



## VIII. K vývoji studia veřejné správy

Vznik moderní správy bývá většinou kladen do období kolem poloviny 17. století, kdy se v Evropě konstituovaly centralizované státy, v jejich čele stanul absolutistický monarcha. Specifickým způsobem probíhal tento proces v Německo, stále ještě rozdrobeném na desítky větších států i malých státeků, které se ovšem rovněž přeměňovaly na absolutistické a centralizované.

Potřeba profesionální, jednotně organizované a racionálně působící veřejné správy souvisela především se zájmy státu (tj. panovníka) na řádném zajištění jeho funkcí, jakými byla obrana zajištění veřejného pořádku, vybírání daní a dalších. Významným impulsem byla potřeba urychlené rekonstrukce hospodářství jednotlivých států, která byla závažně narušena v průběhu třicetileté války. Dominující hospodářskopolitickou teorií i praxí představoval v tomto období merkantilismus, které předpokládal aktivní zasahování státu do ekonomických a současně také sociálních procesů.

Během dalších desetiletí se postupně konstituovaly tzv. policejní státy, charakteristické, zhruba řečeno tím, že jejich vládcové se pokládali za povolání k tomu, aby určovali, nejen to, co tvoří blaho poddaných, ale i prostředky, jak tohoto blaha dosáhnout, přičemž významnou součástí představovaly, na rozdíl od absolutistického státu, prostředky a formy právní. To logicky vedlo ke zvyšování role veřejné správy, které byla prakticky ztotožňována se správou státní.

Odsud pramenil i zájem státu na tom, aby byly vyhledávány nástroje, prostředky a formy, jejichž prostřednictvím by bylo možno racionalizovat praxi činnosti veřejné správy a které by dávaly návod, jak uspořádat správu do budoucna.

Rozpracování těchto idejí se věnovali ovšem také autoři, žijící v zemích, které neměly charakter policejních států. Cílem jejich snažení bylo zajištění stavu, v němž by došlo k vyrovnání postavení všech příslušníků národa. Toho mělo být dosaženo společným úsilím směřující k pozvednutí osvěty a nastolení blahobytu.

V 17. století se v Prusku konstituovala tzv. kameralistika a o něco později ve Francii věda o policii. Obě měly povahu vědních, ale zejména praktických disciplín, jejichž předmětem bylo zkoumání státní správy, zjišťování prostředků zabezpečujících její odborný výkon a jeho zkvalitňování. Charakterizovalo je úsilí jejich představitelů formulovat přímo použitelné návody pro praxi z oblasti věd kamerálních, ekonomických a tzv. policejních věcí, tedy státní správy.

V průběhu dalších let došlo postupně k oddělování jednotlivých věd dosud tvořících součást kameralistiky a správa se nyní stala objektem zájmu řady vědních disciplín označovaných jako správní vědy.

Již na počátku 19. století se začaly objevovat snahy o vytvoření samostatné správní vědy. Vedle Francouze Bonnina bývá v této souvislosti nejčastěji uváděn Lorenz von Stein. Ten svoje úsilí zaměřil na vytvoření takové vědy, která by byla schopna zkoumat a objasnit sociální vztahy a jejíž výsledky by sloužily právě základům správní činnosti státu. Mezi největší přínosy von Steina náleží to, že se mu během působení ve vysokých funkcích ve správním aparátu, podařilo shromáždit a systemizovat přehled jednotlivých

odvětví správy. S jeho jménem je spjata i tzv. správní nauka, která zprvu představovala spíše souhrn praktických doporučení pro správní praxi, ale postupně vyzrála ve vědní disciplínu. V praxi usiloval o určení hranic vymezujících činnost státní správy ve vztahu k právům jednotlivců, která pojímal v duchu liberalistické doktríny a právního státu.

Novou fází ve vývoji zkoumání veřejné správy znamenalo konstituování správního práva, jakožto samostatné právní a vědní disciplíny, k němuž došlo ve druhé polovině 19. století.

Tato skutečnost vedla k tomu, že správní právo záhy ovládlo, alespoň pokud šlo o Evropu, prakticky veškeré studium správy. Jak uvedl prof. A. Merkl, správní věda, která byla v období policejního státu správně politická, přešla nyní do fáze označované jako správněprávní (juristické).

