

**Teoretické aspekty
politicko-administratívnych
vzt'ahov**

Teoretické aspekty politicko-administratívnych vzt'ahov

Emília Sičáková-Beblavá
Darina Ondrušová
Daniel Klimovský
Tomáš Jacko

december 2010

Teoretické aspekty politicko-administratívnych vzťahov

(monografia)

Emília Sičáková-Beblavá, Darina Ondrušová, Daniel Klimovský, Tomáš Jacko

Doc. Ing. Emília Sičáková-Beblavá, PhD. – kapitoly 1 a 3.

Mgr. Darina Ondrušová – podkapitoly 1.1, 1.7, 1.8 a 3.2, 3.3, 3.4.

PhDr. Daniel Klimovský, PhD. – kapitola 2.

Tomáš Jacko, BSocSc (Hons), MPA – podkapitoly 1.1, 1.2, 1.4 a 1.8.

Recenzenti:

Doc. Ing. Miroslav Beblavý, PhD.

Doc. Mgr. Katarína Staroňová, PhD.

Editor/jazykový redaktor:

Ing. Miroslav Kollár



© Ústav verejnej politiky a ekonómie
Fakulta sociálnych a ekonomických vied
Univerzita Komenského v Bratislave
Mlynské luhy 4
821 05 Bratislava
Tel.: +421 2 206 69 800

December 2010

Obal: Ratifikácia Münsterského mieru/ *The Ratification of the Treaty of Münster* (Gerard ter Borch, 1648). The National Gallery, London.

Táto publikácia bola vydaná vďaka finančnej podpore Vedeckej a grantovej agentúry Ministerstva školstva SR, konkrétne vďaka grantu č. 1/0507/10.

Vydal ADIN, s.r.o.

ISBN 978-80-89244-79-9

Naším mamám.

ard ter

entúry

Obsah

<i>Zoznam tabuliek</i>	<i>viii</i>
<i>O autoroch</i>	<i>ix</i>
<i>Predslov</i>	<i>xi</i>
Úvod	1
1. Administratíva a úradníci	3
1.1 Administratíva.....	3
1.2 Organizácia.....	7
1.3 Byrokracia.....	13
1.4 Vývoj modernej administratívy – byrokracie.....	15
1.5 Max Weber o byrokracii a reflexia Webera.....	20
1.6 William Niskanen o byrokracii a reflexia Niskanena.....	26
1.7 Štruktúra byrokracie.....	28
1.8 Byrokracia a demokracia.....	30
2. Politika a politici	37
2.1 Politika a politické strany.....	37
2.2 Politici: kto, ako a prečo?.....	42
2.3 Politik: homo oeconomicus alebo homo politicus?.....	47
2.4 Politici a ich pozícia vo vzťahu k občanom.....	49
2.5 Odmeňovanie a trestanie politikov: možnosti a limity.....	51
3. Politicko-administratívne vzťahy	55
3.1 Roly politikov a administratívy vo verejnej politike.....	56
3.2 Kariérne dráhy – podobnosti a odlišnosti politikov a úradníkov.....	72
3.3 Politicko-administratívne systémy ako širší kontext politicko-administratívnych vzťahov.....	77
3.4 Politicko-administratívne vzťahy na lokálnej úrovni.....	81
Zhrnutie	91
<i>Zoznam použitej literatúry</i>	<i>93</i>

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1: Porovnanie troch modelov prístupu k riadeniu verejnej správy.....	19
Tabuľka 2: Charakteristické znaky byrokratických organizácií podľa Halla	25
Tabuľka 3: Prehľad vybraných autorov v otázke demokratickosti byrokracie, a byrokracie vo vzťahu k demokracii	34
Tabuľka 4: Dichotómia v politicko-administratívnych vzťahoch, v chronológii podľa vybraných autorov.....	59
Tabuľka 5: Typy politických aktivít byrokracie podľa Petersa.....	65
Tabuľka 6: Systémy obsadzovania postov vo verejnej správe.....	75
Tabuľka 7: Politicko-administratívne systémy vo vybraných krajinách.....	80
Tabuľka 8: Porovnanie modelov politicko-administratívnych vzťahov na národnej a lokálnej úrovni	84
Tabuľka 9: Formy vládnutia na miestnej úrovni a modely politicko-administratívnych vzťahov podľa Mouritzena a Svaru	85
Tabuľka 10: Prehľad činností úradníkov na lokálnej úrovni podľa typov aktivít.....	86

Doc. I.
FSEV
viacúro
Transp
progra
Univer
Intern
admini
ekonon

Mgr.
ekonón
štúdiá
pobytu
pomoc
tiež uv
Spoloč
výskur

PhDr.
Filozo
a v súčas
2009 p
v Košíc
(Neme
odborn
region

Tomáš
ekonón
správu
Minist
v TIS.
Otvoro

O autoroch

.....19
.....25
.....34
.....59

Doc. Ing. Emília Sičáková-Beblavá, PhD. pôsobí na Ústave verejnej politiky a ekonómie FSEV UK v Bratislave, kde vedie výskum a predmety venované téme korupcie a viacúrovňovej správe vecí verejných. V rokoch 1998 až 2009 bola prezidentkou Transparency International Slovensko (TIS) a s TIS spolupracuje aj v súčasnosti ako jej programová riaditeľka. V roku 2003 sa zúčastnila postgraduálneho programu na Yale University. V rokoch 2001 až 2004 bola členkou medzinárodnej správnej rady Transparency International a od roku 2008 pôsobí ako členka poradného orgánu Regionálneho centra pre administratívnu reformu UNDP v Aténach. Je členkou Fóra mladých lídrov pri Svetovom ekonomickom fóre.

.....65
.....75
.....80
.....84

Mgr. Darina Ondrušová pôsobí ako interná doktorandka na Ústave verejnej politiky a ekonómie FSEV UK v Bratislave. Absolvovala magisterské štúdium v programe európske štúdiá na FSEV UK. V rámci svojho štúdia sa v zimnom semestri 2007 zúčastnila Erasmus pobytu na univerzite v Osnabrücku v Nemecku. V diplomovej práci sa venovala rozvojovej pomoci SR Srbsku a Čiernej Hore a v súvislosti s dňm v regióne Západného Balkánu mala tiež uverejnené dve analýzy v internetovom časopise *Despite Borders*, vedenom v tom období Spoločnosťou pre Strednú a Východnú Európu (júl a október 2008). V súčasnosti sa výskumne zaoberá najmä témou politicko-administratívnych vzťahov.

.....85
.....86

PhDr. Daniel Klimovský, PhD. v roku 2009 úspešne ukončil doktorandské štúdium na Filozofickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave v odbore Teória politiky a v súčasnosti sa venuje najmä otázkam komunálnej a regionálnej politiky. V rokoch 2003 – 2009 pôsobil na Katedre sociálnych vied Fakulty verejnej správy Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach. V rokoch 2007 – 2009 absolvoval výskumnú stáž na Universität Bayreuth (Nemecko) a okrem toho sa zúčastnil viacerých krátkodobých zahraničných vedeckých alebo odborných stáží, školení a tréningov. V súčasnosti pôsobí ako odborný asistent na Katedre regionálnych vied a manažmentu Ekonomickej fakulty Technickej univerzity v Košiciach.

Tomáš Jacko, BSocSc (Hons), MPA pôsobí ako doktorand na Ústave verejnej politiky a ekonómie FSEV UK v Bratislave. Vyštudoval politológiu a medzinárodné vzťahy a verejnú správu na University of Manchester. Pôsobil ako stážista v TIS, v televízii TA3 a na Ministerstve hospodárstva SR. Od januára 2010 zároveň pôsobí ako programový koordinátor v TIS. Viedol napríklad projekt Protikorupčné minimum, ktorého súčasťou bolo hodnotenie Otvorená samospráva 2010.

Predslov

Publikácia približuje čitateľom problém, ktorý zatiaľ nie je predmetom systematického štúdia akademickej obce na Slovensku, napriek tomu však patrí ku kľúčovým témam verejnej správy a jej modernizácie. Pripomína, že kvalita výkonu verejnej správy je ovplyvnená konkrétnym vývojom vzťahov medzi politikmi a úradníkmi, právnym rámcom upravujúcim vzťahy politiky a administratívy, politickou kultúrou a politickou tradíciou vzťahu štátu k zamestnancom verejnej správy.

Súčasný stav poznania problému možno stručne charakterizovať nasledovne: politicko-administratívne usporiadanie vzťahov vo verejnej správe má zabezpečiť efektívne fungovanie a organizáciu moderného štátu. Zmeny vládnych koalícií alebo celková zmena politickej scény by nemali mať zásadný vplyv na administratívny výkon moci. Inak povedané administratíva štátu má smerovať k výsostne profesionálnemu typu inštitúcie s vysoko odborne a profesionálne pripravenými zamestnancami s nezávislým postavením voči politickej štruktúre moci. Len týmto „ideálnym“ spôsobom možno dosiahnuť efektívny a politicky neutrálny výkon funkcií verejnej správy a stabilitu zamestnaneckých rolí vo vláde. V praxi je to však často inak.

V postkomunistických krajinách predstavovalo usporiadanie politicko-administratívnych vzťahov jednu z najťažších úloh od začiatku transformačného procesu v roku 1989. Proces tranzície priniesol zmeny vo všetkých oblastiach spoločenského života a zasiahol aj oblasť verejnej správy a jej administratívnych funkcií. Pojem verejná či štátna služba a verejný či štátny zamestnanec mal byť nanovo definovaný v kontexte zmeny typu politického režimu. K základnému rozhodnutiu v podobe zákona o štátnej službe a verejnej službe však Slovenská republika dospela až po dvanástich rokoch od pádu komunistického režimu v roku 2001, keď bol prijatý prvý zákon o štátnej službe a zákon o verejnej službe v postkomunistickej histórii Slovenska vôbec. Odtedy došlo k mnohonásobným úpravám oboch zákonov, čo svedčí o citlivosti problému v spoločenskej praxi.

Administratíva v postkomunistických krajinách prakticky od začiatku svojej transformácie vykazuje dve základné charakteristiky. Po prvé je to komplikovanosť stabilizácie vzťahu politiky a administratívy. Nestabilita vládnych koalícií a z toho vyplývajúca nestabilita štátnej administratívy predstavuje jedno z hlavných obmedzení presadenia nestranného a profesionálneho výkonu štátnej služby. Tento stav vážne narúša kontinuitu výkonu štátnej služby, pretože v krajinách stredovýchodnej Európy dochádza k personálnym zmenám štátnej administratívy prakticky po každých voľbách, a to bez ohľadu na to, či konkrétna krajina už má, alebo nemá prijatý zákon o štátnej službe.

Druhou charakteristikou je slabosť alebo nezainteresovanosť administratívy v samotnom politickom procese rozhodovania, inak povedané nízka miera účasti alebo neúčasti úradníkov (byrokracie) na tvorbe verejných politik. Tento stav vyplýva jednak z nízkej kvality potrebnej odbornosti štátnych zamestnancov v dôsledku ich častých výmen, jednak zo samotného vzťahu medzi štátnym zamestnancom a politikom, kde sa politik radšej poradí a spolupracuje s vlastnými odborníkmi, expertmi, ktorí fungujú mimo štátnej služby. Je to odraz celkovej absencie dôvery medzi politikmi a štátnymi či verejnými zamestnancami, ktorí spoluvytvárajú vládny aparát. Vzťahy medzi politikmi a štátnymi zamestnancami možno

považovať za slabé a nevyhovujúce potrebám moderného výkonu moci. Nestabilita vo vzťahoch kľúčových aktérov vládnutia môže byť jednou z príčin problémov sociálno-ekonomickej transformácie v krajinách stredovýchodnej Európy po roku 1989.

Táto situácia má aj svoj historický rozmer, pretože rozvoj štátnej administratívy sa u nás začal až na začiatku 20. storočia a bol narušený dvoma svetovými vojnami. Po druhej svetovej vojne sa presadil komunistický režim, ktorý sa v rámci ideologickej tézy rozbitia buržoázneho štátu a nastolenia diktatúry proletariátu stal brzdou rozvoja nezávislej štátnej administratívy. Štátna správa bola spolitizovaná záujmami jednej vládnucej politickej strany a stala sa nástrojom presadzovania straníckych záujmov. Po páde komunistického režimu bolo teda potrebné vybudovať túto kľúčovú zložku štátneho aparátu prakticky od nuly.

Slovenská republika pristúpila k zásadnej reštrukturalizácii systému štátnej administratívy až po roku 1998. Vzorom pre zmenu sa stal najmä nemecký model štátnej správy, ktorý je veľku konzervatívny v prístupe k modelovaniu politicko-administratívnych vzťahov. Z hľadiska verejnej politiky táto zmena neprinesla potrebný posun k budovaniu tradície angažovanosti štátnej služby v procese tvorby verejnej politiky. Politická polarizácia iba prehĺbila diskontinuitu jej vývoja a pokračovala v tradícii služby administratívy politickým stranám (lojalita k vládnucim politickým stranám) namiesto služby štátu (lojalita k štátu).

Medzi politikmi a štátnou administratívou stále chýba funkčné prepojenie a stabilný vzťah.

Touto publikáciou sa chceme pokúsiť prispieť k odbornému poznaniu problematiky, ako aj k diskurzu o kvalite vzťahov medzi politikou a administratívou, o funkčnom prepojení aktivít politikov a štátnych zamestnancov, a tiež o význame budovania mechanizmov, ktoré podporia nestraničnosť štátnej správy, lojalitu k štátu a verejnej politike, na ktorej sa politici a štátni zamestnanci spolupodieľajú.

Monografia je výsledkom spolupráce riešiteľského tímu na Ústave verejnej politiky a ekonomie Fakulty sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského (ÚVPE FSEV UK) v Bratislave. Chceme vyjadriť poďakovanie koordinátorke projektu Emílii Beblavej, ako aj spoluautorom textov Danielovi Klimovskému a interným doktorandom ÚVPE FSEV UK Darine Ondrušovej a Tomášovi Jackovi za prácu, ktorú vykonali pri príprave jednotlivých kapitol.

Záverom by som rada uviedla, že ide o prvú publikáciu na Slovensku, ktorá čitateľom prináša ucelený pohľad na vývoj a conceptualizáciu politicko-administratívnych vzťahov v západnej literatúre. Problémy, ktoré nastoľuje, majú význam nielen pre našu odbornú verejnosť, ale aj pre aktuálnu politickú prax. Dúfam, že táto publikácia nájde svojich čitateľov v odbornej obci aj v praxi.

Prof. PhDr. Ludmila Malíková, PhD.

Riaditeľka Ústavu verejnej politiky a ekonomie FSEV UK v Bratislave
Bratislava, 5. december 2010

V predk
formálny
a politik
vzťahoc
čele mo

Uvedeno
začala f
výskum
presadzo
usporiad
oddelení
Wilson
vzťahov
politiky
istú voľ
kompara
silných s

Viacere
zdôrazň
časti bo
funguje
skúmať
výskum
v kontex
verejném
a politici
vlastnú s
vyvážen
relatívno
politické

Na zákl
a úradní
čím sa r
uvádza M
uvažujen
závislých

Pre lepš
monogra

Prvá kap
verejnej

Úvod

V predkladanej monografii sa venujeme teoretickým aspektom vzťahov medzi vybranými formálnymi aktérmi vo verejnej politike a to konkrétne vzťahom medzi úradníkmi a politikmi. Odborná literatúra v tomto kontexte hovorí o politicko-administratívnych vzťahoch a Aberbach, Putnam a Rockman (1981) uvádzajú, že ide o neľahké partnerstvá na čele moderného štátu.

Uvedenej problematike sa výskumníci intenzívnejšie venujú od konca 19. storočia, keď sa začala formovať veda o administratívnej/verejnej správe. Jednou z otázok, ktoré si začali výskumníci v tejto súvislosti klásť, je vzťah úradníkov a politikov v kontexte tvorby, presadzovania a implementácie verejných politik. Vznikali prvé modelové pohľady na usporiadanie vzťahov medzi uvedenými aktérmi, ktoré zdôrazňovali dichotómiu, teda oddelenie práce politikov a úradníkov. Predstaviteľom tohto pohľadu bol v USA Woodrow Wilson a na európskom kontinente Max Weber. Dichotómia politicko-administratívnych vzťahov má viaceré podoby, pričom vo Wilsonovom ponímaní znamenala také oddelenie politiky a administratívy, kde sa každá z nich venuje inému typu otázok, v rámci ktorých má istú voľnosť v rozhodovaní, odbornú nezávislosť. Obaja vyššie uvedení autori zdôrazňovali komparatívne výhody daných aktérov, teda úradníkov a politikov, a odporúčajú stavať na ich silných stránkach.

Viacere výskumy zamerané na danú oblasť uskutočňované v druhej polovici 20. storočia zdôrazňovali normatívne aspekty politicko-administratívnych vzťahov a v rámci empirickej časti bola uskutočňovaná inštitucionálna analýza. Výskumníci začali skúmať, ako reálne funguje verejná správa, prečo vznikajú organizácie verejnej správy a ako pôsobia, a začali skúmať aj samotnú byrokráciu ako organizačnú formu administratívy. Zároveň sa predmetom výskumu stalo pôsobenie úradníkov a politikov vo verejnom sektore a to, ako pôsobia v kontexte tvorby, presadzovania a implementácie verejných politik. Výskumníci venujúci sa verejnému sektoru si v tejto súvislosti kládli rôzne otázky, napríklad – v čom sa úradníci a politici podobajú, a v čom sú odlišní? Čo vysvetľuje rozdiely a podobnosti? Majú svoju vlastnú skupinovú identitu? Čo to znamená pre tvorbu verejnej politiky? Ako dosiahnuť vyvážený pomer medzi technickou efektívnosťou a demokratickou responzívnosťou, teda relatívnou mocou administratívy, byrokracie a reprezentatívnymi inštitúciami, ako sú politické strany a parlament?

