorty a veřejný sektor jako celek

Modely tvorby policy: Teorie a praxe

- Weberův model byrokratické vlády: striktní oddělení rolí při tvorbě policy, politici stanovují cíle a byrokraté pouze implementují
- Nerealistické: omezené schopnosti politické úrovně skutečně vést proces tvorby politiky vzhledem k omezeným kapacitám na analýzu policy
- **funkční politizace**: zahrnutí politických aspektů tvorby politiky úředníky, jako je předvídání potenciální opozice a podpora alternativních politik

Public Service Bargain

- Dohoda o veřejné službě (Public Service Bargain): Vztah mezi politiky a byrokraty chápe jako dohodu, při níž obě strany něco získají, ale zároveň se musí něčeho vzdát
- Loajalita, odměna a odbornost jsou tři hlavní rozměry dohody (Hood a Lodge, 2006)
- **klasická dohoda:** politici se vzdávají práva najímat a propouštět úředníky, ale získávají soubor kompetencí a loajalitu vůči vládě;
- byrokraté se vzdávají práva kritizovat vládu na veřejnosti a získávají pozici v systému tvorby politiky a odměny (job stability)
- Změny v jedné dimenzi, například v dimenzi odměňování, mohou mít (nezamýšlené) následné účinky na ostatní dimenze

Administrativní tradice

- Painter a Peters (2010) definují administrativní tradici jako "víceméně trvalý strukturní vzorec **stylu a obsahu** veřejné správy v určité zemi nebo skupině zemí" (s. 6).
- Administrativní tradice se liší v několika ohledech: 1. v právním základu veřejné služby 2. nezávislosti veřejné služby na vládě 3. vzdělání a profesního zázemí vysokých úředníků
- Normy týkající se vhodného vztahu mezi politikou a administrativou se liší, stejně jako přijatelnost upřednostňování politických kritérií při jmenování vedoucích úředníků

Administrativní tradice

- veřejná byrokracie má své vlastní charakteristické rysy, které mohou fungovat nezávisle na státech, v nichž působí
- jakmile se jednou zavedou vzorce správy nebo tvorby politiky (policy), mají tendenci přetrvávat
- historie administrativních systémů vysvětluje i jejich budoucnost a ochotu reagovat na reformní tlaky
- v zemích jejichž administrativní tradice historicky málo využívala politické obsazování úřednických postů, je méně pravděpodobné, že politizace bude preferovanou metodou kontroly nad byrokracií

Administrativní tradice

- **čtyři zavedené tradice:** severská, westminsterská (striktní oddělení politiky a administrativy), germánská a napoleonská tradice (historicky méně výrazné oddělení)
- **severská:** Švédsko, Dánsko, Finsko a Norsko
- **westminsterská:** Velká Británie, Irsko, Austrálie, Nový Zéland a Kanada
- **germánská:** Německo, Rakousko, Švýcarsko a Nizozemsko (řada vedoucích pozic je jmenována ministry, po změně vlády jsou dočasně uvolněni ze státní služby)
- **napoleonská:** Francie, Belgie, Španělsko, Portugalsko, Itálie a Řecko (kabinety ministrů jsou obsazovány podle uvážení ministra)
- jiné tradice jsou méně soudržné a tudíž problematičtější

Postkomunistické administrativní tradice?

- společné dědictví sovětského období (nomenklatura, vláda jedné strany, “demokratický centralismus”, centrálně plánované hospodářství)
- Procesy evropeizace a kondicionalita = systémové reformy – země SVE vstoupily do EU s legislativou, která zavedla profesionální státní službu a formálně zaručila její autonomii (kromě ČR)!
- období po vstupu do EU se vyznačovalo značnou mírou odlišnosti (vlády často zrušily dříve přijaté právní předpisy)
- důležitost předkomunistické minulosti?
- Vysoká míra politizace, zjevné a časté zasahování stranicko-politických aspektů do personální politiky, nízká celková institucionální kontinuita a rozpor mezi formálními pravidly a neformálními normami