Tento přístup, kdy správa byla nahlížena pouze jakožto funkce správního práva, přinesl nesporná pozitiva jak pro správní právo, tak správní vědu. Vedle důrazu na stabilitu veřejné správy se prosadilo její pojetí jakožto výkonné a podzákoně činnosti a důraz byl kladen na její vázanost právem, což odpovídalo koncepcím právního státu.

Současně se tím však bádání o správě zužovalo. Zájem byl totiž obrácen právě jen k formálním vztahům a strukturám a nebyl brán zřetel na sociální aspekty organizace, nepřihlíželo se k normativně neregulovaným aspektům fungování správy, pomíjely byly reálné řídicí procesy apod. Svého vrcholu dosáhl tento přístup v normativní škole rozvíjené na vídeňské a brněnské univerzitě.

Spíše výjimku představovalo v tomto směru bádání německého sociologa a státovědce Maxe Webera. Ten se ve svém nejznámějším díle *Wirtschaft und Gesellschaft* (vydáno v roce 1925) zabýval otázkou, jak mohou být lidé hromadně organizováni, za účelem dosažení určitých cílů. Vycházel přitom z předpokladu, že jakýkoli z těchto způsobů organizace musí být založen na nerovném postavení jednotlivců. Na základě svojí typologie panství zkoumal vztahy nadvlády a podřízení, jimiž je mocenská nerovnost vyjádřena v daných historických a kulturních poměrech. Přitom rozlišil tři hlavní formy legitimního panství a to legální čili byrokratické, tradiční a charismatické. Hlavní rozdíl jednotlivých typů panství spočívají podle M. Webera především v tom, jakým způsobem je rozdělena moc mezi vládnoucí menšinu a její mocenský aparát, zejména však v principech jejich legitimacy, tj. způsobech, na kterém je založena loajalita aparátu a poslušnosti poddaných.

Z hlediska vývoje správní vědy lze ovšem spatřovat jeho hlavní přínos v rozboru optimalizace organizačních struktur a jejich fungování. Při jejich zkoumání dospěl ke konstrukci byrokracie a to nikoli jejím běžným, případně pejorativním smyslu, ale jako tzv. ideálního typu, maximálně racionalizované techniky organizace a řízení, který umožňuje efektivní využití specializovaných kvalifikací.

Ve Weberově pojetí předstihuje byrokratická forma organizace všechny ostatní svoji přesností, stabilitou, stupněm disciplíny a spolehlivostí. Pokud se týče oblasti veřejné správy, zajišťuje byrokracie nepřetržité vyřizování záležitostí na základě pevných pravidel bez zanášení emocí a politických vlivů. Její členové mají přesně vymezené působnosti, pravomoci a povinnosti, což zajišťují rychlé vyřizování svěřených kompetencí. Vzhledem k hierarchické výstavbě této organizace je zabezpečena kontrola vyšších složek vůči nižším. U zaměstnanců se předpokládá odborné vzdělání, resp. patřičná průprava, přičemž při splnění stanovených podmínek, má každý možnost přístupu do těchto orgánů. Úřední jednání se vedou především v objektivní písemné formě. Materiální prostředky pro zajištění správních činností nejsou majetkem úředníků. Prof. Weber podtrhl, že byrokratická forma vytváří takové sociální podmínky, které zavazují každého jednotlivce, aby fungoval pouze v souladu s racionálními cíli organizace jako celku.

Třebaže tato teorie byla podrobena mnohokrát kritice (poukazováno bylo např. za to, že byrokratická opatření vedou ve skutečnosti k disfunkcím v chodu organizace a dehumanizaci zejména správního aparátu), představují jeho poznatky trvalý přínos pro všechny vědy, které se věnují problematice veřejné správy. Připomenout je třeba, že ve svojí teorii byrokracie předložil fakticky první ucelený pohled na organizaci jako systém.