Na základe výskumov v tejto oblasti začalo byť dichotomické vnímanie vzťahu politikov a úradníkov dopĺňané o komplementárne pohľady na politicko-administratívne vzťahy, pod čím sa rozumie vzájomné prepojenie uvedených aktérov v rámci cyklu verejnej politiky. Ako uvádza Malíková (2010), dichotomická logika delby moci by bola veľmi jednoduchá pokiaľ uvažujeme v modelových situáciách. V praxi však ide o zložitú interakčnú sieť vzájomne závislých subsystémov, v ktorých sa činnosť úradníkov a politikov uskutočňuje.

Pre lepšie pochopenie jednotlivých aktérov a ich interakcií sme sa rozhodli pre rozdelenie monografie do troch kapitol.

Prvá kapitola sa venuje konceptualizácii základných pojmov súvisiacich s problematikou **verejnej administratívy**. Definujeme jednak samotný pojem *administratíva*, ako aj ďalšie

súvisiace pojmy, ako sú *organizácia* a *byrokracia*. Popisujeme vývoj modernej administratívy – byrokracie a zároveň charakterizujeme byrokráciu cez diela dvoch významných teoretikov danej problematiky – Maxa Webera a Williama A. Niskanena. Prvú kapitolu uzatvárame analýzou vzťahov byrokracie a demokracie, pričom danú časť považujeme za dôležitú pre uvažovanie o trojuholníku vzťahov medzi občanmi, politikmi a úradníkmi, z ktorého následne vychádzame v tretej kapitole pri definovaní politicko-administratívnych vzťahov.

Ďalšia kapitola sa zameriava na vybrané koncepty spojené s **politikou a politikmi**. V jej prvej časti venujeme pozornosť základnému teoretickému vymedzeniu troch politických dimenzií (t. j. *polity*, *policy* a *politics*) a problematike politických strán. Našou snahou je naznačiť inštitucionálny rámec, v rámci ktorého sa pohybujú a realizujú svoje aktivity politici. Tému politikov, ich postaveniu a pôsobeniu je venovaná druhá časť tejto kapitoly. Snahou autora je poukázať na problém jasného vymedzenia toho, kto môže, respektíve nemôže byť považovaný za politika. Keďže politici sú verejne činnými osobami, kapitola neopomína ani tému vzťahu politikov k občanom, respektíve k verejnosti a teoretické možnosti odmeňovania politikov.

Tretia kapitola nadväzuje na predchádzajúce dve a sústreďuje sa na vybraný aspekt správania úradníkov a politikov – na ich vzájomnú interakciu v rámci tvorby, presadzovania a implementácie verejných politík. V tejto kapitole sa teda primárne venujeme konceptualizácii **politicko-administratívnych vzťahov**. Vychádzame z výsledkov a modelovania, ktoré boli v tejto oblasti uskutočnené. Daná kapitola je rozdelená do štyroch hlavných častí. Najprv predstavujeme základné pohľady na vzťah uvedených aktérov a rozlišujeme dichotomické a komplementárne pohľady na politicko-administratívne vzťahy. Následne predstavujeme dve klasifikácie politicko-administratívnych vzťahov a vysvetlenie správania uvedených aktérov pomocou aparátu teórie *principal – agent*. V krátkosti sa v danej kapitole venujeme aj otázkam kariérnych dráh úradníkov a politikov a načrtávame, ktoré faktory majú vplyv na usporiadanie daných vzťahov. V závere tejto kapitoly predkladáme pohľady na politicko-administratívne vzťahy na lokálnej úrovni.

Monografiu uzatvára zhrnutie, kde poskytujeme stručný prehľad o tom, čo súčasná spoločenská veda vie o problematike politicko-administratívnych vzťahov.

Veríme, že predkladaná monografia, ktorá sa rodila z dôvodu záujmu jej autorov o lepšie pochopenie politicko-administratívnych vzťahov, prispeje k širšiemu teoretickému poznaniu komplexnosti danej problematiky. Zároveň dúfame, že bude pomôckou pre slovenskú prax, ktorá stále hľadá vhodné inštitucionálne usporiadanie vzťahov medzi úradníkmi a politikmi.

Na záver ďakujeme prof. Ludmile Malíkovej, doc. Miroslavovi Beblavému a doc. Kataríne Staroňovej za odborné rady, ktoré pomohli vylepšiť predkladanú monografiu. Naša vďaka patrí aj Miroslavovi Kollárovi za úpravu daného textu. Zároveň ďakujeme aj agentúre VEGA, vďaka ktorej grantu č. 1/0507/10 sme sa tejto problematike začali hlbšie venovať, a ktorá nám umožnila monografiu vydať.

Autori

Úvod

V rámci
s problem
ako aj d
v kontex
hlavnú d
organiz

Zároveň
– byrok
problema
aj nad tý

Prvú ka
Prvým j
Uveden
občanmi
administ

Predstav
predpok
skúmaní

1.1 Adm

Pojem a
pojmu tá
(2003).
používa

¹ Z angli

² S adm
a manaž
prieniky
rozsiahle
práve vý

1

Administratíva a úradníci

Úvod

V rámci tejto kapitoly sa venujeme konceptualizácii základných pojmov súvisiacich s problematikou verejnej administratívy. Definujeme jednak samotný pojem *administratíva*, ako aj ďalšie súvisiace pojmy, ako sú *organizácia* a *byrokracia*. Týmto dvom pojmom sa v kontexte skúmania a popisovania administratívy výraznejšie venujeme preto, lebo za hlavnú definíciu verejnej byrokracie v predkladanej monografii považujeme byrokráciu ako organizačnú formu modernej verejnej správy, teda administratívy.

Zároveň poskytujeme čitateľovi krátky historický exkurz do vývoja modernej administratívy – byrokracie a byrokráciu približujeme cez diela dvoch významných teoretikov danej problematiky – Maxa Webera a Williama A. Niskanena. V uvedom kontexte sa zamýšľame aj nad tým, či sú byrokracie naozaj byrokratické.

Prvú kapitolu uzatvárame diskúziou o vzťahu byrokracie a demokracie z dvoch hľadísk. Prvým je vzťah demokracie v rámci byrokracie a druhým vzťah byrokracie a demokracie. Uvedenú časť považujeme za kľúčovú pre uvažovanie o trojuholníku vzťahov medzi občanmi, politikmi a úradníkmi, z ktorého budeme vychádzať pri pojednaní o politicko-administratívnych vzťahoch v tretej kapitole predkladanej monografie.

Predstavenie jednotlivých teoretických pohľadov na administratívu je preto nevyhnutným predpokladom pre pochopenie komplexnosti politicko-administratívnych vzťahov, ich skúmanie a navrhovanie politik v tejto oblasti.

1.1 Administratíva

Pojem *administratíva* má viacero významov. V tejto časti predkladáme tri interpretácie tohto pojmu tak, ako ich zosumarizoval Laurence Lynn Jr. v publikácii *Príručka verejnej správy*¹ (2003). Už v úvode uvádzame, že pre účely tejto monografie pojem administratíva používame ako synonymum slova verejná správa.²

¹ Z anglického originálu *Handbook of Public Administration*.

² S administratívou sa môžeme stretnúť aj v súkromnom sektore. Predstavuje výkonnú a manažérsku zložku firmy, ktorá je zodpovedná za vykonávanie rozhodnutí. Rozdiely, prieniky a kompatibilita verejnej správy so správou súkromných statkov je predmetom rozsiahleho výskumu, mnohých teórií a argumentov. *New public management* je napríklad práve výsledkom tejto zaujímavej dichotómie.

Pohľady na pojem *administratíva*

Slovo *administratíva* pochádza z latinského slova *ministrare*, čo v preklade znamená slúžiť. Podľa Hooda sa termín administratíva³ rozšíril do anglicky hovoriacich krajín počas 19. storočia vo význame „výkon úloh exekutívy“⁴ (2005, s. 9 v Ferlie a kol). Pojem verejná správa⁵ sa začal následne používať v zmysle akademického štúdia administratívy (t. j. **exekutívnej zložky vlády**).⁶

Administratíva alebo verejná správa býva interpretovaná v dnešnom ponímaní rôzne. Lynn⁷ ponúka nasledujúce tri interpretácie – verejná správa ako **štruktúra, remeslo a inštitúcia** (Lynn, 2003):

- Po prvé, verejná správa je **štruktúra** vládnutia (Scott, 1998), čiže zákonne upravené právomocí manažérov rozhodovať tak, aby umožnili vláde ovplyvňovať správanie sa občanov (Lynn citované v Peters a Pierre, 2003, s. 14). Verejná správa preto obsahuje zákonné delegovanie autority a tiež externú kontrolu jej výkonu (Lynn v Peters a Pierre, 2003, s. 17). Inými slovami, verejná správa je systém prenesenia právomocí na vybraných manažérov za účelom riadenia a kontroly procesov vo verejnom sektore.
- Po druhé, verejnú správu je možné vnímať aj ako **remeslo**, čiže ako naučenú zručnosť jednotlivcov vykonávajúcich manažérske pozície. Efektívnosť verejného manažmentu preto závisí od manažérov verejného sektora a ovládania ich remesla. Lynn a ďalší autori teda vnímajú verejnú správu aj ako verejný *manažment* (Lynn, citované v Peters a Pierre, 2003). Už v prvej učebnici verejnej správy vydanej v roku 1926 Leonard D. White reaguje na historické ponímanie verejnej správy založenej na princípe práva a právneho štátu nasledovne: „Skôr než od základov práva by sa malo štúdium administratívy začať od základov manažmentu.“ (1926, s. vii) Avšak iní autori varujú práve pred zamieňaním týchto dvoch termínov (napríklad Fayol, 1930; Perry a Kramer, 1983; Rainey, 1990). Podľa nich je verejný manažment špecializovanou oblasťou a spadá pod oblasť administratívy alebo verejnej správy. Tieto rôzne pohľady však nič nemenia na vnímaní verejnej správy ako zručnosti alebo zamestnaní jednotlivcov pracujúcich pre štát.
- Po tretie, tak ako sú títo manažéri schopní vykonávať svoje remeslo a povinnosti zodpovedne, v súlade s ústavnými predpismi a všeobecne akceptovanými hodnotami, tak sa ich remeslo stáva „**inštitúciou** ústavného vládnutia“ (Lynn v Peters a Pierre, 2003, s. 15 a Weimer, 1995). Wamsley za potrebné kvality verejnej správy považuje: „zodpovednosť, profesionalizmus, odhodlanosť, sebaúctu a legitimitu“ (1990, s. 26).

³ Z angl. *administration*.

⁴ Z anglickej definície „*operational work of executive government*“.

⁵ Z angl. *public administration*.

⁶ Vedeckej oblasti verejná správa a jej historickému vývoju sa viac venujeme v časti 1.2 *Organizácia - Definovanie pojmu organizácia*.

⁷ Lynn používa pojem verejná správa aj ako ekvivalent verejného manažmentu, čo nie je v slovenskom odbornom prostredí zatiaľ zaužívané. Za túto poznámku ďakujeme doc. Staroňovej.

Podľa Malíkovej inštitucionalizácia v rámci vlády znamená špecifikovať vlastný relatívne autonómny záujem, ktorý preukáže svoju verejnú opodstatnenosť i opodstatnenosť svojej existencie v rámci štruktúry vlády. Verejná správa je tak považovaná za súčasť vládnutia ako systém výkonu moci a riadi sa vlastnými štandardnými administratívnymi procedúrami (výkazy, vyhodnotenia, zvolávanie schôdze, príprava materiálov pre poradu ministra, súhrnné správy) (Malíková, 2010).

Malíková ďalej uvádza, že vláda zodpovedá za kvalitu verejnej správy, a preto má organizačnú štruktúru rozdelenú podľa funkcií jednotlivých špecializovaných činností. Hlavná agenda je rozdelená na jednotlivé ministerstvá, ktoré majú svoje odbory a oddelenia. Ministerstvá si delia agendu podľa im pridelených kompetencií. Okrem vnútorných funkčných vzťahov sa ich aktivity zameriavajú aj na vyjednávania s inými organizačnými štruktúrami na centrálnej alebo na regionálnej a miestnej úrovni.

Okrem pojmu *administratíva* sa v odbornej literatúre používa aj pojem *administratívny systém*. Podľa Abrahamsona (1970) ide o konkrétnu dimenziu administratívy a to v tom zmysle, že môže byť popísaná a meraná použitím rôznych štatistických a sociologických metód. Administratívny systém v organizácii môže byť popísaný napríklad nasledovnými ukazovateľmi – počet zamestnancov, ich vzdelanie, ich pozícia a platový systém, pridelené úlohy a pod. Administratívny systém znamená osoby, ktoré vytvárajú exekutívnu skupinu organizácie, výrobné prostriedky, ktoré majú k dispozícii, ich formálne a neformálne vzťahy, ktoré sú vo významnej miere determinované pravidlami a normami (Abrahamson, 1977).

Princípy a hodnoty v administratíve, administratívna kultúra

V súvislosti s existenciou administratívy ako štruktúry vzniká otázka, čím – akými princípmi, resp. hodnotami sa táto štruktúra vyznačuje. Inými slovami, čím by administratíva mala byť typická, čo je jej cieľom, resp. akýmsi ideálom, čo by mali byť jej prednosti. Normatívna debata o aspiráciách administratívy býva dopĺňaná výskumom o stave v tejto oblasti, čo predstavujeme v tejto časti prehľadom identifikovaných administratívnych kultúr.

Na dôležitosť princípov a hodnôt vo verejnej správe poukázal napríklad americký politológ Dwight Waldo (1948), ktorý vychádzal z predpokladu, že veda o administratíve (*public administration*) je normatívna veda, založená na hodnotách. Táto veda totiž predovšetkým odpovedá na otázku „čo by sa malo spraviť“, t. j. ponúka alternatívy pre rozhodovanie. Predmetom štúdia administratívy nie sú samotné organizácie (úrady) ako také, práve tak ako predmetom štúdia ekonómie nie sú fyzické objekty. Predmetom štúdia administratívy sú organizácie vo vzťahu k svojmu cieľu, resp. účelu, ktorý je ich podstatou (porovnaj Waldo, 2007).

Waldo teda v súvislosti s princípmi v administratíve hovorí, že až do 19. storočia sa v USA vo verejnom diskurze brali do úvahy rovnako tzv. vyššie zákony (*higher law*), ktoré určovali ideálny stav (aké by veci mali byť), ako aj fyzikálne zákony, ktoré popisovali realitu (aké veci sú). Vyššie zákony sa odvodzovali od Boha, resp. morálky, neskôr však zo získaných vedeckých poznatkov, v dôsledku čoho sa predmetom teoretického skúmania stali aj princípy verejnej správy. Waldo ako typický príklad vtedajšej diskusie na túto tému použil klasifikáciu princípov podľa H. Walkera (1937): „Prvým je, že administratívnu prácu možno najefektívnejšie zorganizovať podľa funkcie, resp. rôznych typov úloh.“ To je ale, ako

poznávaná Waldo, charakteristickým znakom akejkoľvek organizácie. „Druhým princípom je, že každý úradník by mal podliehať verejnej kontrole, resp. byť zúčtovateľný voči verejnosti. Tretím princípom je, že činnosť bežných úradníkov by mala byť oddelená od aktivít tých, ktorí sú najvyššie postavení.“ (Walker, 1937, ako je uvedené vo Waldo, 2007) Inou možnou klasifikáciou sú kauzálne vz. normatívne princípy (Finer, 1935, ako je uvedené vo Waldo, 2007), resp. ako poznávaná White (1933, ako je uvedené vo Waldo, 2007), v podstate nie je zadefinované, čo všetko možno považovať za princípy, takže takto možno nazvať akýkoľvek názor. Princípy sú však základom každej organizácie, vrátane administratívy. Waldo zostal skeptický v tom, do akej miery môžu takéto princípy, ak by naozaj existovali, nahradiť morálku.

Ďalším autorom, ktorý však poukazuje viac na hodnoty, ktoré by mali byť akousi devízou administratívy, je Herbert Kaufman (1956). Uvádza tri – reprezentatívnosť, neutrálnu kompetentnosť a exekutívne líderstvo.

Keďže reprezentatívnosti vo verejnej správe sa podrobnejšie venujeme v diskusii o kariérnych dráhach politikov a úradníkov administrátorov⁸, na tomto mieste iba stručne spomenieme, že jej cieľom je najmä zabezpečiť možnosť pôsobenia vo verejnej správe, ako aj výkonu verejnej správy pre všetky skupiny obyvateľstva, t. j. napríklad vyhýbať sa elitárstvu a následnému presadzovaniu záujmov elit na úkor iných skupín. Neutrálna kompetentnosť zase znamená, že úradníci sú odborníkmi (sú kompetentní), ktorí svoju prácu vykonávajú práve na základe odbornosti, nie politických zásahov. Exekutívne líderstvo ako tretia hodnota, ktorú uvádza Kaufman (1956), nadväzuje na neutrálnu kompetentnosť a je s ňou aj do určitej miery v rozpore. Ide totiž o politické líderstvo, t. j. potrebu mať v čele úradu voleného politika (čím sa opäť nepriamo posilňuje reprezentatívnosť, a teda je tu prepojenie aj na prvú hodnotu), ktorý by udával smerovanie a vnášal dynamiku do činnosti úradu. O tomto hovoria aj Aberbach a kol. (1981), keď ako jeden z pohľadov na politikov a úradníkov predstavujú práve ten, že politici do procesu tvorby politiky vnášajú hodnoty, kým úradníci fakty (odbornosť). Potreba takéhoto líderstva sa ukázala práve na základe mnohopočetných úradov a úradníkov, systému, ktorý bol jednak komplikovaný pre občana, a tiež málo flexibilný pre riešenie aktuálnych otázok (porovnaj Kaufman, 1956). Rozpor medzi neutrálnou kompetentnosťou a exekutívnym líderstvom spočíva v tom, že kým neutralita má chrániť administratívu pred prílišnou politizáciou, líderstvo k takejto politizácii *de facto* prispieva. Kaufman (1956) preto uzatvára, že predmetom akademických diskusií o verejnej správe nebolo to, ktorú z týchto troch hodnôt je dobré v konečnom dôsledku uprednostniť, ale ako nájsť medzi nimi čo najlepší pomer.