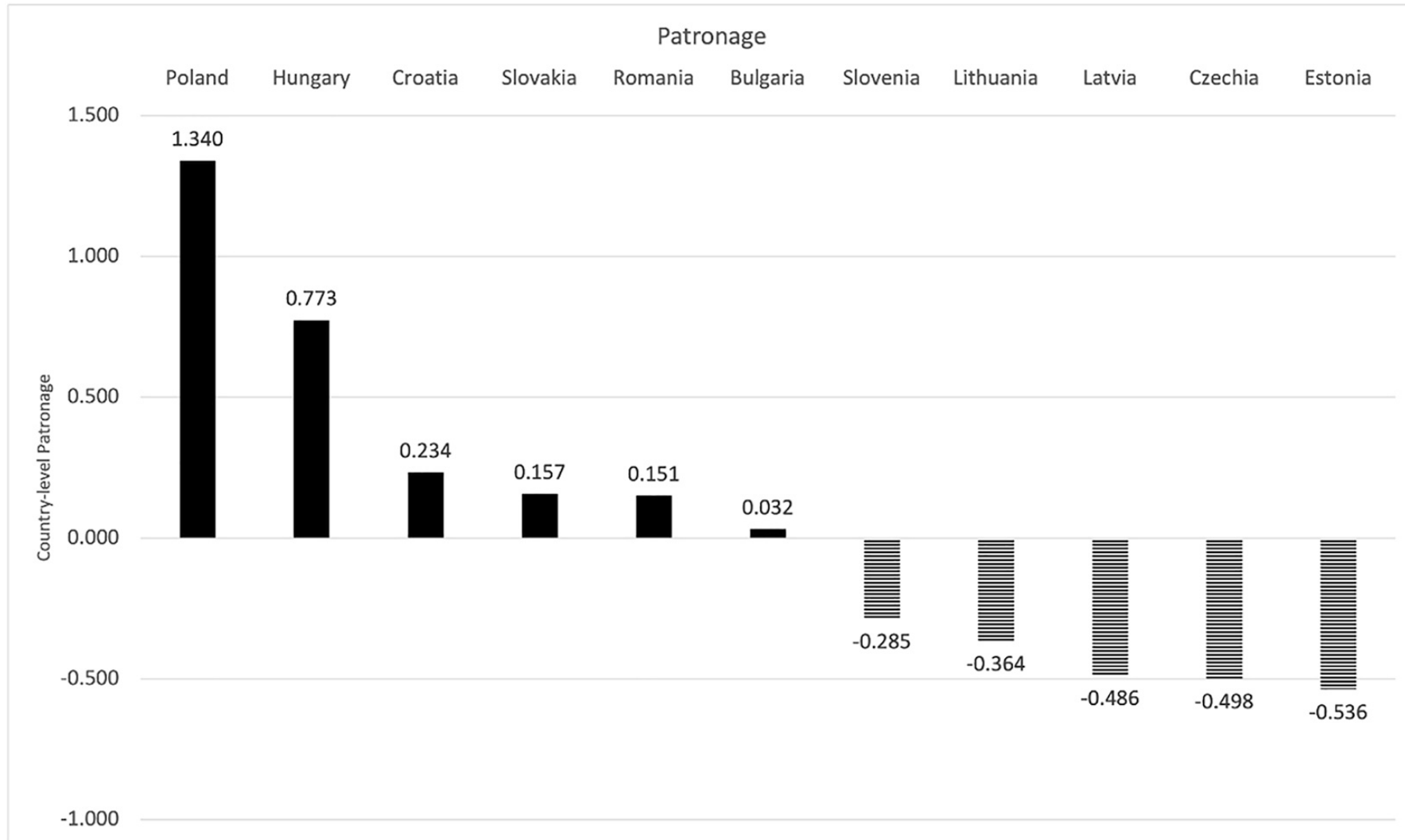
Politizace státní služby v SVE

- jmenování do formálně meritokratické byrokracie je často pouhou fasádou pro svévolná obsazení funkcí (Latinská Amerika, SVE, Afrika)
- Vládnoucí elity mohou buď propouštět a najímat běžné úředníky, protože k tomu mají zákonné pravomoci, nebo mohou ohýbat, porušovat či ignorovat stávající předpisy
- **Formální politická místa:** některé pozice v hierarchii státní správy jsou obsazovány na základě politických kritérií, (legalita i legitimita)
- **Obsazování míst v byrokracii:** vládní elity ovlivňují složení státní správy (kritéria zásluhovosti mohou existovat, ale rozhodnutí jsou v rukou politické exekutivy než autonomního správního orgánu)