Dalším evropským autorem, který překročil rámec nazírání na veřejnou správu pouze z pohledu správního práva byl Francouz Henri Fayol. Jeho poznatky a závěry se sice týkaly v první řadě průmyslových, resp. výrobních podniků (Fayol byl vzděláním i povoláním inženýr), ale jak sám konstatoval, hlavní zásady platily pro fungování správy vůbec. Jeho cílem totiž bylo stanovit principy, jejichž dodržování by zajistilo co nejlepší fungování každé organizace.

H. Fayol věnoval pozornost zejména procesu organizování a řízení takto vzniklých sociálních organismů, jak výsledek tohoto procesu označoval. Rozlišoval přitom mezi řízením a správou. Řízení vymezil jako vedení k určitému cíli při využití všech disponibilních zdrojů. Naproti tomu správa pro něj byla, společně např. s technickou, finanční a ochrannou činností, pouze jednou z funkcí, jejichž souhrn tvořil obsah pojmu řízení. Současně ovšem připomínal, že správa a řízení jsou vzájemně propojené a je třeba je zkoumat současně.

Funkcí řízení bylo podle něj odhadovat budoucí vývoj a současně jej také předjímat a v tomto duchu jednat. Nezbytností pro něj proto bylo vytváření plánů a to jak perspektivních, tak krátkodobých.

Mezi základní zásady řízení a správy zařadil princip jednotnosti příkazování a řízení. Podle nich může každý dostávat ve vertikální linii příkazy pouze od jednoho vedoucího, přičemž výkony musí být podřízeny jednomu programu a směřovat ke stejnému cíli. Protože si byl vědom toho, že žádný vedoucí není schopen zvládnout veškeré odborné činnosti, předpokládal, že si budou vytvářet různé štábní formace, které jim budou poskytovat odborné rady. V zájmu racionalizace výkonu správy a řízení doporučoval, aby tam, kde jsou vertikální vztahy stabilní, vedoucí delegovali na podřízené práva a povinnosti. Připomínal dále potřebu stálé kontroly, která se měla zaměřovat na zjišťování toho, zda byly vydané příkazy správně pochopeny, je-li dosahováno chtěných účinků a celý systém dobře funguje.

Je tedy logické, že Fayol kladl důraz kladl na osobnost vedoucího, o jejichž vzdělání je třeba soustavně pečovat. To by se ovšem nemělo omezovat pouze na „inženýrsko-technické“ disciplíny, ale rozvíjet i další dovednosti. Požadoval přitom, aby si určité množství potřebných znalostí osvojil každý člen společnosti, konkrétně „všichni spolupracovníci na všech úrovních“.

Protože na základě zjištěných poznatků dospěl k závěru, že chybí potřebná teorie správy, která by tvořila základ pro získání příslušného vzdělání, přistoupil k jejímu vypracování. Její nejdůležitější principy shrnul do čtrnácti stručných bodů, jež podle jeho mínění, měly být uplatnitelné ve všech oblastech, kde se vykonává správa. Jedná se o dělbu práce, autoritu, disciplínu, jednotné příkazy, jednotné vedení, podřízení individuálních zájmů společným, odměňování, centralizace, stupnice hodnot, pořádek, rovnost, stabilita funkcí, iniciativa a soulad personálu. Z nich za nejdůležitější označil jednotu příkazování a jednotu vedení.

Ve své době představovaly přístupy obou autorů v evropských poměrech spíše výjimku. V dalších letech na ně nicméně navázala řada badatelů a jejich práce se staly se klasickými díly.

Jinými cestami se ubíral vývoj v USA. Jak připomíná D. Hendrych důvodem toho byla v první řadě skutečnost, že studium správy zde zahrnovalo nejen veřejnou správu, ale i organizaci a řízení průmyslové výroby, tedy správu soukromou a poznatky z jedné

sféry byly aplikovány i ve druhé. Další neméně důležitou okolností bylo, že na rozdíl od kontinentálně evropského systému, americká správa vždy byla (a dodnes ostatně zůstává) vysoce decentralizovaná, měla povahu samosprávy. Navíc zde působil fakt, že v anglo-americké právní kultuře nebylo správní právo považováno za zvláštní odvětví. Americké přístupy přitom kladly důraz především na praktické a pragmatické aspekty a méně je zajímala teoretická stránka věci.