To, aké hodnoty a princípy v konkrétnej administratíve prevládnu, sa skúma výskumom tzv. *administratívnej kultúry*. Podľa Petersa (2010) je administratívna kultúra ovplyvnená jednak politickým systémom (či ide o kontinentálne, resp. anglosaské demokracie, prípadne iné politické zriadenie) a v každom prípade sa viaže k danej krajine. Inak povedané, nemáme tu na mysli kultúru (organizačné pravidlá) niektorého vybraného úradu, ale verejnej správy v krajine ako celku. Peters (2010) potom rozlišuje päť základných typov administratívnej kultúry. Prvé tri: trhová, byrokratická a participačná, sa viažu k vyspelým demokraciám, kým ďalšie dve sú typické pre štáty, kde demokracia nie je dostatočne rozvinutá – sú to bartrová administratívna kultúra a tzv. systém kontroly.

⁸ Pozri časť 3.2 *Kariérne dráhy – podobnosti a odlišnosti politikov a úradníkov*.

V západn...
administr...
2010). Pr...
dôrazne n...
najmä na...
občana n...
najviac p...

Opačným...
kultúre s...
pravidiel...
legalistick...

V súčasr...
kladie na...
Občan ta...
resp. byt...
úradníci

Rozdiely...
v porovn...
ide o roz...
individu...
formálne...
pravidlá...
na osobn...
založene...

Okrem t...
o admini...
komuniz...
pomerne...
ktoré sa...
a region...
predstav...
vzhľadom

1.2 Orga...

Podobne...
Náš živ...
nemocní...
predstav...
teóriu a p...

⁹ Z angl.

V západných demokraciách sa stretávame prevažne s dvomi základnými typmi administratívnej kultúry – trhovou⁹ a byrokratickou (Bendix, 1956, ako je uvedené v Peters, 2010). Príkladom trhovej administratívnej kultúry je Veľká Británia, pričom spočíva najmä v dôraze na vyjednávanie a nie neosobnom prístupe. Takisto je tu silná osobná zodpovednosť, najmä na úrovni ministrov. Znamená to, že vo Veľkej Británii pri riešení konkrétnej situácie občana nebude hlavným kľúčom k rozhodnutiu prihliadanie na platné pravidlá, ktoré sa najviac podobajú jeho situácii, ale práve zohľadnenie špecifik daného prípadu.

Opačným príkladom, byrokratickou administratívnou kultúrou je Nemecko. V byrokratickej kultúre sa kladie väčší dôraz na formálnosť. Prevláda legalistický prístup a uplatňovanie pravidiel. Byrokratická a trhová kultúra zodpovedajú klasifikácii Pollitta a Bouckaerta na legalistický model vz. model verejného záujmu.

V súčasnosti sa do popredia dostáva tzv. participatívna administratívna kultúra, kde sa dôraz kladie na vytváranie príležitostí pre zapájanie občanov do celého procesu tvorby politiky. Občan tak už nie je iba konzumentom rozhodnutia úradníka, ako to bolo v prípade trhovej, resp. byrokratickej kultúry, ale má možnosť ovplyvňovať rámec, na základe ktorého budú úradníci rozhodovať.

Rozdiely v chápaní formálnych pravidiel ako predpokladu byrokracie tiež možno pozorovať v porovnaní západných demokracií a rozvojových štátov. Kým vo vyspelých demokraciách ide o rozdiel v type formálnych pravidiel (kodifikovaných – v byrokratickej kultúre, vz. individualizovaných – v trhovej kultúre), v rozvojových štátoch je otázkou, do akej miery sú formálne pravidlá vôbec rešpektované. Rozvojové štáty totiž síce formálne prijímajú pravidlá, ktorými sa riadi administratíva, paralelne sa však riadia vyjednávaním založeným na osobných kontaktoch. Prakticky tak vzniká ďalší typ administratívnej kultúry, bartrovej, založenej na výmene a osobnom obohatení (porovnaj Peters, 2010).

Okrem toho aj v prípade nedemokratických režimov podľa Petersa (2010) možno hovoriť o administratívnej kultúre, ktorá existovala zvlášť v krajinách východného bloku počas komunizmu, bol to tzv. systém kontroly. Ten potláčal iniciatívu jednotlivcov a bol aj pomerne nákladný. Peters ako príklad uvádza existenciu paralelných štruktúr strany a vlády, ktoré sa navzájom kontrolovali (2010). To v praxi znamenalo, že popri miestnych a regionálnych štruktúrach strany zároveň existovali miestne či okresné národné výbory predstavujúce administratívu, ktoré však boli takisto riadené politicky (napríklad aj vzhľadom na výber vedenia takýchto úradov).

1.2 Organizácia

Podobne ako pojem *administratíva*, aj pojem *organizácia* sa stal výrazom pre viaceré javy. Náš život je úzko spätý s organizáciami všetkých druhov vrátane firiem, úradov, klubov, nemocníc, škôl, medzinárodných organizácií, obchodov a pod. V nasledujúcom texte tak predstavujeme užšiu a širšiu definíciu uvedeného pojmu. Zároveň približujeme organizačnú teóriu a pohľady štyroch významných spoločenských vedcov na verejné organizácie.

⁹ Z angl. *entrepreneurial*.

Definovanie pojmu *organizácia*

Čo vlastne organizácie sú? A prečo sa im venujeme v tejto monografii? Rosenbloom a kol. (2009) uvádza, že verejná správa je súčasťou organizovanej aktivity, ktorej účelom je poskytnúť služby alebo obmedzenia jednotlivým občanom a skupinám. Základom štruktúry verejnej správy je preto organizovanosť v organizáciách. A keďže verejná správa je organizovaná do rôznych typov organizácií, je preto užitočné si pojem organizácia aj v súvislosti s verejnou správou bližšie vysvetliť.

Organizácia má podobne ako verejná správa a byrokracia niekoľko významov, interpretácií a konotácií. Pre účely tejto monografie sa pojem organizácia bude spomínať hlavne v súvislosti s organizáciou verejnej správy a jednotlivými organizáciami verejnej správy. Aj z tohto dôvodu je potrebné rozlišovať, podobne ako pri pojme byrokracia, medzi organizáciou ako všeobecným, abstraktným termínom (širšia definícia) a organizáciou ako konkrétnou inštitúciou, úradom alebo agentúrou – inými slovami organizačnou jednotkou verejnej správy (užšia definícia).

Pri širšej definícii organizácie je ju možné vnímať ako všeobecný termín vzťahujúci sa na systém riadenia a koordinácie ľudskej činnosti (Rosenbloom a kol., 2009), či už v súkromnom (napríklad firmy), verejnom (napríklad ministerstvá, medzinárodné organizácie, magistráty miest) alebo mimovládnom sektore (napríklad neziskové organizácie, nadácie, občianske združenia). Francis Westley (1990) používa podobne širší pohľad na pojem organizácia a podľa neho organizácia predstavuje „sériu do seba zapadajúcich rutín a prispôbených modelov činností, ktoré zapájajú rovnakých ľudí do spoločných aktivít v tom istom čase a mieste“ (s. 339).

Organizáciou verejného sektora v širšom slova zmysle sa zaoberá samostatný vedný odbor verejná správa, resp. verejný manažment. Ten skúma nielen jej organizáciu, štruktúru, a procesy, ale aj dôležité manažérske aspekty spojené s riadením organizácií, kam napríklad patrí obsadzovanie miest a riadenie ľudských zdrojov, výkonnostný manažment, finančný manažment atď. Tento stále relatívne mladý a rozvíjajúci sa vedný odbor, avšak s bohatou históriou, nadobudol súčasnú vážnosť a rozmery až v druhej polovici 20. storočia v USA. Za jeho začiatok sa považuje známa a vplyvná esej Woodrowa Wilsona *Štúdiá administratívy*¹⁰ z roku 1887 (Heady, 2001; Kickert a Stillman, 1999).¹¹

¹⁰ Z anglického originálu *The Study of Administration*.

¹¹ V mnohých krajinách vrátane Slovenska je táto veda zaoberajúca sa organizáciou verejného sektora stále len v začiatkoch. V tomto prípade však na rozdiel od iných vedných disciplín nehrali rolu finančné ani iné zdroje. Toto oneskorenie na Slovensku a v ostatných postkomunistických krajinách bolo a je spôsobené práve vplyvom ideológie bývalého režimu na formu, riadenie a samotnú organizáciu verejného sektora. Napríklad inovatívne prvky *new public management* (NPM), ktoré mali vplyv a udávali tempo a trendy organizácie verejného sektora a jeho riadenia v západných krajinách už počas 80. rokov 20. storočia, sa dostávajú na Slovensko v limitovanej podobe až počas druhej Dzurindovej vlády. Avšak nestabilita postkomunistických politických režimov východnej Európy a ich politická neskúsenosť okrem iného spôsobili, že obdobné reformy a zavádzanie nových myšlienok do dlho zaužívanej praxe nemali vytvorené priaznivé podmienky pre dlhodobú podporu a vývoj.

Avšak širš
ho predov
vždy urči
(Rosenblo

Pri všeob
autori pri
Napriklad
organizác
psychick
jeho obra
je to org
byrokratr
pravidlá,
že od 80
pomerne
authority“
tréninor
kontroly“
stáva via
alternatív

Organiza

Dvadsiat
Etzioni
spoločn
školy, ur
vrátane v
samostat
teórií or
súkromn
ale stále
organiza
Odlišnos
zákonný
140), čo

V nasled
organiza
a jeho c
organizá
dôvody,
bude zo
organiza
snažil ná

¹² Z angl

Avšak širšia (skôr laická) verejnosť pojem organizácia vníma často v *užšom* význame a spája ho predovšetkým s konkrétnymi príkladmi inštitúcií, zoskupení, firiem atď. Ich súčasťou je vždy určitá štruktúra a procesy, ktoré v nich prebiehajú a vďaka ktorým organizácie fungujú (Rosenbloom a kol. 2009).

Pri všeobecných pojmoch ako organizácia, byrokracia, verejná správa je tiež prirodzené, že autori prichádzajú s rôznymi – nielen širšími a užšími, ale aj originálnymi interpretáciami. Napríklad Gareth Morgan (2006) ponúka pomerne netradičné „obrazy“¹² alebo pohľady na organizácie. Tie vníma ako stroje, žijúce organizmy, mozgy, kultúry, politické systémy, psychické väzenia, neustále zmeny a transformácie, a tiež ako nástroje dominancie. V rámci jeho obrazu organizácie ako politického systému, Morgan spomína aj byrokráciu. Podľa neho je to organizácia, kde „moc je spájaná s používaním písaného slova a je uplatňovaná byrokraticmi, ktorí sedia za ich *bureaux*, alebo stolmi, a ktorí vytvárajú alebo implementujú pravidlá, ktoré majú viesť aktivitu organizácie“ (2006, s. 152). Morgan navyše upozorňuje, že od 80. rokov 20. storočia sa organizácia byrokracie a jej organizačná štruktúra stáva pomerne plochou. Hierarchie sú podľa neho vystriedané „decentralizovaným systémom authority“, kde platí, že „štandardizácia a integrácia sú dosiahnuté skôr profesionálnym tréningom a akceptáciou hlavných operačných noriem ako prostredníctvom priamych foriem kontroly“ (2006, s. 50). Inými slovami, proces rozhodovania vo verejných organizáciách sa stáva viac decentralizovaným a tradičné autoritatívne postupy rozhodovania sú striedané alternatívnymi prvkami vrátane moderných tréningových procesov.

Organizačné teórie

Dvadsiate storočie je považované za rozkvet organizácií a organizačných teórií. Amitai Etzioni dokonca používa pojem *organizačná spoločnosť* (1964) pre pomenovanie spoločnosti, kde ľudia trávia väčšinu svojho času v organizáciách určitého druhu (napríklad školy, univerzity, firmy, nemocnice, miesta pre rekreáciu atď.). Vplyv a význam organizácií vrátane veľkého množstva definícií, procesov a štruktúr organizácií tiež viedli ku vzniku samostatnej vednej oblasti – *organizačnej teórie*, pod ktorú spadá veľké množstvo ďalších teórií organizácií. Organizačná teória sa zaoberá organizáciami nielen verejného, ale aj súkromného sektora. V oboch základných typoch organizácií sa dajú nájsť viaceré odlišnosti, ale stále viac aj spoločné znaky. Ich spoločným znakom je napríklad potreba mať organizačnú štruktúru vrátane pravidiel rozhodovacích procesov a definície funkcie lídra. Odlišnosť spočíva napríklad v tom, že organizácie verejného sektora sa musia riadiť zákonnými a ústavnými, politickými a trhovými obmedzeniami (Rosenbloom a kol., 2009, s. 140), čo môže spôsobovať odlišnú mieru ich adaptability na zmenené podmienky a potreby.

V nasledujúcom texte sa autori tejto monografie sústreďia na ekonomické a sociologické organizačné teórie z rôznych uhlov pohľadov štyroch významných autorov. Ronald Coase a jeho ekonomická teória transakčných nákladov pomôže vysvetliť dôvod existencie organizácií. Následne Chester Barnard a jeho systém výmeny v rámci organizácií poskytne dôvody, prečo sa ľudia dobrovoľne organizujú. Otázka, prečo organizácie potrebujú lídrov, bude zodpovedaná prostredníctvom sociologického výskumu Philipa Selznicka. Poslednou organizačnou teóriou bude racionálny model administratívy Herberta A. Simona, ktorý sa snažil nájsť odpoveď na otázku, prečo sa organizácie správajú racionálne.

¹² Z angl. *images* – použité aj v názve knihy *Images of Organization* (Obrazy organizácie).

Teória transakčných nákladov Ronalda Coasa

Medzi popredných spoločenských vedcov a držiteľov Nobelovej ceny, ktorí sa zaoberali organizáciami, patrí ekonóm Ronald Coase. Držiteľ Nobelovej ceny za ekonómiu z roku 1991 sa z pohľadu ekonomických teórií zamýšľal nad dôvodom existencie organizácií. Cenový mechanizmus a vzťah dopytu a ponuky by mal totiž podľa neho fungovať aj bez potreby organizácie a mal by slúžiť ako dostačujúci koordinačný prvok v ekonomike (1996 v Buckley and Michie). Medzi hlavnými ekonomickými dôvodmi vzniku organizácie sú teda náklady spojené s používaním cenového mechanizmu (Coase, 1996). Pri svojom výskume o dôvodoch existencie firiem zistil jednoduchú odpoveď: „Bolo potrebné si uvedomiť existenciu nákladov spojených s používaním cenového mechanizmu. Je nevyhnutné zisťovať, aké sú ceny. Je nevyhnutné dohadovať sa, zostaviť zmluvy, kontrolovať ich dodržiavanie, vytvoriť mechanizmus riešenia sporov a pod. Pre tieto typy nákladov sa používa pojem *transakčné náklady* (Coase, 1993). Z ich existencie vyplýva, že aj keď sú netrhové mechanizmy koordinácie samy nákladné a v mnohých smeroch nedokonalé, môže im byť často dávaná prednosť pred spoliehaním sa na trhové mechanizmy koordinácie. Beblavý a Sičáková-Beblavá (2006) uvádzajú, že existencia transakčných nákladov si tak prirodzene vynucuje vznik inštitúcií, v ktorých už koordinácia neprebíha na základe trhového, ale hierarchického rozhodovania.

Coase tak vysvetľuje, že dôvodom vzniku organizácií je zníženie transakčných nákladov. To platí nielen pri uvažovaní o vzniku organizácií v súkromnom sektore, ale aj o vzniku štátu a niektorých jeho funkcií – napríklad v oblasti definovania a vymáhania vlastníckych práv (Hazlett, 1997; Beblavý a Sičáková-Beblavá, 2006, s. 25).

Systém výmeny Chestera Barnarda

Chester Barnard, jeden z priekopníkov teórií manažmentu a organizácie, sa v jeho vplyvnej knihe *Funkcie exekutívy*¹³ (1938) venoval nielen teórii štátu a teórii organizácií, ale aj teóriám ľudského správania, ktoré má vplyv na organizácie. Barnard sa totiž sústredil na organizáciu ako na *systém výmeny*: a okrem iného skúmal, prečo sa ľudia spoločensky organizujú. Participácia jednotlivca v organizácii podľa jeho teórie záleží na výmennom vzťahu – či bude pre jednotlivca znamenať väčší výnos ako jeho osobný príspevok organizácii (Fry, 1998). Inými slovami, jednotlivec si vždy racionálne zväží, či sa mu jeho participácia alebo osobný príspevok oplatí vo vzťahu výhodám, ktoré môže z tejto účasti čerpať. Je preto dôležité, aby organizácia pružne reagovala na potreby jednotlivca, tak ako ich on vníma. Systém výmeny spočíva aj v tom, že jednotlivec bude mať viac dôvodov akceptovať organizačné príkazy, keď mu organizácia poskytne viac stimulov ako nárokov na jeho osobný príspevok do organizácie. Aj na základe tohto vzťahu bol formulovaný problém vyhovenia autorite organizácie (Fry, 1998).

Podľa Barnarda môžu byť organizácie interpretované aj ako *kooperatívne sociálne systémy* (Fry, 1998). Opäť vychádza z prvkov prirodzeného ľudského správania, v ktorom hľadá dôvody ľudí spájať sa do organizácií. Barnard sa tiež zaoberá vplyvom lídra a jeho zodpovednosťou na organizáciu a správanie jej členov. Ľudia sú podľa neho „fyzicky a biologicky limitovaní, spoločenski, aktívni, cieľavedomí a majú obmedzený stupeň

¹³ Z angl. originálu *The Functions of the Executive*.

slobodnej
založené r
spolupracu

Organizácie
organizácií
funkcie, a
podmienky
Medzi net
skupina o
neformáln
162). Bar
alebo viac
aktivity a
politická s

Úloha líd

Ďalším z
ktorý sa t
*pohľad*¹⁵
a komunít
a zamýšľa
a inštitúci

Organizácie
v organiz
tak forme
dosiahnut
splnenie
technický
základe s
organizm
idealizmu
pôsobia
a externé
sociálna s
nástroja,
Inštitúci
organizáci
rozhodov

¹⁴ Obme
rozhodov
a organiz

¹⁵ Z angl

slobodnej vôle¹⁴ (Fry, 1998, s. 160). Výsledkom tejto charakteristiky je ich správanie založené na spolupráci v organizáciách, a tak pre organizácie vyplýva, že sú to prirodzene spolupracujúce zoskupenia.

