

Byrokracie, její vlastnosti a alokační nehospodárnost (Niskanenův model)

Václav Urbánek

Stručně připomeňme, že už dlouho před Maxem Weberem (1864 - 1920) byl termín "byrokracie" použit pro označení státní byrokracie, a to Francouzem de Gournayem v roce 1745. Termín byl samotným jeho autorem užíván v pejorativním smyslu - de Gournay mluvil o rostoucí moci úředníků jako o nemoci zvané byromanie. Kritika byrokracie v jejích rozmanitých podobách se potom stala jevem nerozlučně provázejícím vývoj moderní společnosti i hospodářství. Za všechny autory jmenujme ekonoma a satirika z druhé poloviny 20. století C. Northcote Parkinsona, jehož články diskutují zejména byrokratické řízení velkých ekonomických organizací a korporací. Parkinsonovy zákony kritizující ironicky vědeckou formou úředníky a jejich jednání se staly populárními i v laických vrstvách.

Naznačíme alespoň ve zjednodušené podobě hlavní zbraně běžných kritiků byrokracie:

- 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. Tato forma kritiky je povrchní a jevová v tom, že směřuje různé a protikladné typy správ - byrokratické i nebyrokratické.
- 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.
- 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. Omyl této kritiky je tom, že právě nedemokratické vlády využívají zdánlivě byrokratické formy úřadů.

Všechny uvedené argumenty jsou dosti povrchní a vyjevují skutečnost, že pojem byrokracie se používá promiskue, bez hlubší znalosti věci a s vytrháváním jen určitých souvislostí. Je ovšem snadné získat při kritice byrokracie na svou stranu veřejné mínění, zejména proto, že správa obecných věcí, jež je hlavní doménou byrokracie, se týká každého z nás a často působí proti našim úmyslům.

Na druhé straně mnoho autorů a vědců shledávalo v byrokracii pozitivní rysy - přesnost, pečlivost, efektivnost a četné podobné. Byrokracie je podle jejích obhájců nejefektivnější a nejúčinnější formou organizace, kterou lidstvo vynalezlo k tomu, aby řídilo své složité organizační formy. Zdá se, že spor mezi kritiky a obhájci byrokracie trvá od počátků reflexe byrokratického řízení věcí a - jako mnoho jiných vědeckých diskusí - dodnes zaměstnává hodně lidí na obou stranách, a to nejen ekonomů, ale také sociologů, psychologů, politologů a teoretiků managementu.

Podle Webera je rozvoj byrokracie úzce svázán s expanzí kapitalismu, kde existují sociální předpoklady pro vznik jejích nejčistších forem. Na prvé místo mezi těmito předpoklady řadí vznik peněžního hospodářství a zdůrazňuje například důležitost podvojného účetnictví pro existenci stabilizovaného podniku. Podvojně účetnictví a tím způsobem vedené knihy umožňují sledování kapitálu v delších časových úsecích. Kapitálové účetnictví je hodnocení a ověřování příležitostí vytvářet zisk, to jest hodnocení a ověřování celkových aktiv na začátku a na konci transakce. Ziskovost závisí, mezi jinými, na schopnosti předvídat budoucí události a podřídit je kalkulaci. Vedení podvojného účetnictví je v tomto smyslu strojem času, neboť vyjadřuje a současně kvantifikuje výkon podniku nebo organizace ve zvoleném čase. Časová kontrola je charakteristická pro byrokracii všeobecně, nejenom pro ekonomické organizace a podniky. Jak uvedeme dále, charakteristickým rysem byrokracie podle Webera je vedení spisů, které nejenom zaznamenávají minulost, ale zároveň jsou příkladem nebo předpisem budoucnosti a umožňují průběžnou a pravidelnou aktivitu organizace.

Které jsou hlavní rysy ideálního typu byrokracie vymezené Maxem Weberem:

1. přesné rozdělení kompetencí, jasná dělba práce
2. stanovení úřední hierarchie a instančního postupu - hierarchie a delegace autority
3. systematická kontrola a disciplína na základě psaných pravidel - záznamy
4. věčná neosobní oddanost službě - *sine ira et studio*
5. odborné předběžné vzdělání a kvalifikace
6. úřad je jediným nebo aspoň hlavním povoláním
7. výběr a postup na vyšší místa na základě kvalifikace - kariéra
8. přesné oddělení úřední sféry od soukromé včetně peněz a místa

Tento výčet vlastností ideálního typu byrokracie je vlastně výčtem kontrolních mechanismů, které mají obsahovat instituce správy s cílem podrobit činnost úředníků permanentnímu dohledu v jiných formách správy nemožným.