V období posledních let minulého století se v USA objevila řada osobností, které formulovaly principy a postupy tzv. inženýrského racionalizování práce a obvykle je také přímo realizovaly v praxi. Společné pro ně bylo, že obvykle vycházely z podnikatelské praxe, nicméně jejich poznatky byly uplatňovány v oblasti správy a řízení vůbec.

Mezi ně patřil W. Wilson, který spatřoval předmět správní vědy v oblasti veřejné správy a prostřednictvím jejich nástrojů chtěl přispět k optimalizaci jejího fungování.

Za zakladatele americké klasické teorie vědeckého řízení je ovšem všeobecně pokládán Frederic W. Taylor. V jeho pojetí jsou správa, resp. řízení univerzálním fenoménem a smyslem vědeckého bádání má podle něj být nalezení všeobecně platných principů, které jsou uplatnitelné jak ve správě veřejné, tak soukromé.

Oproti staršímu nazírání, které vycházelo z toho, že nejvyšší efektivnost, resp. zisk se dosahuje minimalizací nákladů, dovodil F. Taylor na základě empirických výzkumů, že maximální efektivnosti v činnosti každé instituce může být dosaženo tehdy, bude-li instituce dobře organizována, její zaměstnanci dobře vedeni a za vyšší výkon dostanou větší odměnu. To znamenalo, že bylo třeba vypracovat a v praxi realizovat vědeckou organizaci práce a řízení.

Rozhodující úlohu podle Taylora hraje vedení, které musí nalézt, resp. uplatnit nezvratné metody, nejlepší nástroje, pracovní podmínky a zajistit spolupráci.

Řízení pojímal jako systém, na jehož úvodu stojí získání přesných znalostí toho, co řídící požaduje, aby bylo vykonáno, na což navazují opatření, která mají zajistit, aby toto bylo realizováno s co možná nejnižšími náklady. Výchozím byl pro něj pracovní úkol, k jehož zvládnutí měl být na základě empirických poznatků vybrán nejlepší pracovník. Tomu pak měl být přidělen jasně vymezený a pokud možno nesnadný úkol, aby jej mohl celý den nepřetržitě plnit. Tento úkol však měl být stanoven reálně, k čemu sloužilo přesné stanovení podmínek a nástrojů. Jestliže pracovník úkol včas a řádně splnil, měla mu být dána vysoká odměna, která případně narůstala, pokud dokázal úkol splnit před limitem a naopak byla snižována, jestliže se plnění opozdilo. Snahou řídícího přitom mělo být, aby úkol byl natolik nesnadný, že jej mohl splnit pouze velmi zdatný pracovník.

Vlastní řízení mělo být podle F. Taylora centralizované a odborné. Každý z řídicích pracovníků měl přidělenou jednu řídicí funkci, které byly současně vzájemně propojeny, takže se řídicí pracovníci mohli vzájemně doplňovat.

Taylorismus byl od svého zavádění do praxe na počátku 20. století z mnoha stran kritizován. Jeho oponenti poukazovali v prvé řadě na to, že vycházel z představy, že organizační účinnost lze zvýšit pouze za cenu faktické degradace jedince na stroj, který bude řízen jiným pracovníkem, jehož jediným cílem mělo být, aby svými rozhodnutími zvyšoval produktivitu. Odpůrci taylorismu připomínali, že ignoruje sociální vztahy a psychologickou stránku činností a má proto řadu negativních dopadů.

Na druhé straně nelze nevidět, že tato doktrína i praxe byl i nesporným přínosem zejména pokud jde o racionalizaci práce a možnost zvyšování efektivnosti činnosti všech organizovaných celků. Na to ostatně upozornil již jeden z dlouholetých Taylorových spolupracovníků Frank B. Gilberth.

Ten však na základě výzkumů, které prováděl se svojí manželkou Lillian M. Gilberthovou, dospěl k poznatku, že k dosažení maximální produkce nepostačují jen

hmotné pobídky, ale je nutno si všimnout i psychosociálních činitelů, jakými jsou vlastnosti pracovníka, charakter a vybavení jeho okolí a další. Na rozdíl od Taylora zdůrazňoval, že na pracovníky nelze hledět jen jako na výkonné lidi, ale je třeba zajistit jejich účast na celkové produkci.