Organizácie je navyše možné podľa Barnarda deliť na formálne a neformálne. *Neformálne* organizácie opisuje ako organizácie bez konkrétnej štruktúry, ktoré „vykonávajú dôležité funkcie, a to etablovaním všeobecnej zhody, zvykov, inštitúcií, a preto vytvárajú priaznivé podmienky pre vznik formálnych organizácií“ (Fry, 1998, s. 161; Barnard, 1938, s. 116). Medzi neformálnu organizáciu by sa dala zaradiť napríklad skupina priateľov, trieda žiakov, skupina obyvateľov sídliska atď. Na druhej strane, *formálne* organizácie sa líšia od neformálnych v tom, že „snahy o spoluprácu sú vedomé, zámerné a účelné“ (Fry, 1998, s. 162). Barnard ich preto definuje ako „systém vedome koordinovaných aktivít alebo síl dvoch alebo viacerých ľudí“ (Barnard, 1938, s. 73). Formálne organizácie však vníma viac ako aktivity a sily, ako skupiny ľudí (Fry, 1998, s. 162). Príkladom formálnej organizácie je politická strana, občianske združenie, firma a pod.

Úloha líderstva Philipa Selznicka

Ďalším z vedcov skúmajúcich organizácie zo sociologického hľadiska bol Philip Selznick, ktorý sa tejto problematike venoval vo svojej knihe *Líderstvo v administratíve – sociologický pohľad*¹⁵ z roku 1957. Pri hľadaní odpovedí na to, ako zvýšiť efektívnosť, motivácie a komunikáciu a zlepšiť fungovanie organizácie sa sústreďuje na aspekt ich vodcovstva a zamýšľa sa nad formovaním charakteru organizácie. Rozlišuje pritom medzi organizáciou a inštitúciou.

Organizáciu vníma ako formálny systém pravidiel a cieľov. Úlohy, ciele a postupy sú v organizáciách stanovené na základe oficiálne schválenej predlohy, formátu. Organizácia je tak formovaná ako technicky nástroj na mobilizáciu ľudskej energie a jej manažovanie na dosiahnutie stanovených cieľov. Ide o ľahko nahraditeľný racionálny nástroj vytvorený na splnenie stanovených úloh. Inštitúcia je podľa neho čiastočne niečo iné, pretože nie je len technickým nástrojom, ale aj organizmom. Ide skôr o prirodzený produkt, ktorý vzniká na základe spoločenských potrieb a tlakov. Inštitúcie sú tak responzívny, prispôsobivými organizmami, ktoré sú výsledkom interakcií a adaptácie, sú schránkami skupinového idealizmu a sú ťažšie nahraditeľné. Externé a interné tlaky, ktoré pôsobia na organizáciu, pôsobia na jej charakter, formujú sa hodnoty organizácie, jej záväzky voči internému a externému prostrediu a vytvára sa jej osobitá, jedinečná identita. Čím viac sa vyvíja sociálna štruktúra organizácie, tým narastá samotná hodnota organizácie nie ako technického nástroja, ale ako inštitucionálneho naplnenia skupinovej integrity a aspirácií. Inštitucionalizácia je pritom podľa neho proces a vodcovstvo považuje za dôležité v tých organizáciách a v tých obdobiach organizačného vývoja a života organizácie, keď nie je rozhodovanie úplne vzávané technickými cieľmi a metódami.

¹⁴ Obmedzený stupeň slobodnej vôle alebo inými slovami limitovaná schopnosť sám rozhodovať núti podľa Barnarda jednotlivcov vyhľadávať a združovať sa v skupinách a organizáciách.

¹⁵ Z anglického originálu *Leadership in Administration – A Sociological Interpretation*.

Líderstvo vníma ako typ práce uskutočňovaný s cieľom uspokojiť potreby danej spoločenskej situácie. Lídri pritom nemusia byť formálnymi manažérmi organizácie a manažérske zručnosti pri líderstve zohrávajú druhotnú úlohu. Líderstvo je menej o používaní rutinných skúseností a viac konotuje vyrovnávanie sa s mimoriadnymi udalosťami. Úlohou lídra je definovať ciele skupiny, vytvoriť štruktúru šitú pre potrebu naplnenia daných cieľov a zabezpečiť ich naplnenie. Líder by mal podľa neho definovať inštitucionálnu misiu a rolu organizácie, ďalej zasadiť do organizácie zmysel jej existencie, brániť inštitucionálnu integritu a riešiť vnútorné konflikty.

Keďže v každej verejnej organizácii pôsobia aj úradníci aj politici, v kontexte tejto monografie uvádzame ešte dôležitú poznámku – lídrom vo verejnej organizácii môže byť aj politik aj úradník v riadiacej pozícii.¹⁶ Viac sa líderstvu politikov venujeme v časti 2.4.

Racionálny model administratívy Herberta Simona

Ronald Coase nebol jediným ekonómom a laureátom Nobelovej ceny, ktorý získal toto ocenenie za zaoberanie sa určitou stránkou organizácií. Herbert Simon, držiteľ Nobelovej ceny za ekonómiu z roku 1978, predstavil správanie organizácií na svojom racionálnom modeli administratívy.¹⁷ Podľa Simona sa „teória administratívy zaoberá tým, ako by mala organizácia byť vytvorená a riadená, aby vykonala svoju prácu účinne“ (1957a, s. 38, cit. v Denhardt, 2004, s. 84). Podľa Simonovej teórie administratívy je efektívnosť jej primárnym cieľom, a teda základom administratívnej organizácie je koncept racionality. Inými slovami, na to, aby boli organizácie úspešné a aby plnili svoje ciele je potrebné, aby sa správali racionálne (Denhardt, 2004, s. 89). Organizácie sú vytvárané za účelom „zvyšovať ľudskú racionálnosť a formovať ľudské správanie tak, aby sa priblížilo k abstraktnej racionálnosti“ (Denhardt, 2004, s. 89). Keďže individuálna ľudská kapacita a racionálnosť je podľa Simona limitovaná, pre ľudí je prirodzené spájať sa do skupín a organizácií (1957b). Výsledkom okrem iného je, že jednotlivci musia nasledovať rozhodovací proces v organizácii namiesto toho, aby používali vlastné uváženie (Simon, 1957a). Racionalita sa však dá v prípade organizácií vysvetliť aj ako „poslušnosť voči vyššie postaveným autoritám v hierarchii“ (Denhardt, 2004, s. 92).

Denhardt však spomína aj kritiku racionálneho modelu administratívy. Alternatívnym videním sa napríklad zaoberá *organizačný humanizmus*¹⁸ pri ktorom má jednotlivec oveľa viac voľnosti v rozhodovaní a je mu umožnené byť viac aktívnym a kreatívnym (2004). Organizačný humanizmus vychádza z premisy, že otvorenejšie a proparticipačné štýly manažmentu vedú nielen k väčšiemu uspokojeniu zamestnancov, ale aj k vyššej produktivite (Denhardt, 2004). Humanizmus v organizáciách však nebol výsledkom spoločenského tlaku zamestnancov alebo ich odborov, ale bol skôr odpoveďou vedenia na dopyt po vyššej efektívnosti. A tá si často vyžaduje radikálne zmeny v organizácii. Na druhej strane však môže byť väčšia voľnosť v organizáciách podľa Denhardta chápaná aj ako výsledok etických a morálnych tlakov (2004, s. 108).

¹⁶ Za upozornenie na danú skutočnosť ďakujeme doc. Miroslavovi Beblavému.

¹⁷ Z angl. *rational model of administration*.

¹⁸ Z angl. *organizational humanism*.

Ako už b
predpokla
efektívne.
Organizac
keďže ich

1.3 Byrok

Postupne
k súvisiac
(*bureaucr*
alebo kan
a iných, p
storočí po
19. storoč
štátoch a j

Definície
a spravov
termíny s
existuje n
roly. Vo
a pozitív
používan

- Štátn
verejn
kritiz
vrstvy
všetk
1970.

- Skup
ide o
výhra
sektor
admi
admi
šlach

- Adm
v kto

¹⁹ Z angl.

²⁰ Z angl.

Ako už bolo uvedené, neoddeliteľnou súčasťou uvažovania o organizáciách je základný predpoklad, že organizácie budú racionálne navrhované, aby dosahovali svoje ciele účinne a efektívne. To však nie je vôbec jednoduché dosiahnuť (Rosenbloom a kol. 2009, s. 139). Organizácie verejného sektora majú navyše sťaženú situáciu oproti súkromnému sektoru, keďže ich procesy a štruktúry sú často zložitejšie a tiež ekonomicky nevýhodnejšie.

1.3 Byrokracia

Postupne sa dostávame od konceptualizácie pojmu *administratíva* a *organizácia* k súvisiacemu pojmu *byrokracia*. Samotné slovo *byrokracia* má francúzske korene (*bureaucratie*) a pochádza z 18. storočia. Slovo *bureau* vo francúzštine znamená písací stôl alebo kancelária pre úradníkov. Pripona *kratia* a *kratos*, podobne ako pri slove demokracia a iných, pochádza z gréčtiny a znamená vláda alebo moc. Slovo byrokracia sa už v 18. storočí používalo vo Francúzsku vo význame vláda, ktorá je pri moci. Slovo sa začalo počas 19. storočia používať aj v nemecky hovoriacich krajinách a neskôr aj v Británii a ostatných štátoch a jazykoch sveta (Heady, 2001).

Definície byrokracie sa vyvíjajú už vyše dve storočia a to v rámci skúmania administratívy a spravovania vecí verejných. Podľa Pollitta sú byrokracia a byrokratizácia komplexné termíny s viacerými významami (Pollitt v Held a Pollitt, 1986). Podľa Abrahamsona (1977), existuje niekoľko interpretácií konceptu *byrokracie* a pohľadov na jej spoločenské a politické roly. Vo svojej knihe *Byrokracia alebo participácia*¹⁹ predkladá viaceré normatívne a pozitivistické definície byrokracie spracované Martinom Albrowom (1970), tak ako sú používané v politológii a sociológii. Ide o ponímanie byrokracie ako:

- **Štátnej správy**²⁰ – centralizovanej štátnej moci pozostávajúcej z trvale zamestnaných verejných zamestnancov. Takto byrokraciu vnímal napríklad John Stuart Mill, keď kritizoval koncentráciu vedomostí a administratívnej skúsenosti v rukách špecifickej vrstvy úradníkov. Mill o koncentrácii moci v rukách byrokracie uviedol: „Tam, kde sa všetko uskutočňuje cez byrokraciu, tak nič, čo byrokracia nechce, sa nespraví.“ (Albrow, 1970, s. 22)
- **Skupiny úradníkov, jednotlivcov, ktorí vykonávajú administratívne úlohy.** Pripadne ide o chápanie byrokracie ako administratívy vykonávanej osobami, ktoré sú zamestnané výhradne na tento typ práce bez ohľadu na to, či je to v súkromnom alebo verejnom sektore. Weber v rámci konceptu byrokratizácie hovorí o náraste takej formy administratívy, v rámci ktorej majú úradníci zamestnanecké zmluvy. Tento typ administratívy je odlišný od administratívy vykonávanej cez kolégiá, tradičných lidrov, šľachtu, rady starších, poradné skupiny či skupiny bežných občanov.
- **Administratívnej autokracie** – ďalšia definícia hovorí, že byrokracia je administratíva, v ktorej sa úradníci snažia získať moc za účelom implementácie vlastných záujmov. Táto

¹⁹ Z angl. originálu *Bureaucracy or Participation*.

²⁰ Z angl. *state administration*.

definícia je blízka technokratizmu, keď skupina expertov získava moc vďaka odborným vedomostiam a dôležitej pozícii v rámci danej inštitúcie.

- **Racionálnej organizácie** – tu byrokracia znamená všetky formy racionálnej organizácie. Ide o použitie termínu byrokracia identicky s ideálnym typom byrokracie definovaným Maxom Weberom – organizácie, pre ktorú je typická hierarchia, špecializáciu funkcií úradu, výber zamestnancov na základe ich schopností, povyšovanie zamestnancov na základe ich schopností a dosiahnutých znalostí, platy definované na základe hierarchie, koherentný systém disciplíny a kontroly (Weber, 1968). Bližšie sa danej konceptualizácii a jej kritike venujeme v časti 1.5. tejto kapitoly.
- **Organizačnej neefektívnosti** – Robert Merton a Michel Crozier poukazovali na to, ako „neformálne a neočakávané procesy generované racionálnou organizáciou môžu spôsobovať pomalosť a sťažnosti na výkon“. Merton tak definoval byrokraciu ako „organizáciu, ktorá sa nevie učiť z vlastných chýb“ (Crozier, 1964).
- **Modernej organizácie** – keďže moderná organizácia často máva vlastnosti definované Weberom v jeho ideálnom type organizácie, niekedy sa stáva, že pod akoukoľvek organizáciou sa rozumie byrokracia. Talcott Parsons tak napríklad byrokraciu definuje ako „relatívne veľkú organizáciu so špecializovanými funkciami“.
- **Modernej spoločnosti** – Albow ukazuje, že niekedy je ťažké definovať hranicu medzi organizáciou a spoločnosťou ako takou. „Zdá sa, že hierarchie, pravidlá, deľba práce, kariérne cesty, požiadavky na kvalifikáciu prenikli do modernej spoločnosti a nielen do samostatných organizácií“. „Nárast organizácií zahŕňa byrokratizáciu spoločnosti a teda platí, že spoločnosť sa stáva byrokraciou.“ (Albow, 1970)

Ferlie, Lynn a Pollitt (2005) zhrňujú, že v odbornej literatúre nájdeme dva hlavné pomerne nekonzistentné prúdy nazerania na byrokraciu. Zástancovia administratívnych reforiem používajú na definovanie byrokracie viaceré stereotypy – byrokracia je konformná, založená na štandardizácii a rutinizácii práce, a preto je neflexibilná a odmieta zmeny pri manažovaní verejných organizácií. Preto sa treba byrokracie zbaviť – Niskanen (1971) napríklad poukazuje na úradníkov ako vyhľadávačov renty a maximalizátorov rozpočtu, ktorí majú ambíciu presadzovať vlastný záujem. Bližší pohľad na tento prúd uvažovania o *byrokracii* cez nazeranie Williama A. Niskanena prinášame v časti 1.6.

Ferlie, Lynn a Pollitt (2005) však za zaujímavejší pohľad na byrokraciu považujú ponímanie byrokracie ako empirickej **organizačnej formy** a pokladajú za potrebné skúmať, či takáto organizačná forma má nejaké komparatívne výhody v porovnaní s inými organizačnými formami. Pri definovaní byrokracie sa opierajú o Webera, ktorý tak, ako je uvedené vyššie, predložil formálnu, štruktúrnu definíciu byrokracie (Ferlie, Lynn a Pollitt, 2005). Bližšie sa definovaniu byrokracie cez pohľad Maxa Webera venuje samostatná časť tejto kapitoly. Avšak predtým považujeme za užitočné priblížiť si historický vývoj byrokracie.

1.4 Vývoj

V rámci
administra
Predtým st

Patriarch

Dobre roz
principát,
Čchin Š'-
typickejšie

Podľa We
byrokracie
a abstrakt
daná jeho
tieto norm
patriarchá
s gerontok
podľa We

Ďalšou fo
pán usad
rozľahlýc
Patrimoni
decentrali
v Loužek
patrimoni
stavovský
silnejúcou
patrimoni

Feudalizm
prenáša c
„prebend

Léno zna
správnu p
„zbratani
feudalizm
spravuje

²¹ *Panstv*
voči rozk

1.4 Vývoj modernej administratívy – byrokracie

V rámci tejto časti kapitoly sa budeme venovať hlavne popisu vývoja modernej administratívy, pod čím rozumieme byrokráciu ako organizačnú formu administratívy. Predtým stručne predstavíme formy panstva,²¹ ktoré existovali pred byrokráciou.

Patriarchálne a patrimonálne panstvo

Dobre rozvinutú administratívu mali Egyptská ríša (počas obdobia novej ríše), rímsky princípát, Byzantská ríša, rímsko-katolícka cirkev od konca 13. storočia, či Čína od vlády Čchin Š'-chuang-ti. Loužek (2005) však uvádza, že čím sa pozrieme hlbšie do minulosti, tým typickejšie sú pomery, keď panstvo nie je byrokratické a nemá ani úradníctvo.

Podľa Webera (v Loužek, 2005) najdôležitejšou štruktúrou panstva, ktorá existovala pred byrokráciou, bolo **patriarchálne panstvo**. Nezakladá sa na neosobnom prístupe a abstraktných pravidlách, ale výlučne na osobnej lojalite. Legitimita pánových rozkazov je daná jeho osobnou nadržanosťou. Medze jeho autority síce môžu byť dané normami, ale tieto normy nie sú uzákonené a odvíjajú sa od posvätej tradície. Dva základné momenty patriarchálnej moci sú oddanosť tradícii a oddanosť pánovi. Patriarchalizmus spolu s gerontokraciou (keď je panstvo vykonávané najlepšimi znalcami svätej tradície), patria podľa Webera medzi formy tradičného panstva.