Další vývoj teorie lidského jednání po Weberovi i další rozvoj ekonomie a sociologie přinesl mezi jinými i tyto pohledy na byrokracii:

A) Weber příliš důvěřuje lidské schopnosti odhadnout důsledky vlastního jednání. Jeho účelově jednající aktéři se vyznačují prakticky neomezenou prozřetelností. Ve skutečnosti lidé dosahují svým jednáním jen části zamýšlených důsledků a další důsledky jsou zhusta protichůdné jejich záměrům. Herbert A. Simon (1958) ukázal, jak lidé v organizaci nehledají řešení problémů optimální, nýbrž uspokojivé. Uspokojivost je dána momentální dispozicí, vnímáním situace.

B) Weber neuznává kvalitativní rozdíl mezi jednáním individuálním a kolektivním. Ve skutečnosti ovšem jednání individua jako člena skupiny je ovlivněno postavením skupiny v širším celku. Často se jednotlivci vyhýbají společným aktivitám a čekají, že ostatní členové skupiny budou jednat za ně a v jejich zájmu. Kdy se jednatel podílí na kolektivním jednání a kdy nikoliv je složitá otázka těžko posuzovatelná z teorie racionálního jednání (srv. Mancur Olson: *The Logic of Collective Action*, Cambridge 1965)

C) V moderním světě představuje byrokracie velmi silný element a není divu, že kritiky se množí velkou rychlostí. Vycházejí z Weberova pojetí a převádějí je do oblasti ekonomie, sociologie, psychologie, teorie managementu nebo i jinam a snaží se pomocí vědeckého aparátu příslušného dané vědě najít řešení současných problémů byrokracie. Některé z nich jsou úspěšnější, jiné méně.