Ve 30. letech se objevily, v mnoha ohledech právě jako kritická reflexe na taylorismus, nové směry bádání i praxe správy a řízení, které ovlivnily její fungování i po II. světové válce.

Zmínit je třeba zejména školu mezilidských vztahů (human relation), které byla vytvořena týmem pracovníků harvardské univerzity vedeným prof. Eltonem Mayoem. Za jejího předchůdce se považuje Mary V. Follettová, která jako jedná z prvních poukázala na nezbytnost zabývat se psychologickými aspekty řízení. Poukázala na fakt, že řízení se nemá redukovat pouze na jednostranné přikazování a hmotnou pobídku k vyšším výkonům. Připomínala, že pro lidi je potřebné, aby se jim dostalo pocitu odpovědnosti za provádění úkolů a vzhledem k tomu je podle ní nezbytné změnit vztahy mezi vedoucími a výkonnými pracovníky do poměru, který označila jako sociální reciprocitu.

Jádrem teorie mezilidských vztahů je poznatek, že na růst výkonnosti mají vliv především psychologické a sociální faktory a nikoli, jak se domnívali představitelé klasické teorie řízení hlavně, či dokonce výhradně prvky ekonomické, resp. egoistické materiální zájmy jednotlivce.

Vzhledem k tomu, že pracovní činnosti se ponejvíce uskutečňují jako skupinové, soustředila škola human relation logicky zájem na vztahy mezi vedením a skupinami spolupracovníků, které zkoumala nejen ve výrobním procesu, ale i mimo něj. Za pomoci sociologických a psychologických metod se snažila vyvolat maximální aktivitu pracovníků ve výrobním procesu a současně zajistit identifikaci lidí s podnikem, resp. organizací a harmonizovat mezilidské vztahy v pracovních kolektivech, které mají na jednotlivce větší vliv než pobídkové a kontrolní zásahy ze strany vedení.

Třebaže, jako u mnohých amerických badatelů, byly konkrétní empirické výzkumy tvůrců této školy prováděny ve výrobních podnicích a především pro ně byly určeny, řada zjištěných závěrů má obecnou platnost pro správu a řízení vůbec.

E. Mayo poukazoval na některé negativní důsledky industriální společnosti, v prvé řadě vznik dezorganizace, nestability a ztrátu smyslu vlastní pracovní činnosti. Jím měly čelit řídicí pracovníci orientací na reálné potřeby lidí, kteří, jak prof. Mayo zdůraznil, nejsou jen „homo economicus“, ale touží po ocenění svojí práce, udržování vztahů s jinými lidmi, dobrých podmínek na pracovišti apod. Mezi jinými upozornil na význam neformálních struktur, jejichž fungování může v mnoha ohledech ovlivnit nejen vnitřní chod instituce a efektivnost jejího fungování, ale i vztahy navenek.

Human relation odmítá hierarchické vztahy organizační výstavby jako jedině možné a optimální, protože v nich lidé pouze poslouchají příkazy a podřizují se moci, což však má za následek ztrátu jejich osobnosti. Vedoucí pracovníci by měli usilovat o vytváření pocitu rovnosti mezi nadřízenými a podřízenými, snažit se uplatňovat různé formy účasti zaměstnanců na řízení, zavádět skupinové rozhodování apod. Organizace by měla být uspořádána tak, aby bylo dosaženo psychické shody jejich zaměstnanců s jejím programem a cíli.