Ďalšou formou bolo **patrimonálne panstvo**, ktoré vzniklo ako decentralizácia domácnosti – pán usadzoval svojich podriadených (vrátane svojich potomkov) na častiach svojich rozľahlých pozemkov, aj s domami aj ich rodinami, vybavil ich dobytkom a náradím. Patrimonálne panstvo tak znamená mocenskú autoritu nad domácnosťou, ktorá decentralizuje prídely pôdy a inventár medzi pánových synov a príslušníkov (Weber v Loužek, 2005). Patrimonálna spoločnosť bola založená na autorite a moci panovníka avšak patrimonálne alebo feudálne panstvo bolo obmedzené stavovskými privilégiami, teda stavovským rozdelením moc. Tento princíp vládnutia sa však v Európe postupne vytrácal so silnejúcou buržoáziou a delením moci medzi panovníka a parlament. Typickým príkladom patrimonálnej spoločnosti bolo Francúzsko počas vlády Ludovíta XIV. (1643 – 1715).

Feudalizmus nebol ani čistý patrimonalizmus, ani čistá charizmatická autorita, ktorá sa prenáša dedičstvom. Feudalizmus sa objavuje v dvoch variantoch – lénnom feudalizme a „prebendálnom“ feudalizme.

Léno znamená užívanie panskej moci a panských práv. Léno sa poskytovalo za vojenskú alebo správnu podporu lénnika. Nešlo pritom o žiadny obchod v ekonomickom zmysle slova, ale o „zbratanie“ na nerovnom základe, ktorým si obe strany sľúbili vernosť. Prebendálny feudalizmus znamená fiškálny systém, kedy osoba dostáva rentu či prebendu za to, že spravuje pánov majetok, alebo mu poskytuje iné výkony (Weber v Loužek, 2005).

²¹ *Panstvo* z nem. *Herrschaft* znamená „šancu dosiahnuť u uvediteľných osôb poslušnosť voči rozkazu určitého obsahu“ (Weber, 1999, s. 131).

V prebendálnom systéme tak dal vládca úradníkovi celoživotnú rentu za to, že plnil zverené úlohy. V histórii nájdeme niekoľko príkladov čisto ekonomickej koncepcie úradov, keď výnosy z nich slúžili vládcom ako zdroj dodatočných príjmov potrebných pre vojenské či politické účely. Mnohí vládcovia tak nakladali s úradmi ako s aktívami, ktoré pre nich generovali príjem. Dialo sa to dvoma spôsobmi. Jedným bola privatizácia výberu daní tzv. daňovými farmármi. Išlo o spôsob generovania príjmov pre vládcov bez toho, aby existovala na daný účel formalizovaná byrokracia, keď konkrétni ľudia získali právo vyberať stanovené typy daní. Takéto farmy boli napríklad v Anglicku či vo Francúzsku, existovali však napríklad aj v období Rímskej ríše. Časť výnosov z týchto daní odvieďli daňoví farmári vládcovi, časť im ostala. Druhým fiskálnym nástrojom bol predaj úradov. Úradníci investovali istú sumu do úradov a získavali z neho príjem. Fergusson (2001) uvádza, že okolo roku 1660 existovalo okolo 46 000 takýchto úradov. V roku 1688 poradcovia kráľa Ľudovíta XIV. pri zvrhnutí anglického kráľa Jakuba II. uviedli:

„Keby malo Anglicko toľko úradníkov podporovaných kráľom, ako má Francúzsko, revolúcia by sa nikdy neuskutočnila. Lebo tak veľa úradníkov znamená veľa zaviazaných ľudí, ktorí sú tak zainteresovaní na udržaní kráľovskej autority. Keby bola autorita zničená, stratili by tak obrovské sumy peňazí, ktoré použili na kúpenie si svojich pozícií.“ (Ferguson, 2001)

Nástup byrokracie – modernej administratívy

Prvky byrokracie je možné identifikovať už v starovekých civilizáciách, napríklad v Číne, Egypte, Grécku, Ríme a neskoršie v stredovekých zariadeniach západného a východného sveta (Lepawsky, 1949; Creel, 1964). Creel napríklad hovorí o existencii kariérnych byrokratov v Číne už v 2. storočí pred našim letopočtom.

Avšak v dnešnom ponímaní je zrod byrokracie spájaný skôr s krajinami, ako sú Nemecko, Francúzsko a Veľká Británia. Boli to totiž práve tieto tri krajiny, ktoré počas posledných troch storočí najviac ovplyvnili základy a východiská súčasného administratívneho zriadenia vyspelých i menej vyspelých štátov sveta. Podľa Rosenberga je moderný byrokratický štát „sociálnym vynálezom západnej Európy“ (1958, s. 2). Bola to totiž západná Európa, kde zároveň vznikali prvé štúdiá byrokracie – napríklad v nemecky hovoriacich krajinách kamealizmus. Snaha západného sveta pochopiť a popísať pôsobenie byrokracie prirodzene ovplyvnila viacero autorov. Medzi dodnes najvplyvnejších patrí Max Weber.²²

Medzi zlomové historické milníky s vplyvom na vývoj modernej administratívy v zmysle verejnej správy a byrokracií v Európe bol Vestfälsky mier uzatvorený po Tridsaťročnej vojne v roku 1648. Od tohto dátumu sa dá hovoriť o „modernom vládnom sociálno-ekonomickom systéme“, ktorý priniesol poriadok, ale aj zmätok v inštitúciách feudalizmu (Waldo, 1999, s. ix). Súbor zmlúv uzatvorených ako súčasť mieru priniesol vznik štátov v dnešnom chápaní ako celistvých území s presne určenými hranicami. Okrem štátnych systémov sa postupne presadzovali rôzne sociálno-ekonomické zmeny a vznikali nové štátne inštitúcie. Feudalizmus sa počas 16. storočia a renesancie postupne vytrácal a na druhej strane dochádzalo k profesionalizácii armád. Feudálne armády boli nahradené platenými a neskôr

²² Viac o pohľade Maxa Webera na byrokraciu v časti 1.5 *Max Weber o byrokracii a reflexia Webera*.

profesionál
Bolo to obd

Francúzska
patrimoniál
Pomohlo to
(1776). Na
*Napoléon*²³
Podobne bo
krajiny, pr
zodpovedn
a ďalšie ad
1806. Prus
zamestnaní
dostával a
následne z
správy. Ov
prioritou v

Predovšetk
mohli pon
tejto a iný
nezastavil
a Frederic
Le Play r
„korupciu,
podriadeny

Koncom 1
a demokra
a Cole, 19

²³ Oficiáln
kódex. Al
vznik a ob
rovnosť p

²⁴ Vplyvo
oslaboval
autoritou
pravidlam
synonymo

²⁵ Prusko
plánovaný

²⁶ Podľa
a právom

²⁷ Viac o

profesionálnymi (Kickert a Stillman, 1999). Zavádzané boli dane a kodifikácie zákonov. Bolo to obdobie vynálezov a objavov, ktoré mali veľký vplyv na spoločnosť a vývoj štátov.

Francúzska revolúcia z roku 1789 signalizovala koniec absolutizmu panovníkov, patrimonálnej spoločnosti a „kráľovských administratív“ (Rugge, 2003; Wilson, 1887). Pomohlo tomu aj postupné prijímanie ústavných dokumentov, vrátane americkej ústavy (1776). Napríklad francúzska administratíva sa začala už v roku 1804 riadiť tzv. *Code Napoléon*,²³ ktorý mal okrem iného za úlohu zabezpečiť kontinuitu vládnutia (Merkle, 1980). Podobne bolo na tom aj Prusko, kde Freiherr vom Stein, ktorý mal na starosti verejnú správu krajiny, preniesol vernosť a autoritu z osoby kráľa na hlavu štátu²⁴ a zaviedol individuálnu zodpovednosť na jednotlivých stupňoch rozhodovania až po samotného ministra. Táto a ďalšie administratívne zmeny nastali po prehre Pruska práve proti Napoleonovi v roku 1806. Pruská byrokracia sa tak stala profesionálnou organizáciou expertov s celoživotným zamestnaním v službách štátu (Kickert a Stillman, 1999, s. 8).²⁵ Postupne sa do povedomia dostával aj ďalší pre dnešok bežný pojem, tzv. *Rechtsstaat* alebo *právny štát*.²⁶ Právo následne začalo byť neoddeliteľnou súčasťou a hlavným pilierom byrokracie a verejnej správy. Ovplyvnilo tiež samotnú prípravu štátnych úradníkov, pre ktorých sa stalo zároveň prioritou v štúdiu a neskôr pri výkone ich práce (Friedrich, 1939; Kickert a Stillman, 1999).

Predovšetkým pruská byrokracia predstavovala počas 19. storočia to najlepšie, čo byrokracie mohli ponúknuť (Lynn, 2005). Samotný Weber neskôr písal vychádzajúc práve z poznatkov tejto a iných nemecky hovoriacich byrokrácií. Avšak vývoj v európskych byrokraciách nezastavil ich kritikov. Viacerí známi francúzski autori vrátane Balzaca, Von Mohla a Fredericka Le Playa vyjadrovali znepokojenie zo systému štátneho aparátu (Albrow, 1970). Le Play napríklad vytýkal potláčanie iniciatívy u úradníkov a Hintze jasne pomenoval „korupciu, lenivosť, prílišnú ambicióznosť, servilnosť voči nadriadeným, brutalitu voči podriadeným“ (Anderson a Anderson, 1967, s. 183).

Koncom 19. storočia sa postupne začína otvorene polemizovať o vzťahu medzi byrokraciou a demokraciou a predovšetkým o názore, že tieto dva pojmy sú nekompatibilné (Friedrich a Cole, 1932).²⁷ Rovnako začal byť častejšie kritizovaný pojem *právny štát* (Lynn v Ferlie

²³ Oficiálny názov *Code civil* – v slovenskom preklade Občiansky kódex alebo Napoleonov kódex. Ako jeden z prvých občianskych zákonníkov v Európe zároveň najviac ovplyvnil vznik a obsah ostatných európskych občianskych zákonníkov a zákonov. Jeho základom bola rovnosť pred zákonom pre všetkých.

²⁴ Vplyvom silnejúcich stredných vrstiev (t. j. buržoázie) sa moc absolutistických panovníkov oslabovala, čoho vyvrcholeným bola séria revolúcií v Európe v roku 1848. Najvyššou autoritou štátu postupne prestávala byť osoba – kráľ, ale hlava štátu riadiaca sa pevnými pravidlami vrátane zodpovednosti voči občanom štátu. Vláda a vládnutie prestali byť synonymom majetku panovníka.

²⁵ Prusko okrem iného zaviedlo systém vzdelávania svojich byrokratov a tiež vstupné skúšky, plánovaný kariérny systém, hierarchiu rozkazov atď.

²⁶ Podľa tohto právneho princípu môže štát a jeho orgány konať len na základe práva a právom ustanoveným spôsobom.

²⁷ Viac o vzťahu medzi byrokraciou a demokraciou v časti I.8.

a kol., 2005).²⁸ Ten však aj napriek kritike ostal dodnes neoddeliteľnou súčasťou moderných štátov a ich administratívnych a ústavných zriadení. Medzi výrazné zmeny však patril aj vzostup nových elít – volených parlamentných zastupiteľov, ktorí si nárokovali riadenie administratívy v mene ľudu (Rugge, 2008).

Výrazný nárast byrokrácií (Peters tento termín často zamieňa so slovom government) bolo podľa Petersa zaznamenané po druhej svetovej vojne, keď nastal ideálny čas s dostatkom zdrojov a politickou vôľou vybudovať väčšiu a vplyvnejšiu úlohu pre vládu a verejný sektor (2010, s. 7). Nárast verejných výdavkov tak prebiehal súčasne s narastajúcim počtom štátnych a verejných zamestnancov. Príkladom tejto zmeny nálad bolo aj prekvapivé nezvolenie Winstona Churchilla za ministerského predsedu vo Veľkej Británii v roku 1945 aj napriek tomu, že bol víťazom vojny. Konzervatívcov nahradili labouristi a ich silný a spoločnosťou podporovaný program znárodňovania a zhromažďovania národného kapitálu vedúci k vytvoreniu silného verejného sektora a verejnej byrokracie.

Počas 20. storočia sa vyprofilovalo viacero moderných systémov štátnych byrokrácií. Za najúspešnejšie modelové byrokracie sa najčastejšie pokladajú štátne byrokracie na Novom Zélande, vo Veľkej Británii, v USA, Singapure a vo Švédsku. Sú to byrokracie, ktoré boli a sú schopné rýchlej adaptácie na nové podmienky a požiadavky spoločnosti. Posledné významné zmeny majúce vplyv na dnešné trendy byrokrácií sa udiali počas 80. rokov 20. storočia. Bolo to obdobie žičlivé pravicovým a konzervatívnym vládam v Británii a USA, ktoré následne mali dostatok času priniesť nielen nové a inovatívne prvky do ich byrokrácií, ale aj ovplyvniť celkové smerovanie verejného sektora, jeho organizácie, a teda systému byrokracie v štáte. Byrokracie a ich vplyv sa tak od druhej polovice 80. rokov vo viacerých krajinách začal znižovať. Bolo to spôsobené hlavne dôrazom na privatizáciu verejného sektora a jeho úloh.

Neo-liberalizmus a *New Right* Margaret Thatcherovej a Ronalda Reagana preto značne ovplyvnili vývoj byrokracie až po súčasnosť. Ich vplyv, význam a smer vážnejšie neovplyvnili ani ľavicové vlády, ktoré ich vystriedali počas 90. rokov 20. storočia. Práve naopak, vlády Billa Clintona a Tonyho Blaira pokračovali v reformách a podporovali byrokráciu v znamení zavádzania prvkov súkromného sektora. Zatiaľ posledným významným vývojovým stupňom, identifikovateľným trendom byrokracie a zároveň modelom riadenia verejnej správy byrokracie zavádzaným vo väčšej miere po celom svete tak bol *new public management* (NPM). Ten je však od 90. rokov dávany čoraz častejšie do protikladu s novým pojmom *governance*.²⁹ Spolu s weberovským modelom³⁰ tvoria tri základné modely prístupu k riadeniu verejnej správy.

²⁸ Napríklad podľa Lorenza von Steina (1815 – 1890), právny štát „nenechával žiadny priestor pre náležitú konceptualizáciu administratívy“ (Lindenfeld, 1997, s. 201). Stein bol totiž už v 19. storočí presvedčený, že budúcnosť štátov bude patriť administratíve (Lindenfeld, 1997).

²⁹ Governance alebo v preklade „spravovanie“ je oproti NPM a jeho trhovému spôsobu riadenia založené na riadení sieťami a na spolupráci medzi aktérmi v spoločnosti. Governance si dáva za cieľ koordinovať a aktívne zabezpečiť vstupy všetkých aktérov. Základným cieľom nie je efektivita ako pri NPM, ale účinnosť – t. j. dosiahnutie cieľov vo verejnom záujme. Oproti NPM si však vyžaduje oveľa dlhodobejší časový horizont (Staroňová a Malíková, 2009).

Tabuľka I
Porovnanie

Vplyv
Spôsob riadenia
Mechanizmy riadenia
Úloha manažérov verejnej správy
Základný princíp
Pristup k poskytovaniu verejných služieb
Časový horizont
Pohľad
Vedná disciplína

Zdroj: Staroňová a Malíková, 2009, s. 10.

³⁰ Viac o Weberovom modeli riadenia viz Webera a Staroňová a Malíková, 2009, s. 10.

Tabuľka 1
Porovnanie troch modelov prístupu k riadeniu verejnej správy

	Weberovský (klasický byrokratický) model	New Public Management (NPM)	Spravovanie spoločnosti (governance)
Vplyv	20. roky až súčasnosť	80. roky až súčasnosť (krajiny strednej a východnej Európy 90. roky až súčasnosť)	90. roky až súčasnosť (krajiny strednej a východnej Európy 2000 roky a súčasnosť)
Spôsob riadenia	Hierarchia (vládnutie pomocou príkazov)	Trh (manažovanie)	Siete (spravovanie networkov)
Mechanizmus riadenia	Autorita pomocou vymožitelnosti práva	Súťaživosť a konkurenčné prostredie: kontrahovanie a ekonomické stimuly	Spolupráca: dialóg a dohoda s aktérmi v spoločnosti
Úloha manažérov vo verejnej správe	Zabezpečiť, aby bol dodržiavaný zákon a formálne procesy	Definovať a zabezpečiť plnenie cieľov monitorovaním výkonov	Koordinovať a aktívne zabezpečiť vstupy všetkých aktérov
Základný princíp	Zákon a legálnosť (priama zúčtovateľnosť zodpovedných)	Efektivita (prínosy vyvažujú náklady)	Účinnosť (dosiahnutie cieľov vo verejnom záujme)
Prístup k poskytovaniu verejných služieb	Verejný sektor má monopol na poskytovanie verejných služieb	Skeptickosť voči poskytovaniu verejných služieb verejným sektorom (neefektívnosť), hľadanie nových poskytovateľov (kontrahovanie súkromnému a mimovládne sektoru)	Spolupráca viacerých sektorov (verejný, súkromný, mimovládny) v poskytovaní verejných služieb
Časový horizont	Strednodobý	Krátkodobý	Dlhodobý
Pohľad	Ministerstvo	„Subjekt“ („intra“)	Interakcie medzi aktérmi („inter“)
Vedná disciplína	Právo	Manažment, ekonómia	Spoločenské vedy

Zdroj: Staroňová a Malíková, 2009.

³⁰ Viac o weberovskom modeli byrokracie v časti 1.5 *Max Weber o byrokracii a reflexia Webera* a 1.7 *Štruktúra byrokracie*.

Byrokracia 21. storočia bola a je poznamenaná predovšetkým vývojom informačných technológií a internetu. Tie poskytujú byrokracii nové výhody, vrátane doteraz nepoznaných a technicky neuskutočniteľných byrokratických operácií. Čoraz častejšie je tak skloňovaný termín *e-government*, ktorý denne prináša napríklad nové počítačové systémy a aplikácie. Medzi nespočetné inovácie verejného sektora patria elektronická komunikácia, elektronické registre, zverejňovanie a sprístupňovanie zmlúv, elektronické obstarávanie a elektronické aukcie atď. Avšak ani privatizáciou a elektronizáciou procesov sa byrokracia ani v budúcnosti nezbaví svojich nespočetných úloh. Naopak, zvýšená miera migrácie v Európe a starnúca populácia sú príkladmi, keď úloha a význam byrokracie môže len narastať (Peters, 2010).