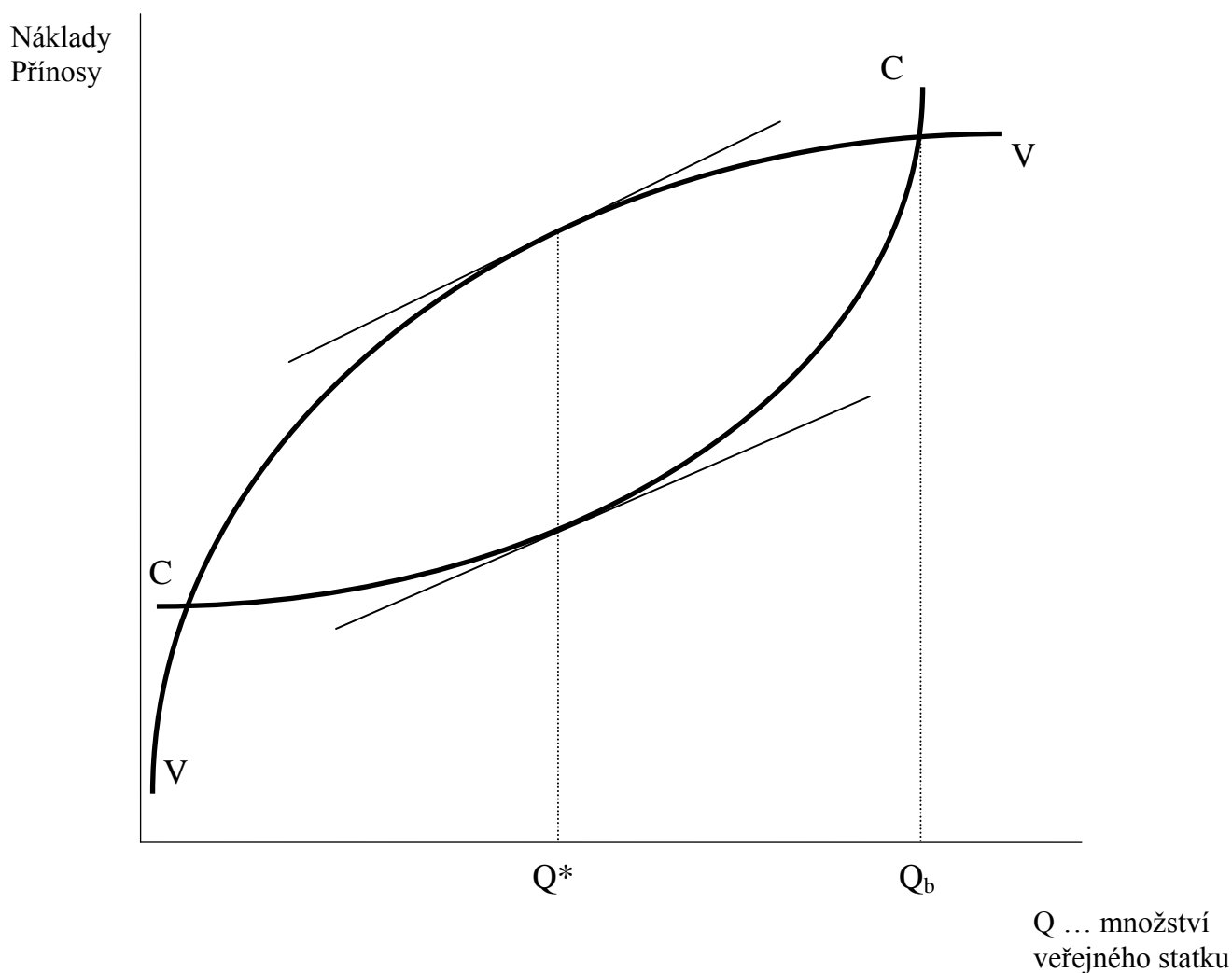
D) Ekonomická analýza byrokracie byla formalizována modelem amerického ekonoma Williama A. Niskanena (*Bureaucracy and Representative Government*, Chicago 1971). Niskanen předpokládal, že ve světě soukromého sektoru usilují firmy a jejich majitelé o maximalizaci zisku. Naproti tomu byrokraté se snaží o takové věci jako je prestiž úřadu, veřejný vliv, moc a důležitost; peněžní zisky jsou vyloučeny. Ve svém modelu nahradil Niskanen všechny zmíněné hodnoty, o něž byrokraté usilují, velikostí rozpočtu jejich úřadu. Maximalizace rozpočtu představuje hlavní zájem úředníka a jeho oponentem je zástupce voličů, pro něž úřad zajišťuje veřejný statek (např. národní obranu, bezpečnost, veřejnou dopravu atd.).

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.

Tento výstup je ovšem **nehospodárný**, protože v tomto bodě už marginální náklady (sklon křivky CC) převyšují marginální přínos (sklon křivky VV). **Hospodárný výstup** (hospodárné množství statku Q) je v bodě, kde marginální přínos statku Q je roven marginálnímu nákladu na jeho pořízení, tedy v množství statku Q^* . Sklony křivek CC a VV jsou při tomto množství stejné.



Lze položit otázku, proč financující volený reprezentant přistoupí na nárok byrokrata a povolí mu nehospodárnou produkci veřejného statku na úrovni Q_b . Základní odpovědí je poukaz na informační asymetrii. Byrokrat a jeho úřad jsou obvykle vybaveni rozsáhlou technickou a často i vědeckou znalostí problematiky spojené s veřejným statkem a snadno voleného reprezentanta přesvědčí.

Takto zjednodušeně podaný Niskanenův model zachovává jeho hlavní vlastnosti. Pro obsáhlejší matematické odvození modelu je možné použít například publikaci Jackson - Brown, *Public Sector Economics*, 4th Edition, Blackwell 1996, str. 199 an. Zde je také uvedena diskuse Niskanenova modelu z pozdějších let po jeho vzniku.

Závěrem bych rád poznamenal, že podle mého názoru spor o byrokracii zahájený Weberovou koncepcí není zdaleka ukončen. Zrovna tak ale není ukončena ani existence byrokracie samotné, přestože někteří kritici byrokracie její konec buď předvídají v blízké budoucnosti nebo dokonce vidí v současnosti. Domnívám se, že organizování věcí podle Weberových představ stále ještě představuje nejlepší možný způsob ve státních, veřejných a ve velkých ekonomických organizacích.