Rovněž teorie mezilidských vztahů byla záhy podrobena kritice. Poukazovalo se na skutečnost, že jejím cílem je vypracovat návody k ovlivňování lidí směrem k cílům, na jejichž stanovení se tito nemají možnost podílet. Oproti taylorismu jsou sice vztahy mezi lidmi podstatně více humanizovány, ale to jen za účelem dosažení racionálních, především ekonomických, hodnot. Lidé jsou manipulováni v cizím zájmu, byť se tak děje méně zřetelně než prostředky klasické teorie řízení. Třebaže je proklamováno stírání rozdílů mezi vedenými a podřízenými, tyto existují i nadále a vystupují zvláště ve chvíli, kdy musí

být řešeny zásadní problémy konfliktní povahy. Její slabina je spatřována rovněž v nadhodnocování významu skupin a sociálně psychologických vztahů, což se může vést k podcenění jiných stránek práce. V neposlední řadě pak akcentování harmonizace vztahů má za následek, že je potlačována funkce konfliktu, jakožto progresivního faktoru rozvoje.

Většina teorií organizace a řízení, které byly koncipovány od počátku 20. století do 40. let, vycházela z představy, že jednání lidí v sociálních procesech je určováno racionálními postupy. Někteří se přitom domnívali, že stanovení těchto postupů má být svěřeno pouze řídicím složkám (např. F. Taylor či M. Weber), jiní byli pro větší podíl účasti samotných řízených na přijímání takových racionálních rozhodnutí (E. Mayo). V zásadě všechny tyto teorie předpokládaly, že každý problém má své jediné optimální řešení a lidé usilují právě toto řešení nalézt.

Toto pojetí odmítá tzv. nová teorie řízení, jejíž představitel Herbert A. Simon (později spolu s J. G. Marchem) prosazuje s myšlenku tzv. omezené racionality. Podle něj lidé nehledají v běžném životě optimální, ale pouze uspokojivé řešení. Důležitým prvkem koncepce omezené racionality je poznatek, že lidé nejsou schopni řešit složitější úkoly komplexně, nýbrž postupně, v jednotlivých na sebe navazujících krocích, které opět mají podobu alespoň uspokojivých řešení. Z toho pak plyne, že při dosažení přijatelného uspokojivého stavu, činí lidé další krok, aniž by hledali optimální řešení.

Oproti „racionalistickým“ teoriím, které dávají jednajícím lidem předem pouze určité možnosti, mezi nimiž mohou volit a lidem, jenž rozhodují pevně stanovená kritéria, která jim umožňují s jistotou seřadit možná řešení a jejich důsledky od optimálních k nejhorším, zastává teorie omezené racionality stanovisko, že takové situace jsou spíše vyjímečné a postup podle uvedeného schématu pro praktické potřeby málo upotřebitelné.

H. Simon je přesvědčen, že existuje řada překážek, které, když ne přímo vylučují, pak jistě omezují plnou racionalitu lidského jednání. Mezi ně patří fakt, že lidé nemohou znát veškeré důsledky všech alternativ jednání, mají omezenou schopnost odhadovat budoucnost vývoje svých hodnot a nedokáží si představit všechny alternativy svého jednání. Organizace mají sice možnost tyto překážky redukovat, ale nedokáží je plně eliminovat.

Na základě těchto východisek, především za použití metod logické analýzy, zkoumá teorie omezené racionality správní organizace, která jsou pojímána jako struktura, v níž se odehrávají rozhodovací procesy a usiluje dovést lidi k tzv. přiměřenému správnímu chování, které tedy nemusí být absolutně racionální, ale pouze dostatečně racionální.

Na organizaci nahlíží nová teorie řízení jako na racionální systém, který je složený z řady subsystémů, z nichž každý přijímá rozhodnutí, která pak ovlivňují fungování celé organizace. Míra, v níž se mohou jednotlivé složky podílet na rozhodování je určena typem organizace. Zastánci této teorie upozorňují, že možnost rozhodovat je nejen zdrojem moci, ale také oprávněním projevovat iniciativu. Je-li toto právo centralizováno, pak pouze nejvyšší stupně mohou reálně projevovat iniciativu a tím uskutečňovat inovace, kdežto nižší složky jsou odkázány jen na provádění rozhodnutí. V takto uspořádaných organizacích se projevuje konformismus vůči rozhodování vyšších instancí, nechuť ke změnám a obavy z odpovědnosti, což vede ke snižování efektivnosti jejich činnosti.