Tieto trendy neobišli ani Slovensko, ktoré sa len postupne snaží dobehnúť jeho susedov. Vláda, ktorá vzišla z volieb v roku 2010, vo svojom programovom vyhlásení spomína viacero prvkov *e-governmentu*, a teda zmien pre byrokráciu na Slovensku. Avšak ako už ukázali Napoleon, Colbert, Freiherr vom Stein alebo neskôr Thatcherová a Reagan a iní historickí inovátori byrokrácií, vývoj byrokracie bol a bude asociovaný skôr s konkrétnymi osobami so silnou politickou alebo osobnou motiváciou na jednej strane, a politickou mocou na druhej strane. Reforma byrokracie tak ani dnes nepredstavuje tému hodnú populárneho mandátu, resp. tlaku a záujmu verejnosti priniesť nové, pozitívne zmeny v správe štátu.

1.5 Max Weber o byrokracii a reflexia Webera

Sociológ Max Weber písal svoje eseje venujúce sa byrokracii inšpirovaný poznaním nemeckej byrokracie, aj keď viaceré príklady, ktoré uvádza, čerpajú z poznania zahraničnej skúsenosti s administratívou a histórie jej vývoja. Bol totiž absolventom štúdia práva a histórie v Berlíne a Göttingene. Vo svojom výskume sa zaujímal o mnohé spoločenské fenomény, vrátane byrokracie, pričom počas svojej akademickej kariéry nezvykol na popisovanie svojej intelektuálnej práce používať výraz sociológia. Písal koncom 19. a začiatkom 20. storočia.

V jeho esejach, ktoré sa venujú byrokracii, nájdeme mix prístupov – jednak definuje ako by mala vyzeráť moderná byrokracia a zároveň poukazuje na to, ako byrokracia vo vybraných krajinách funguje. Z jeho esejí je tak cítiť pozitivistický, ako aj normatívny prístup, pričom pri čítaní nie je vždy jasné, či autor byrokráciu popisuje, alebo vybraný model definuje ako ten vybraný – vhodný a hodný odporúčania.

V rámci tejto časti kapitoly predstavujeme pohľady Maxa Webera na úrad a na úradníka, pričom ponúkame aj Weberov pohľad na negatívne dysfunkcie byrokratickej formy organizácie.

1.5.1 Model byrokracie podľa Maxa Webera

Weber vo svojich esejach predstavil pohľad na byrokráciu, ktorá je pre neho zvláštnym typom legálnej racionálnej autority.³¹ V súčasnosti je mnohými výskumníkmi vnímaný ako model, ku ktorému autori skúmajúci verejnú správu prirovnávajú existujúce organizácie.

³¹ Weber rozlišoval tri základné typy autorít – racionálnu, tradičnú a charizmatickú.

Hlavné prí
a spoločnos

1. Byrok
sa riad
vymed

V rámci
byrokr

- ak
- by
- of
- pr
- st
- s
- kt

2. Byrok
nižšie

Každý
a to za
určiť z
a podn
umožn
Webe

3. Systém
ktoré

4. Riade

Byrok
admin
neho
integr
špeciá
umožn
povín

5. Vyk

6. Pri
a vyč
odbor

³² Z neme

Hlavné princípy byrokracie, ktoré Max Weber predstavil vo svojej knihe *Ekonomika a spoločnosť*,³² sú nasledovné:

1. Byrokracia pôsobí v rámci jasne definovaných a oficiálne vymedzených jurisdikcií, ktoré sa riadia pravidlami, ako sú zákony a administratívne regulácie. Za dôležité tak považuje vymedzenie úradných kompetencií byrokracie.

V rámci popisu tohto princípu sa bližšie venuje aj spôsobu manažovania v rámci byrokracie, keď uvádza že:

- aktivity vyžadované zamestnancami v organizáciách, ktoré sú spravované byrokratickou štruktúrou, sú pridelované vopred stanoveným spôsobom a vo forme oficiálnych povinností;
- právo udeľovať príkazy na uskutočnenie stanovených povinností je uskutočňované stabilným spôsobom;
- s cieľom naplnenia daných úloh sa vytvárajú metodické pravidlá, pričom len osoby, ktoré spĺňajú kvalifikačné požiadavky, sú zamestnané v daných úradoch.

2. Byrokracia funguje na princípe hierarchie s jednotlivými úrovňami riadenia, kde sú nižšie úrovne riadenia riadené vyššími.

Každý úradník sa v takomto administratívnom systéme zodpovedá vyššie postavenému, a to za svoje rozhodnutia, ako aj za rozhodnutia jemu podriadených. Aby bolo možné určiť zodpovednosť podriadených, nadriadený má možnosť vydávať direktívy (pravidlá) a podriadení majú povinnosť sa im podriaďovať. Takýto systém organizácie úradu umožňuje preskúmavať rozhodnutia postupne v rámci hierarchie. Úrad je tak podľa Webera organizovaný monokraticky.

3. Systém riadenia moderného úradu je založený na spisoch (pisomných dokumentoch), ktoré sa uchovávajú vo svojej pôvodnej podobe.
4. Riadenie úradu, a to hlavne špecializovaného úradu, si vyžaduje vyškolený personál.

Byrokracia podľa Webera umožňuje špecializáciu, teda vykonávanie špecializovaných administratívnych funkcií, a tie vykonávajú na to školení úradníci. Byrokracia podľa neho stojí na expertíze, funkčnej špecializácii práce a na schopnosti výkonu metodicky integrovaných funkcií. Jasná delba práce umožňuje zamestnávať len špecialistov/expertov na príslušné oblasti, pričom delba práce zároveň podľa Webera umožňuje to, že daní zamestnanci nesú zodpovednosť za efektívny výkon svojich povinností.

5. Vykonávanie stanovených úloh si vyžaduje celú pracovnú kapacitu zamestnancov.
6. Pri manažovaní úradu sa dodržiavajú všeobecné pravidlá, ktoré sú stabilné a vyčerpávajúce, a ktoré sa dajú naučiť. Poznanie daných pravidiel predstavuje špeciálnu odbornú vedomosť, ktorú má úradník.

³² Z nemeckého originálu *Wirtschaft und Gesellschaft*.

Podmienky zamestnávania v byrokratickej organizácii³³

Okrem toho, že Max Weber definoval model fungovania organizácie, zamýšľal sa vo svojich esejoch aj nad podmienkami zamestnávania v byrokratickej organizácii. Podľa neho sú úradníci menovaní a fungujú/pracujú na základe nasledovných kritérií:

1. Úradníci sú osobne slobodní a podliehajú vyššej úradnej moci len vo vzťahu k svojim mimoosobným úradným povinnostiam. Podľa Webera ideálny úradník si vykonáva povinnosti v duchu neosobného prístupu (bez subjektívizmu).

Weber hovorí, že na rozdiel od patrimoniálnych a feudálnych vzťahov si v modernej organizácii nevytvárame lojalnosť k osobe úradníka ako k autorite samej o sebe. Moderná lojalita je podľa Webera lojalitou neosobnou a s funkčným cieľom. Podľa Webera je tak odosobnenosť potrebná nielen vo vnútri organizácie, ale aj vo vzťahu ku klientom. Ak sa vytvorí medzi úradníkom a jeho podriadeným či klientom citová väzba, podľa Webera len ťažko sa môže stať, že dané city neovplyvnia jeho rozhodovanie. A to napríklad pri hodnotení podriadeného, čo môže viesť k diskriminácii ostatných. Vylúčenie osobného rozmeru pri rozhodovaní je podľa Webera podmienkou pre nestrannosť, ako aj efektívnosť. Objektívny výkon zverenej úlohy znamená výkon úlohy podľa predvídateľných pravidiel a nezaujato – teda bez vzťahu ku konkrétnej osobe.

2. Každý úrad má jasne definovanú oblasť kompetencií v právnom zmysle.
3. Zamestnanci pracujú v úrade na základe dobrovoľného zmluvného vzťahu.

Podľa Webera je pozícia úradníka doživotná, hoci v niektorých systémoch sa vyskytujú periodické opätovné menovania. Zamestnanie (*life tenure*) nevníma ako právo úradníka. Hovorí skôr o právnych garanciách premiestnenia alebo prepustenia z práce arbitrárnym rozhodnutím a žiada objektívne posúdenie. Takto definované personálne politiky podľa neho budujú lojalitu úradníka k úradu a tímový duch medzi jej členmi. Ako však uvádzajú Blau a Mayer (1987) uvedený prístup môže medzi štátnymi zamestnancami vytvárať tendenciu myslieť si, že sú samostatná trieda, ktorá je dokonca nadriadená ostatným. Táto tendencia podľa nich bola zaznamenaná medzi európskymi štátnymi zamestnancami, ako aj v USA.

4. Uchádzači o miesto úradníka sú vyberaní na základe ich odborných vedomostí. Odborné vedomosti sú testované skúškami, alebo sú garantované diplomami certifikujúcimi ich vzdelanie, možná je aj kombinácia prístupov. Akceptovanie práce v úrade podľa Webera pre úradníka znamená získanie istého pracovného miesta výmenou za akceptáciu zverených povinností a ich dôsledného vykonávania.

Weber ďalej hovorí, že úradníci sú menovaní, a nie volení. Čistý typ byrokrata je podľa neho menovaný nadriadenou autoritou. Úradník vybraný vládnucimi elitami nie je podľa Webera čistým typom byrokrata, pretože na tento typ rozhodnutia majú vplyv politické strany. V uvedenom prípade sa naruša princíp hierarchie, takýto úradník má autonómnu pozíciu a naruša sa princíp hierarchie v organizácii. Jeho pozícia sa neodvíja od

³³ Viac o podmienkach zamestnávania byrokratov v kapitole 3 ako súčasť politicko-administratívnych vzťahov.

nadriadeného v úrade, ale zdola, prípadne sa odvíja od silných postáv v politických stranách, ktoré určujú jeho kariéru.

V tomto kontexte Weber zdôrazňuje spoločenské postavenie úradníka. Spoločenská pozícia úradníka je garantovaná predpísanými pravidlami zaradenia úradníkov. Existujúce spoločenské postavenie úradníkov je vyššie vtedy, ak platí nasledovné – existuje dopyt po administrácii školeným/trénovanými personálom/expertmi, existuje silná a stabilná spoločenská diferenciácia, keď je nadriadený dominantne zo spoločensky a ekonomicky privilegovanej vrstvy, a to kvôli spoločenskej distribúcii moci alebo kvôli nákladovosti a požadovaného vzdelania a statusovej konvencii.

5. Zamestnanci sú odmeňovaní fixným platom a vo väčšine prípadov aj s nárokom na dôchodok.

Predpokladom existencie modernej štruktúry úradov je podľa Webera peňažná ekonomika, čo znamená možnosť finančne kompenzovať úradníkov za ich prácu. Plat zamestnancov sa zvyšuje s postupom v hierarchii. Zároveň je možné zohľadniť aj mieru zodpovednosti a požiadavky vyplývajúce z ich spoločenského postavenia. Byť úradníkom je podľa Webera povoláním.

6. Pre úradníka je úrad je vnímaný ako výhradné, prípadne aspoň hlavné zamestnanie.
7. V úrade existuje kariérny systém, systém povyšovania na základe **seniority** (v zmysle dĺžky ich služby) alebo dosiahnutých výsledkov (napríklad absolvovaných skúšok), prípadne na základe oboch kritérií. Povýšenie závisí od posúdenia nadriadeného.

8. Úradník nevlastní úplne ani čiastočne úrad, ani svoju pozíciu.

Weber hovorí, že úradníci v modernej organizácii by mali oddeľovať úrad od ich súkromnej sféry, od súkromného života. Teda podľa neho úradníci majú vo všeobecnosti oddeľovať úradné aktivity od súkromných. Verejné zdroje a vybavenie úradu nie je súkromným vlastníctvom úradníka. Uvedené kritérium správania úradníka sa vyvíjalo dlhodobo. Začiatky takéhoto uvažovania je možné nájsť v stredoveku.

9. Plnenie povinností je predmetom prísnej a systematickej disciplíny a kontroly.

Výsledkom pôsobenia kritérií, ktoré Weber definoval pre činnosť úradu a úradníkov, by mala byť efektívnosť a kapacita zvládať náročné administratívne funkcie. Uvádza, že rozhodujúcou výhodou byrokratickej organizácie v porovnaní s inými formami organizovania správy je jeho odborná superiorita – „plne rozvinutý byrokratický mechanizmus funguje ako stroj a iné formy administratívy fungujú ako nemechanické formy produkcie“. Zdôrazňuje precíznosť, rýchlosť či kontinuitu byrokraticky organizovaného úradu, a to hlavne pri monokratickej forme. Byrokracia tak podľa neho rieši dôležitý organizačný problém – maximalizuje koordináciu a kontrolu, a tak aj organizačnú efektívnosť, teda nielen produkčnú efektívnosť jednotlivých zamestnancov. Ako to dosahuje? Špecializácia zamestnancov a ich individuálna racionalita sú dôležité, ale nestačia. Ak by podľa Blaua a Mayera (1987) každý úradník robil racionálne rozhodnutia nezávisle od seba, ich práca by nebola koordinovaná a nedosahovala by sa dostatočná efektívnosť. Preto Weber limituje rozsah racionálnej svojvôle, čo dosahuje systémom pravidiel a regulácii, ako aj hierarchiou a supervíziou. Navyše personálne

politiky dávajú zamestnancom pocit istoty a možnosť kariérneho rastu, kultivujú lojalitu k úradu.

Ferlie, Lynn a Pollitt (2005) uvádzajú, že okrem jednej výnimky platí konceptualizácia byrokracie z konca 19. storočia aj v 21. storočí. Tou výnimkou je požiadavka, aby bol manažment moderného úradu založený na spisoch (písomných dokumentoch), ktoré sa uchovávajú vo svojej pôvodnej podobe. Autori uvádzajú, že na základe technologických zmien sa viac pracuje v elektronickej podobe, a to aj pri uchovávaní výstupov práce.

1.5.2 Riziká byrokracie podľa Webera

Okrem pozitív byrokracie Weber definoval aj potenciálne negatívne dopady byrokracie, teda tri negatívne dysfunkcie.

Po prvé, byrokracia má tendenciu monopolizovať informácie a tí, ktorí sa nepodieľajú na rozhodovaní, tak len ťažko určia, ako bolo rozhodnutie prijaté, keďže „...byrokratická správa znamená správu s vylúčením verejnosti“. Ďalej napríklad uvádza, že koncept úradného tajomstva je vynález byrokracie a nič nie je tak fanaticky byrokraciou obraňované, ako tento prístup. Byrokracia si tak upevňuje svoje pozície, aby unikla potenciálnej kritike, ktorá by ju mohla oslabiť.

Ďalej Weber uvádza, že keď už je byrokracia vytvorená, je ju pomerne ťažké zničiť. Weber tak videl riziko skostnatenosti byrokracie. Keď je byrokracia vybudovaná, veľmi ťažko sa ruší a zamestnanci si strážia vlastné záujmy, akým je napríklad získanie definitívy. Myšlienka zrušenia týchto organizácií sa stáva čoraz viac utopickejšou. Byrokracia je nástroj na to, aby sa plánovaná spoločná aktivita stala racionálne organizovanou spoločenskou akciou. Preto je byrokracia ako nástroj socializácie mocenských vzťahov mocenským nástrojom prvého rangu – pre toho, kto kontroluje byrokratický aparát.

Zároveň podľa Webera platí, že byrokracie sú, v najlepšom prípade, ambivalentné voči demokracii. Majú však tendenciu nebyť rezpozívnymi na verejnú mienku.

Weber sa takisto venoval mechanizmom, ktoré limitujú systémy byrokracie. Hovorí o kolegiálnom rozhodovaní, ktorého príkladom sú parlamenty. Ďalej za dôležitú považuje separáciu moci aj v rámci samotnej verejnej správy. Byrokracia totiž pracuje vnútri rozdelených funkčných sfér, je rozdelená na množstvo úradov so špeciálnymi funkciami. Tieto jednotlivé úrady sa musia správať ústretovo, teda kompromisne. Ako ďalší mechanizmus uvádza tzv. amatérsku administratívu, čo znamená, že vláda si môže vytvoriť dočasné poradné orgány na definované úlohy. Za dôležitý mechanizmus považuje aj priamu demokraciu.

Na záver predstavenia Weberovho pohľadu na byrokráciu sa oprieme o zhrnutie Petra M. Blaua a Marchalla W. Meyera z knihy *Byrokracia v modernej spoločnosti*,³⁴ ktorí videli, že Weberová analýza byrokracie vedie k paradoxným záverom. Vďaka efektívnosti a účinnosti má byrokracia mnohé pozitívne funkcie. Avšak ich tendencia k monopolizácii informácií, odmietanie zmien a autokratické správanie (aj keď je v súlade s pravidlami) obyčajne nie sú

³⁴ Z anglického originálu *Bureaucracy in Modern Society*.

vnímané p
výsledky
Efektívno
správania.
mocnou in

1.5.3 Sú by

V nadväzn
mieste pre
byrokracie
Maxom W
bolo pouk
označovať
operaciona

Hall ident
z týchto z
v tabuľke

Tabuľka Skúmanie výrokov p

Charakte
• deľba špeci
• dobre
• systém
• systém konkr práce
• neosc
• kariér

Zdroj: Ha

Hall usk
(súkromn
ako dlho
nebola by

Jednotliv
Intenzita
v danom
(1964). Na
v ktorom

vnímané pozitívne. Pozitívne ako aj negatívne dopady byrokracie môžu byť chápané ako výsledky organizačných princípov zameraných na dosiahnutie koordinácie a kontroly. Efektívnosť a účinnosť sa dosahujú vďaka koncentrácii odbornej expertízy a predvídateľného správania. Tá istá predvídateľnosť v správaní založená na expertíze však robí byrokraciu mocnou inštitúciou, ktorá má kapacitu odmietat' externé tlaky na zmenu.