Formální politická místa

- neexistují v Estonsku a Lotyšsku a jsou omezeny na jedno místo na ministerstvo v Maďarsku
- O rozdělení těchto funkcí v ostatních zemích (obvykle dvě až pět na každém ministerstvu) se rozhoduje při sestavování vlády
- vedlejší vyrovnání stranám, které nezískaly svá prioritní vládní rezorty
- tito státní tajemníci jsou jmenováni kolektivně vládou (Chorvatsko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko) nebo jmenováni předsedou vlády (Polsko a Bulharsko) na základě dohod mezi koaličními partnery
- omezený počet politických pracovníků, jejich (lidské zdroje, administrativní záležitosti atd.) v Bulharsku, Česku, Chorvatsku, Litvě, na Slovensku a ve Slovinsku

Obsazování míst v byrokracii



Byrokracie a úpadek demokracie

- Zatímco literatura o demokratizaci byrokracií většinou opomíjela, mnoho vědeckých prací o veřejné správě se otázkám demokracie vyhýbá
- úpadek demokracie nepřichází s velkým třeskem, ale probíhá tak, že lidem zvolená vláda postupně přebírá státní instituce a odstraňuje kontrolní mechanismy
- Populisté, kteří jsou u moci, mají po vstupu do vlády tři obecné možnosti: 1. odsunout byrokracií na vedlejší kolej, 2. ignorovat ji nebo ji 3. využít

1. Odsunutí byrokracie na vedlejší kolej

- a) nahrazení stávajících úředníků: posun od převážně (technicky) kvalifikovaných osob, které mohou snadno spolupracovat s kvalifikovanou veřejnou byrokracií, ke zpolitizovaným úředníkům s malou kvalifikací (kromě politických vazeb na vedení)
- b) vybudovat alternativní struktury, které doplňují nebo nahrazují práci kariérní veřejné služby (prezidentská administrativa v USA za Trumpa)
- c) “technopop”: profesionální a věcná řešení by mohla nahradit údajnou nekompetentnost politiků

2. Ignorování byrokracie

- Populističtí vůdci nemusí mít zájem vládnout;
- nebo (jako v případě Donalda Trumpa a mnoha dalších), si mohou myslet, že mohou vládnout spíše osobně a se svými kumpány než prostřednictvím administrativy
- Populističtí politici se mohou soustředit na několik málo oblastí politiky, jako je imigrace a regulace životního prostředí, a většinu ostatních oblastí státní správy ponechat stranou
- Paradoxně to může vést k posílení byrokracie v oblastech, které vládní politiky nezajímají

3. Využití byrokracie

- populističtí politici ve vládě jsou konfrontováni s nutností splnit sliby týkající se správy věcí veřejných, které dali během kampaně
- Pokud chtějí autoritáři s populistickými sklony kontrolovat také společnost, potřebují k úspěchu byrokracii (postup typický pro silnější a ambicioznější populisty)
- jejich touha vládnout může překonat jejich ideologický odpor k insiderům z veřejného sektoru, takže se začnou spoléhat na kariévní byrokracii
- dilema pro byrokraty: mohou chtít udržet svou kontrolu nad vládním aparátem nebo věří, že je jejich povinností sloužit jakékoli demokraticky zvolené vládě

Dilema byrokratů: Trumpova administrativa

- Článek nejmenovaného úředníka Trumpovy administrativy, který v r. 2018 zveřejnil deník The New York Times, tvrdí, že "neznámí hrdinové" v jeho týmu "pilně pracují zevnitř, aby zmařili části jeho agendy a jeho nejhorší sklony"
- označil prezidentovo vedení za "prudké, nepřátelské, malicherné a neefektivní"
- V jednu chvíli se hovořilo o tom, že kabinet uplatní 25. dodatek, aby prohlásil, že Trump není schopen vykonávat své povinnosti, "ale nikdo nechtěl ústavní krizi"
- Podle některých Trumpových loajalistů se jednalo o "protiústavní převzetí moci nevolenými zaměstnanci"