V průběhu 60. let se objevil směr označovaný jako nová teorie lidské motivace, která pokračovala v kritice klasické teorie řízení. Z hlediska rozvoje správní vědy si zvláštní pozornost zaslouží Rensis Likert, který formuloval tzv. model překrývajících se skupin. Organizace pojímá jako systémy vzájemně propojených skupin, které jsou dále mnohdy spojeny jedinci, zaujímající rozhodující postavení v několika takových skupinách. Existence takových osob může vytvářet stav, kdy dojde k propojení, resp. překryvání skupin jak v rámci dané organizace, tak případně i těch, které jsou mimo ni. Vzhledem k tomu je třeba, aby se pozornost při zkoumání organizací soustředila nejen na jejich

vnitřní poměry, ale takové vztahy k okolí. Pouze za této situace je možno nejen pochopit postavení organizace v sociálním kontextu, ale také její činnost efektivně ovlivňovat. R. Likert dále zdůrazňuje, že organizace je otevřený systém, který musí reagovat na podněty z okolí a přizpůsobovat se jim.

Z poválečných směrů patří k nevlivnějším systémová teorie, která je ovlivněna sociologickou strukturálně funkcionalistickou školou.

Tato škola, za jejíhož hlavního reprezentanta bývá považován profesor Harvardské univerzity Talcott Parsons, vychází z přesvědčení, že na společnost je nutno nahlížet celkově jako na systémy vzájemně spjatých částí, které se navzájem ovlivňují. Sociální systémy jsou podle něj ve stavu dynamické rovnováhy a mají tendenci ke stabilitě a jsou schopné se vyrovnávat s odchylkami, napětím a disfunkcemi. Skutečné změny nastávají postupně, formou přizpůsobování, kdežto náhlé (revoluční) změny se nedotýkají podstaty sociální struktury. Za nejdůležitější faktor sociální integrace považuje prof. Parsons souhlas hodnot, tj. takových, s nimiž souhlasí většina členů daného sociálního systému. Právě tento souhlas je hlavním předpokladem trvání sociální struktury.

Na základě uvedených východisek nahlíží systémová teorie na sociální organizaci jako systém, který je složen z množství subsystémů nižšího řádu. Do nich pak náleží např. jednotlivci, formální i neformální struktury, statusy a role, neformální organizace a další. Pokud jde o zkoumání správy, zabývá se nejen vnitřními poměry v organizaci, ale i jejími vztahy k vnějšímu světu, tendencemi k jejímu zachování s způsoby, kterými je toho dosahováno a zaměnitelností organizačních opatření. Sledovány jsou rovněž integrační procesy zajišťující celkovost organizace a její zaměření ke společnému cíli.

Strukturálně funkcionální teorie připisuje podstatný význam souhlasu hodnot, o jejichž přijetí všemi svými členy má usilovat každý systém. Předpokladem rovnováhy však není pouze shoda hodnot jednotlivců a daného systému, ale i s hodnotovým systémem celé společnosti. Vybočení z tohoto hodnotového rámce je výrazem nedostatečné adaptace a proto musí být každý systém vybaven potřebnými nástroji kontrolními a adaptačními.

Parsons zprvu nevěnoval dostatečnou pozornost problematice změny a vývoje. Postupně se však vyrovnal i s těmito otázkami a zabudoval do svojí teorie také význam sociálních změn a pozitivní role konfliktu.

Strukturálně funkcionalistická teorie svým akcentováním sociální stability umožnila poznání příčin dezintegrace a poskytla východisko pro vytváření sociálních organizací a systémů. Současně však bylo poukazováno na to, že je absolutizován požadavek stability a zdůrazňována konformita, což může naopak vyvolávat odmítavou reakci té části společnosti, která je ke konformitě nucena (vyřešit tento problém se pokusil R. K. Merton). Zřejmě největší její slabina spočívá v tom, že je použitelná v tradičních, stabilizovaných společnostech, avšak méně upotřebitelná je tam, kde společnosti tyto hodnoty nemají.