1.5.3 Sú byrokratické organizácie naozaj byrokratické?

V nadväznosti na vyššie popísanú Weberovu charakteristiku byrokracie priblížime na tomto mieste pre ilustráciu empirický výskum, ktorý sa zaoberal týmto racionálnym modelom byrokracie a skúmal naplnenie charakteristík byrokratických organizácií definovaných Maxom Weberom v praxi. Uskutočnil ho Richard H. Hall v roku 1964. Cieľom výskumu bolo poukázať na to, že hoci je (najmä vďaka Weberovmu modelu) pomerne bežné označovať niektoré inštitúcie za byrokratické, charakteristické znaky byrokracie je možné operacionalizovať a použiť na zistenie, či a do akej miery to skutočne platí.

Hall identifikoval šesť charakteristických znakov každej takejto organizácie. Každému z týchto znakov priradil 10 – 12 opisných výrokov. Ukážky týchto výrokov sú uvedené v tabuľke 2.

Tabuľka 2

Skúmanie charakteristických znakov byrokratických organizácií na základe vybraných výrokov podľa Halla

Charakteristický znak byrokracie	Príklad výroku (Hall, 1963)
<ul style="list-style-type: none"> • del'ba práce vychádzajúca z funkčnej špecializácie úradníkov 	Každý môže prijímať vlastné rozhodnutia bez kontroly nadriadeného.
<ul style="list-style-type: none"> • dobre zadefinovaná hierarchia autority 	Jedna z vecí, ktoré tu ľudia majú radi, je rôznorodosť pracovných úloh.
<ul style="list-style-type: none"> • systém pravidiel a povinností 	Máme presne vyhradený čas na prestávky.
<ul style="list-style-type: none"> • systém postupov pre riešenie konkrétnych prípadov, ktoré sú náplňou práce úradníka 	Vždy sa musíme prídŕžať predpísaného postupu.
<ul style="list-style-type: none"> • neosobnosť v medziľudských vzťahoch 	Mali by sme byť vždy zdvorilí, ale rezervovaní.
<ul style="list-style-type: none"> • kariérnosť 	Zamestnanci sú pravidelne hodnotení.

Zdroj: Hall, 1964.

Hall uskutočnil rozhovory v desiatich vybraných organizáciách, ktoré sa lišili typom (súkromné firmy, ako aj verejné inštitúcie), veľkosťou (od 65 do 3 098 zamestnancov) a tým, ako dlho existujú (4 – 63 rokov). Hlavným zistením bolo, že ani jedna z týchto organizácií nebola byrokratická podľa všetkých šiestich uvedených charakteristík.

Jednotlivé inštitúcie sa však navzájom lišili v tom, ktoré charakteristiky ich najviac vystihujú. Intenzita „byrokratickosti“ závisela od typu aktivít, ktorými sa primárne zaoberajú, t. j. v danom znaku bol stupeň byrokratickosti vyšší ako v ostatných znakoch (porovnaj Hall, 1964). Napríklad v znaku hierarchickosti bol najbyrokratickejšou organizáciou veľký hotel, v ktorom bolo zavedené striktné rozdelenie kompetencií na viaceré úrovne rozhodovania

(oddelenia, resp. úseky). Celkovo teda Hall (1964) dospel k záveru, že namiesto dovtedajšieho rozlišovania medzi byrokratickými a nebyrokratickými organizáciami je skôr možné uvažovať o rôznych stupňoch byrokratickosti v rámci organizácie ako takej.

1.6 William Niskanen o byrokracii a reflexia Niskanena

Popri sociologickej škole sa skúmaniu byrokracie venujú aj ekonómovia a to cez teóriu verejnej voľby. Patrí medzi nich Anthony Downs (1960), James M. Buchanan a Gordon Tullock (1964), ako aj William A. Niskanen.

Niskanen spracoval model správania byrokracie vo svojej knihe *Byrokracia a reprezentatívne vládnutie*.³⁵ Vytvoril pozitívnu teóriu správania byrokracie a prináša vlastnú definíciu úradov a byrokracie. V porovnaní s Weberom, ktorý sa venoval hlavne štrukturálnym vlastnostiam úradov, Niskanen vychádza z metodologického individualizmu a pozerá sa na správanie úradov a úradníkov. Analyzuje právne formy organizácií, metódy ich financovania a s tým spojené rozdiely v nákladoch a výstupoch organizácií.

Niskanen definuje úrady ako organizácie, ktoré majú nasledovné vlastnosti (Lužek, 2005):

1. správcovia a zamestnanci týchto organizácií nemôžu použiť časť rozdielu medzi príjmami a nákladmi vo forme osobného príjmu, preto nie sú motivovaní k minimalizácii nákladov;
2. niektoré časti príjmu organizácie sa odvodzujú od iných ukazovateľov, ako sú predaj výstupov za jednotkovú sadzbu;
3. výstupy úradu bývajú vágne definované;
4. nie je jednoduché kvantitatívne merať a porovnávať výstupy úradu.

Úrady sú podľa Niskanena neziskové organizácie, ktoré sú väčšinou financované jednou kolektívnou organizáciou vo forme pravidelnej rozpočtovej položky alebo formou grantu. Financujúca kolektívna organizácia má pritom zdroje z daní alebo z iných povinných platieb. A práve spôsob financovania úradov a motivácie financujúcej organizácie³⁶ považuje Niskanen za dôležitý faktor ovplyvňujúci **správanie konkrétnych úradov**. Niskanenov model správania úradov vychádza z nasledovného:

Úradníci vo financujúcich organizáciách pripravujú návrh aktivít a rozpočet úradov, schvaľujú rozpočet, monitorujú metódy a výkonnosť financovaných úradov, menujú vedenie podriadených úradov a pod. Preto aktivity úradu do istej miery závisia od jeho vzťahu s predstaviteľmi financujúcej organizácie. Financujúca organizácia je zvyčajne závislá od služieb, ktoré poskytujú jednotlivé úrady, a úrady zvyčajne nemajú inú formu financovania. Použitím konceptuálny aparát ekonomickej vedy môžeme hovoriť o tzv. bilaterálnom

³⁵ Z anglického originálu *Bureaucracy and Representative Government*.

³⁶ Zároveň ich ovplyvňuje ich vzťah:

- k poskytovateľom takých vstupov ako sú pracovná sila a iné materiálne výrobné faktory;
- a v niektorých prípadoch aj vzťah k zákazníkom a to pri produktoch, ktoré sú predávané za jednotkovú cenu.

monopole
medzi par
financujúci
sľubuje ko
rozdielom
organizáci
organizácia

Takto zade
dáva úrade
zamerané
situácii, že
silu úradu
alternatív
príslušnýe
organizáci
vzdelávaci
skôr vzťah
chudobnýe
vzťahom m

Niskanen
organizácií
Financujú
ponechať v
dať finan
predstavite
prípadne p
neznamená
druhej stra
rozpočtu v
medzi fina
financujú
faktorov a
už uviedli
úradníkom
predpoklad
poskytuje
o tom, aký
Niskanena
niekoľko s
štátnych co

Zároveň
definovan
motivovan
firmy a je
každý iný
správať c

monopole medzi financujúcou organizáciou a financovaným úradom. Príkladom je vzťah medzi parlamentom a exekutívnymi inštitúciami, či manažérom výskumu a fondom financujúcim výskum. V rámci daných organizácií dochádza k vzájomnej výmene: Úrad sľubuje konkrétne aktivity a výstupy daných aktivít za príslušný rozpočet. Hlavným rozdielom medzi výmennými vzťahmi v rámci úradov a výmennými vzťahmi s trhovou organizáciou je v tom, že úrad ponúka celkový výstup výmenou za rozpočet, zatiaľ čo trhová organizácia ponúka výstupy jej činnosti za ceny.

Takto zadefinovaná výmena medzi úradmi má podľa Niskanena vplyv na správanie úradov – dáva úradom vyjednávaciu silu. Ide o podobnú vyjednávaciu silu, ako majú monopoly zamerané na vyhľadávanie zisku, ktoré diskriminujú zákazníkov, prípadne ich vystavujú situácii, že nebudú nič produkovať/poskytovať. Hlavným dôvodom pre odlišnú vyjednávaciu silu úradu v monopolnej pozícii je ten, že financujúca organizácia nemá dostatočnú alternatívu na zabezpečenie daných služieb a nie je ochotná ukončiť zabezpečovanie príslušných služieb, ktoré daný úrad poskytuje. Podľa Niskanena úradníci a ich financujúca organizácia nevenujú veľa času diskusiám o výstupoch ich aktivít, akými sú napríklad kvalita vzdelávacích služieb či množstvo a podmienky chudoby v krajine. Väčšina diskusií sa týka skôr vzťahu medzi rozpočtom a aktivitami, ako je napríklad počet študentov či počet chudobných, ktorým bude poskytnutá pomoc. Nezvyknú sa tak podrobnejšie venovať vzťahom medzi aktivitami a výstupmi.

Niskanen ďalej uvádza, že motivácie, vedomosti a správanie úradníkov financujúcich organizácií sú zvyčajne heterogénnejšie ako u úradníkov vo financovaných úradoch. Financujúce organizácie nie sú ziskové a zvyčajne si predstavitelia daných organizácií nemôžu ponechať vo forme osobného príjmu rozdiel, ktorý je medzi rozpočtom, ktorý by boli ochotní dať financovanému úradu, a rozpočtom, ktorý bol odsúhlasený. Správanie volených predstaviteľov kolektívnych organizácií sa dá vysvetliť aj tým, že chcú byť opäť zvolení, prípadne pozitívne vnímaní počas ich pôsobenia v danej pozícii. To však nevyhnutne neznamená, že dané dosiahnu skúmaním a okresávaním rozpočtov financovaných úradov. Na druhej strane niektorí predstavitelia financovaných úradov si môžu ponechať časť z výdavkov rozpočtu vo forme osobného príjmu alebo vo forme príspevku na kampaň. Zároveň je zvyčajne medzi financujúcou organizáciou a úradom informačná asymetria. V porovnaní s úradníkmi financujúcej organizácie úradník financovaného úradu lepšie pozná náklady výrobných faktorov a výrobné procesy spojené s poskytovaním služieb daného úradu. Aj keď ide, ako sme už uviedli vyššie, o bilaterálny monopol, motivácie úradníkov a asymetria informácií dávajú úradníkom financovaného úradu dominantnú monopolnú silu. Preto Niskanenova teória predpokladá pasívneho úradníka financujúcej organizácie, čo pozná rozpočet, ktorý sa poskytuje úradu za daný balík služieb, avšak nemá motiváciu alebo možnosti získať informácie o tom, aký minimálny rozpočet je nevyhnutný na zabezpečenie daného balíka služieb. Podľa Niskanena sa tento predpoklad týka hlavne väčších kolektívnych organizácií, ktoré financujú niekoľko služieb a čelia monopolnému dodávateľovi služieb. Zároveň sa podľa neho týka skôr štátnych centrálnych organizácií/úradov a menej úradov miestnych samospráv.

Zároveň sa Niskanen zamýšľa nad tým, čo **úradník maximalizuje**. Podľa neho pri definovaní pozitívnej teórie o byrokracii je potrebné vychádzať z toho, že úradníci nie sú motivovaní len všeobecným blahobytom alebo záujmami štátu. Niskanen sa opiera o teóriu firmy a jeho odpoveď na otázku, čo úradník maximalizuje, je nasledovná – byrokrat, tak ako každý iný, maximalizuje svoj osobný úžitok. Táto odpoveď naznačuje, že byrokrat sa môže správať cielene/strategicky. Pri úvahe o osobných úžitkoch byrokrata existuje niekoľko

možností – plat, nepenažné privilégia a pôžitky vyplývajúce z pôsobenia v úrade, reputácia, moc, patronážny potenciál, výstupy práce úradu, nenáročnosť uskutočňovania zmien a ľahkosť manažovania úradu. Všetky uvedené motivácie, okrem posledných dvoch, sú funkciou **rozpočtu úradu**.

Problémy spojené s realizovaním zmien v úrade a manažovaním úradu sú väčšie pri väčších rozpočtoch, ale ďalšie zvýšenie rozpočtu ich zmiernuje. Vytvára to situáciu, keď sa byrokrat snaží o zvýšenie rozpočtu, až kým sa mu nepodarí presunúť manažment nového stabilizovaného rozpočtu na nového byrokrata. To podľa neho znamená cyklické správanie, keď byrokrati, ktorí chcú presadzovať zmeny odchádzajú v bode, keď je rozpočet stabilizovaný. Ich nástupcovia budú spokojní s vyšším rozpočtom, prípadne sa budú snažiť o ďalšie zvýšenia, alebo znížia rozpočet, aby si pripravili cestu pre ďalšie nárasty. Vedenie úradu, ktoré je v štátnej službe, má tak podľa Niskanena záujem maximalizovať rozpočet a využíva na to asymetriu informácií a schopnosť zamaskovať skutočné náklady produkcie verejných služieb tak, aby zvýšilo svoj rozpočet viac ako nevyhnutne potrebuje. Daná situácia je podľa Niskanena možná preto, lebo – ako sme ukázali v analýze správania úradu, legislatívna moc nedokáže posúdiť adekvátnosť požiadaviek úradu. Ako riešenie zamerané na kontrolu byrokracie Niskanen ponúka simuláciu trhu, a to vytvorením niekoľkých úradov, ktoré budú súťažiť v tej istej oblasti poskytovaných služieb a budú sa snažiť ponúkať lepšie služby väčšiemu počtu klientov. Konkurencia by mala držať nízke ceny s tým, že slabý výkon pri poskytovaní služieb by mal znamenať riziko zrušenia organizácie.

Podľa Loužeka (2005) tak Niskanen ukazuje, že skutočným záujmom byrokrata nie sú abstraktné pravidlá a formálna racionalita, ale plat, nepenažné pôžitky, reputácia, status, moc, kompetencie, čo najmenšia kontrola zo strany nadradených a súčasne čo najširšia možnosť delegovať prácu na svojich podriadených. Podobne si aj Weber podľa Loužeka všima rizika „skostnatelosti“ organizácie rovnako ako faktu, že zamestnanci predovšetkým obhajujú svoje záujmy, ako sú zabezpečiť si definitívu, čo najväčší rozsah kompetencií a čo najnižšiu zodpovednosť (Loužek, 2005).

Viaceri autori reagovali na Niskanenove pohľady na byrokráciu, patrí medzi nich aj Guy Peters (2001). Podľa neho je tento model uvažovania o byrokrácii postavený na nepresných predpokladoch a len málo sa podobá na reálny svet verejnej administratívy. Spochybňuje hlavne predpoklad, že byrokrat má motiváciu maximalizovať veľkosť úradu. Podľa Petersa však samotný byrokrat môže z väčšieho rozpočtu osobne získať len málo, a to vzhľadom na relatívne neflexibilný systém odmeňovania vo verejnom sektore založený na pozícii a dĺžke pôsobenia v úrade, a nie na veľkosti organizácie. Súhlasí s tým, že nižšie a stredné kádre vo verejných organizáciách majú šancu na rýchlejší kariérny postup v prípade, že sa otvárajú nové pracovné pozície, avšak podľa Petersa šéfovia úradov by získali z navýšenia rozpočtu len málo alebo dokonca nič. Dodáva, že zvýšený rozpočet môže dokonca znamenať nárast manažérskych problémov pre byrokrata (Peters, 2001).

1.7 Štruktúra byrokracie

To, že byrokracia a ani úradníci pôsobiaci v nej nie sú jednoliatym celkom, vyplýva už zo samotného Weberovho modelu, ktorý ako jeden zo základných znakov byrokracie ako organizačnej formy administratívy predpokladá jej hierarchické usporiadanie. Ako teda

možno členiť usporiadanie byrokracie (ktoré sú zložky byrokracie) v rámci jej hierarchie a aké faktory mali vplyv na zmeny v tomto usporiadaní?

Základné členenie zložiek byrokracie, jej štruktúry ponúka francúzsky sociológ Michel Crozier v práci *Zablokovaná spoločnosť* (ako je uvedené v Keller 2007). Podľa Croziera tvoria byrokratickú organizáciu tri nad sebou umiestnené vrstvy úradníkov – radoví úradníci (napríklad úradník na Úrade práce, sociálnych vecí a rodiny v nejakom meste), stredné riadiace kádre (napríklad riaditeľ odboru tohto úradu v meste) a vyššie riadiace kádre, resp. topmanažment úradu (napríklad riaditeľ Ústredia práce).

Crozier je však zvlášť skeptický v popise interakcií medzi týmito skupinami, a kým Weber predstavuje úradníkov skôr ako pasívnych zamestnancov, tento autor zdôrazňuje ich ambíciu chrániť vlastné záujmy. Mechanizmus interakcie popisuje nasledovne:

„Riadiaci pracovníci sú závislí od informácií, ktoré im poskytujú stredné kádre. Títo podriadení ich však vo svojich správach klamú, pretože pri celkovom nedostatku zdrojov majú záujem zaistiť si čo najviac prostriedkov pre svoje oddelenie. A riadiaci pracovníci sú si vedomí, že svojich podriadených nemôžu prinútiť k pravdivému poskytnutiu informácií, preto rozhodujú tak, aby v prípade, že ich podklady boli skutočne mylné, vyplynulo z ich rozhodnutí čo najmenšie riziko... Zamestnanci, ktorým bolo neadekvátnym rozhodnutím ukrižované, sa hnevajú na riadiacich pracovníkov, stredné kádre zdôrazňujú, že za nič nemôžu, pretože nerozhodujú a riadiaci pracovníci veria, že rozhorčenie nakoniec pomíne, pretože stredné kádre nakoniec uspokojia zamestnancov zo zdrojov, ktoré pred nimi ako riadiacimi pracovníkmi zatajili.“ (Porovnaj Crozier, 1970, ako je uvedené v Keller, 2007, s. 102.)