K zajímavým poznatkům systémové teorie náleží myšlenka o „vkladu a uspokojení“. Podle jejího tvůrce Ch. Bernarda patří k podmínkám efektivnosti organizace zajistit, aby její členové měli potřebné stimuly k zajišťování plnění úkolů organizace. Odtud formuloval požadavek, aby byl vytvořen takový systém stimulace, které nemají být pouze materiální povahy, který by vedl k uspokojení člověka ze spolupráce

Řada autorů zabývajících se teorií organizace a řízení, se více či méně obsáhle věnovala porovnávání toho jak fungují organizace napojené na trh a tzv. netržní organizace. Shrnutí těchto poznatků provedl v polovině 60. let Anthony Downs, jenž poukázal na fakt, že tyto organizace (kam náleží mezi jinými také správní úřady) nemají možnost provést ocenění svojí činnosti s ohledem na náklady, které je třeba na její zajištění vynakládat. To ztěžuje celkové rozhodování o tom, jak nakládat s přidělenými



zdroji a jak hodnotit výkonnost lidí, kteří jsou v úřadech zaměstnáni. Samozřejmě to může vést k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků či mrhání s nimi.

Podle A. Downs si ovšem nelze představit fungování společnosti bez těchto netržních organizací. Jejich úkolem totiž je pečovat o zajištění některých důležitých statků (např. akceschopnou armádou nebo určitou úroveň vzdělanosti), chránit konkurenční prostředí, zabezpečovat nezbytné sociální služby a další.

Po válce pronikly americké teorie do Evropy a přispěly k obnovení zájmu o správní vědu. Vedle podnětů metodologických ožily pod jejími vlivy i myšlenky, že veřejnou správu není možné zkoumat pouze ze správněprávních aspektů, nýbrž komplexně v rámci samostatné interdisciplinární správní vědy.

Současně s jejím obnovením se rozvinuly diskuse o místě správní vědy v systému ostatních sociálních věd a vztahu k nim (např. politologii, sociologii, právním vědám atd.). Nastoleny byly také otázky jejího předmětu a metod.

V této souvislosti došlo postupně k vymezení správní vědy, jakožto samostatné disciplíny, zabývající se organizací, úkoly, metodami činností atd. veřejné správy. Mimo to se však objevila i jiná pojetí. Např. správní věda je chápána jako především teorie rozhodování, další v ní vidí nástroj k integraci různých jiných oborů při zkoumání správy, nechybí ani juristická přístupy, zdůrazňující prioritu významu studia právních předpisů a další. Kromě toho byla pozornost věnována historii veřejné správy. K novějším trendům náleží rozvíjení správní informatiky, která mezi jinými vyvolala diskuse o možnostech a mezích využití výpočetní techniky při fungování a rozhodování v oblasti veřejné správy.

Řady zajímavých výsledků ve správněvědním bádání dosaženo i v oblasti bývalých evropských socialistických zemí a to přes výraznou politizaci a ideologizaci a apriorní přístupy k problematice.

Trvalejší hodnotu mají v tomto ohledu zejména práce některých polských teoretiků, kteří správní vědu rozvíjeli v souvislosti s bádáním v oblasti správního práva a dále v rámci obecné teorie řízení a organizace. Z řady jmen je třeba vzpomenout alespoň S. Kowalewského, Z. Leonského, Z. Rybického, J. Starosciaka, J. Szczepanského a J. Zieleniewského.

V bývalém Československu se v 60. letech konstituoval na právnické fakultě obor společenská a státní výstavba, k jehož zakladatelům je řazen P. Levit a V. Pavlíček. Tato disciplína usilovala o komplexní postižení politické organizace společnosti prostřednictvím zkoumání nejen formálně právních vazeb a struktur, ale i jejich reálného fungování. Nezaměřovala se ovšem pouze na správu, ale zabývala se širšími otázkami organizace státu vůbec a to především z pozic politické vědy.

Ve stejném období se začala vytvářet i správní věda, resp. teorie státní správy. Pěstována byla bezmála výlučně na právnických fakultách v Praze a později Brně (např. Z. Lukeš, M. Máša, I. Tomsová), resp. na specializovaných právnických výzkumných pracovištích, v prvé řadě v Ústavu státní správy (např. D. Hendrych, P. Zářecký). Spíše jen ojediněle a některým dílčím problémům se věnovali i neprávnické (např. M. Illner a J. Janoušek).