Ako vyzerá štruktúra byrokracie vieme z výskumov, ktoré boli v danej oblasti realizované. Tak napríklad Goodsell (2004) v *Obhajobe byrokracie* uvádza, že v 52 % amerických úradov sociálnych vecí pracuje menej ako 20 ľudí a úrady, ktoré zamestnávajú viac ako 100 zamestnancov, sú zväčša vo väčších mestách, pričom ide o centrály, kde občan zväčša priamo neprichádza. Pri takýchto autonómnych zložkách je stupeň hierarchie, a teda aj riziko popísaných javov nižšie. Goodsell (2004) tiež argumentuje, že namiesto nedostatočnej flexibility či prehnaneho dôrazu na uplatňovanie predpísaných pravidiel, resp. strázenia svojej pozície sa v Kohnovom výskume, pozostávajúcom z testu zameraného na riešenie problémov a dotazníka o trávení voľného času, zistilo, že v prípade úradníkov ide o otvorených, kreatívnych a zásadových ľudí, ktorí sú navyše, ako sa uvádza v inom výskume, na ktorý sa odvoláva Goodsell, angažovanejší v občianskom aj politickom živote. Okrem toho sa pri návrhoch, ktorým vládnym programom by mal byť zvýšený, resp. znížený rozpočet, nelíšia od názorov ostatných skupín obyvateľstva, teda aj v tomto smere sú reprezentatívni. Crozierovo členenie je však užitočné práve pre rozlíšenie medzi riadiacimi pracovníkmi a radovými zamestnancami.

Títo radoví zamestnanci sa v odbornej literatúre zvyknú nazývať *street-level* byrokrati, resp. pracovníci priameho kontaktu s občanmi. Vo svojej práci z roku 1993 sa fenoménom uvedeného typu byrokratov zaoberal Michael Lipsky. Lipsky do tejto kategórie počíta nielen úradníkov, ale všetkých verejných zamestnancov, teda napríklad aj učiteľov či zdravotnícky personál. Všetci títo prichádzajú do priameho kontaktu s občanom a disponujú pritom často značnou voľnosťou v rozhodovaní, ktorá vyplýva z asymetrie informácií zo strany občana. Napríklad policajt môže udeľovať pokuty, úradníčka rozhodovať o výške príspevku a pod.

Vzhľadom na ciele tejto publikácie, ako aj pre zjednodušenie postačí, keď ďalej budeme používať termín úradníci priameho kontaktu.

Uvedení úradníci sú vo svojej práci vystavení rôznym tlakom, napríklad musia konať masovo (učiteľ sa nevenuje dieťaťu jednotlivo, ale naraz celej triede). Z toho vyplývajú tri modifikácie, ku ktorým dochádza:

- modifikácie v dopyte klientov (úradníci obmedzujú dopyt klientov tým, že občana napríklad stavajú do pozície, že si za svoju situáciu môže sám, neupozornia ho na službu, ktorú by mal nárok využívať atď.);
- modifikácie práce (napríklad v záujme vybavenia čo najväčšieho množstva klientov ustupujú nápady na inovácie na neskôr);
- modifikácie klienta (ak úradníci nie sú schopní uspokojiť požiadavky všetkých klientov, venujú sa najviac tým, ktorí majú podľa ich úsudku najväčšie šance uspieť, čo môže byť v rozpore s cieľmi danej politiky) (porovnaj Lipsky, 1993).

Aj z toho vyplýva, že rôzne faktory (preťaženosť množstvom prípadov, každodenná rutina...) môžu viesť k nesprávnym rozhodnutiam, hoci zvyčajné prostriedky pre znižovanie takejto voľnosti, ako napríklad stanovenie priorit v rámci organizácie či určenie štandardov a spôsobov porovnávania zamestnancov, ako aj stanovenie sankcií tu nie sú platné absolútne, lebo rozhodovanie o ľuďoch je vždy rozhodovaním o špecifických situáciách a okolnostiach.

Aj tu však vidieť značný posun. Vo svojom článku naň poukazujú Bovens a Zouridis (2002), ktorí sa venujú prechodu od priameho kontaktu s občanmi (*street-level*) k tzv. systémovej, resp. technologickej byrokrácii a s tým spojeným novým výzvam. Pod technologickej byrokraciou rozumejú nastavovanie informačných systémov pre získavanie a spracúvanie informácií od občanov. Ide teda napríklad o vytváranie rôznych elektronických formulárov či prihlášok, ktoré sú často počítačom vyhodnocované bez toho, aby s výsledkom rozhodnutia musel byť nevyhnutne oboznámený nejaký úradník. V Holandsku je to napríklad systém vyberania pokút za dopravné priestupky. Tie boli v minulosti vyberané blokovo, policajtom, na základe merania radaru. V súčasnosti sa však mnohé merania uskutočňujú prostredníctvom kamier, počítačový systém na základe snímkov určí poznávaciu značku vozidla, vyhodnotí aj výšku pokuty vzhľadom na prekročenú rýchlosť a odošle informáciu o pokute majiteľovi vozidla (porovnaj Bovens a Zouridis, 2002). Títo autori preto poukazujú na potrebu kontroly takýchto elektronických systémov a ich tvorcov, ktorí sa teraz stali tými, ktorí, síce v menšej miere, ale predsa disponujú voľnosťou v rozhodovaní a informáciami o tom, ako takéto systémy navrhovať.

1.8 Byrokracia a demokracia

Po predstavení základných konceptov a nazerania na byrokráciu sa teraz zameriame na ďalšiu dimenziu administratívy, na súvislosť medzi byrokráciou a demokraciou, ktorá bola reflektovaná v akademickom prostredí už pomerne dlhý čas, prinajmenej od začiatku 20. storočia. Viacerí autori majú výhrady k fungovaniu byrokracie a predovšetkým jej (ne)demokratickým sklonom. Avšak aj natoľko skeptickí autori ako William Niskanen dokážu vidieť v byrokráciách aj pozitíva (1973) a vnímať ich existenciu ako predpoklad pre vývoj a kvalitu demokracie. Samotný vzťah medzi byrokráciou a demokraciou je preto

pomerne d
konceptu d

Nasledujú
V užšom z
demokratic
a demokra

V prípade
predpoklac
a autonóm
hovorí, že
zo strany š
to ilustrova
ak ľudia m
na rozhod
možnosti p
budú žiť.“

V tejto súv
lepšie pot
spoločensk
s demokra

- **Nicos**
demok
a nepa
politick
(1978)

- **Kathy**
korpo
aspek
pohľad
preto
verejn
skryté

³⁷ Held a F
Forms of
Democrac
napríklad

³⁸ Neomar
ľavica. Je
filozofick
storočia.

³⁹ Ferguson

pomerne diskutovanou oblasťou. Okrem iného aj z dôvodu mnohých definícií a interpretácií konceptu demokracie³⁷ a byrokracie a tiež tohto spojenia.

Nasledujúci text sa tak zaoberá vzťahom byrokracie a demokracie, a to z dvoch uhlov. V užšom zmysle slova ide o otázku, či a do akej miery je byrokracia ako inštitúcia demokratická. V širšom význame sa možno pýtať, v akom vzťahu sú administratíva a demokracia ako forma politického zriadenia.

V prípade **demokratickosti administratívy** ako inštitúcie je základným východiskom predpoklad, že byrokracia (hierarchickosťou, pravidlami atď.) v podstate obmedzuje slobodu a autonómiu občanov v rozhodovaní a určovaní pravidiel. Beetham (1996) v tejto súvislosti hovorí, že skutočným problémom byrokracie je, že vedie k pasívnemu dopytu po riešeníach zo strany štátu namiesto aktívneho zapájania občanov do rozhodovacieho procesu. Výstižne to ilustroval na príklade: „Veď je to v skutočnosti zvláštny koncept autonómie, resp. slobody, ak ľudia majú právo rozhodnúť sa, aké topánky si chcú kúpiť, ale im neumožňuje podieľať sa na rozhodovaní, aké možnosti budú mať k dispozícii, v rámci akých limitov, ako budú tieto možnosti prerozdelené, a teda v konečnom dôsledku rozhodovať o tom, v akej spoločnosti budú žiť.“ (Beetham, 1996)

V tejto súvislosti ponúka viacero pohľadov na demokraciu v byrokracii Pollitt (1986). Pre lepšie porovnanie vybral šesť významných a v mnohom veľmi odlišných teoretikov spoločenských vied, cez ktorých sa snaží ukázať práve rôznorodosť byrokracie a jej vzťah s demokraciou:

- **Nicos Poulantzas**, neomarxista,³⁸ má výhrady voči byrokracii. Vidí jednoznačný demokratický deficit – byrokracia je podľa neho uzavretá a tajnostkárka, autoritárska a neparticipačná. Príležitosti pre účasť verejnosti sú limitované a navyše, hlavné politické strany sú čoraz menej reprezentatívne, napríklad v rámci robotníckej triedy (1978).
- **Kathy Ferguson** (1984) má podobný názor – podľa nej byrokracia najviac zvýhodňuje korporátne a firemné záujmy.³⁹ Ferguson sa však viac sústreďuje na psychologické aspekty byrokracie a dopad byrokratizácie, ktoré interpretuje na základe feministického pohľadu. Autorka vníma demokraciu a jej definíciu hlavne cez participáciu a vývoj, a aj preto vníma byrokratizáciu ako obmedzovanie procesu demokratizácie. Napríklad služby verejnosti, akými sú verejné zdravotníctvo alebo sociálne zabezpečenie, skôr vníma ako skryté formy sociálnej kontroly (Pollitt, 1986, s. 163).

³⁷ Held a Pollitt (1986) napríklad v diele *Nové formy demokracie* (z anglického originálu *New Forms of Democracy*) ukazujú, že demokraciu je možné interpretovať a asociovať rôzne. Demokraciu preto nie je nevyhnutné vnímať len cez všeobecné poučky a rozdelenia, napríklad na priamu a reprezentatívnu demokraciu.

³⁸ Neomarxizmus je začleňovaný do politicko-filozofického smerovania *New Left* alebo nová ľavica. Je to politická teória vychádzajúca z klasického marxizmu, avšak obohatená o nové filozofické smery 20. storočia. Jeho myšlienky sa vyvíjali predovšetkým od 60. rokov 20. storočia.

³⁹ Ferguson hovorí o tzv. byrokratickom kapitalizme.

- Kritický pohľad **William Niskanena** (1971, 1973) na byrokráciu je všeobecne známy a venujeme sa mu v samostatnej časti 1. kapitoly. Niskanen však ponúka aj zmeny, ktoré by mohli priniesť okrem vyššej efektivity aj viac demokracie. Napríklad, navrhuje možnosť zvýšiť úradníkom v seniorských pozíciách odmeny v závislosti od dodržania, resp. nevyužitia celého rozpočtu organizácie. V súvislosti s demokraciou navrhuje posilniť legislatívne výbory, ktoré majú za úlohu sledovať výkon byrokracie (Pollitt, 1986, s. 183).
- **Eva Etzioni-Halevy** (1983) zas definuje byrokráciu ako „hierarchickú organizáciu úradníkov, ktorí sú menovaní, aby vykonávali určité verejné úlohy“ (1983, s. 85). Podľa nej je byrokrácia pre demokraciu nesmierne dôležitá. Znižuje totiž politickú korupciu a predstavuje nestrannú inštitúciu dohliadajúcu na demokratické postupy (Pollitt, 1986). Etzioni-Halevy však paradoxne dodáva, že ak má byť byrokrácia skutočne demokratická, je potrebná aj jej politická kontrola.
- **Charles Lindblom** (1977) a **Robert Dahl**, obaja neopluralisti,⁴⁰ tvrdia, že byrokrácia je do značnej miery ovplyvňovaná záujmami súkromného sektora a mocou korporácií. Ako ďalší problém uvádzajú starnutie byrokrácií, ktoré nie sú schopné adaptácie – preto Lindblom odporúča kontinuálnu administratívnu reformu a reštrukturalizáciu vrátane určenia si limitov pre výkon moci medzi jednotlivými úradmi zodpovedajúcimi za podobné oblasti.
- **John Burnheim** (1985) ponúka vyvážený názor na byrokráciu. Podľa neho by mohol byť deficit demokracie v byrokráciách nahradený obsadením náhodnej vzorky dobrovoľníkov s legitímnym materiálnym záujmom.⁴¹ Voľby totiž vedú k obsadeniu pozícií v byrokráciách podľa stranického kľúča, čo je podľa Burnheima znakom oligarchie. Pollitt v závere kladie väčší dôraz na priamu participáciu ako jeden zo spôsobov, ako znižovať tento demokratický deficit byrokracie.

Otázke **administratívy a demokracie**, avšak v širšom slova zmysle, sa zase venoval významný americký akademik Dwight Waldo v jednej z početných prác, ktorá bola pôvodne vydaná v roku 1948 pod názvom *Administratívny štát*.⁴² Išlo o štúdiu hnutí a trendov vo výskume americkej verejnej správy. Publikácia bola výnimočná najmä v tom, že, ako uvádza Miller (2007) v úvode k druhému vydaniu tejto knihy, Waldo sa zamerával na vývoj a stav verejnej správy najmä z hľadiska politickej demokracie. Už v tom období to bol nezvyčajný prístup, keďže pozornosť výskumníkov sa viac sústredila na praktické otázky a riadenie verejnej správy. A keďže sa Waldov prístup týkal ďalšieho možného smerovania výskumu administratívy, spomedzi zástancov opačného postoja sa voči nemu najkritickejšie postavili Herbert Simon a Peter Drucker (porovnaj Miller, 2007).

⁴⁰ Neopluralizmus je politická teória vychádzajúca z pluralizmu a podobne ako jeho predchodca sa zameriava na rozdelenie moci v štáte predovšetkým v demokratických štátnych zariadeniach. Oproti pluralizmu dáva neopluralizmus väčší dôraz na štát a jeho autonómne konanie.

⁴¹ Legitímny materiálny záujem predstavuje morálne čistý záujem pracovať v byrokratickej funkcii bez negatívnych úmyslov, ako napríklad byť zvýhodnený oproti iným občanom, záujem kradnúť atď.

⁴² Z anglického originálu *The Administrative State*.

Waldo teda
Najprv sa
správy, a č
cieľom je
rozumieme
v záujme k
mala poma
pracovných
považovan
založeného
v literatúre
(vrátane ad
utilitarizmu
resp. najvi
s dobrom
a efektívno
štúdiu adm
(ktorý sa
súkromného
z empiricky
v porovnan
Avšak Wal
dva vyluču
pohľadu pr

Otázku by
byrokracia
a občianstv
demokraciu
najmä zab
byrokratick
zámery. By
že najmä u
poukazujer
občianstvo
že existujú
k tomu, že
potrebné p
systému, a
finančných

Z prehľadu
byrokracie
v administr
Beetham (c
demokracii
z úloh, kto
procesov v
podriadené

Waldo teda na problém byrokracia vz. demokracia reaguje z pohľadu politickej filozofie. Najprv sa zaoberal otázkou, čo sa rozumie pod pojmom demokracia v kontexte verejnej správy, a či je demokracia cieľom sama o sebe, alebo prostriedkom pre iné ciele: „Naším cieľom je stále viac šťastia a zvyšovanie dôstojnosti života človeka... Pod demokraciou rozumieme dosahovanie cieľov, ktoré sa, tak si to my, Američania, želáme, majú diať v záujme každého z nás.“ Dobrá administratíva, taký bol vtedy všeobecný názor, by teda mala pomáhať všetkým, ktorí sa domáhajú spravodlivosti, vyššej bezpečnosti, lepších pracovných a životných podmienok (porovnaj Waldo, 2007). Demokracia teda bola považovaná skôr za prostriedok pre dosahovanie týchto ideálov – dobrého a šťastného života, založeného na materiálnych veciach. V tejto súvislosti Waldo tiež prezentoval prehľad v literatúre rozoberaných kritérií, resp. smerov, podľa ktorých by sa tvorcovia politiky (vrátane administrátorov) mali rozhodovať, ako k tomuto cieľu dospieť. Týmto sú napríklad utilitarizmus (vláda slúži jednotlivcom), pragmatizmus (dobré je to, čo je využiteľné v praxi), resp. najviac dominantná efektívnosť. Tá sa totiž stala hodnotou, ktorú možno stotožniť s dobrom – dobré je to, čo je efektívne. Nastáva akýsi rozpor medzi demokratickosťou a efektívnosťou. Došlo k nemu tak, že kým v minulosti (do začiatku 19. storočia) sa aj pri štúdiu administratívy zdôrazňovali morálne princípy, neskôr sa pod vplyvom taylorizmu (ktorý sa vo verejnej správe odzrkadlil v tzv. vedeckom manažérizme) a inšpirácii zo súkromného sektora začal klásť dôraz na praktické otázky. Odpovede na ne sa získavali z empirických výskumov a využívali sa pri strategickom plánovaní, čo bola tiež nová metóda v porovnaní s dovtedajším prístupom *laissez-faire*, ktorá súvisela so snahou o efektívnosť. Avšak Waldo aj efektívnosť považuje skôr za prostriedok, ako cieľ. Ani netvrdí, že sa tieto dva vylučujú, skôr je potrebné hľadať medzi nimi rovnováhu. Lenže v skutočnosti z jeho pohľadu prevládala práve snaha o efektívnosť nad demokratickosťou.

Otázku byrokracie a demokracie ďalej rozvinul o. i. Goodsell (2004), ktorý hovorí, že byrokracia má v demokratických systémoch priamy vplyv na ich zdroje, rozhodovanie a občianstvo – a to viacerými spôsobmi, ktorými v konečnom dôsledku podporuje demokraciu. Byrokracia tak podľa Goodsella získava zdroje na fungovanie demokracie – najmä zabezpečuje vyberanie daní, ďalej umožňuje, že na voľbách reálne záleží, keď vďaka byrokratickému aparátu je po voľbách aj nová vláda schopná uskutočňovať svoje politické zámery. Byrokrati totiž podľa neho politiku nielen implementujú, ale aj tvoria v tom zmysle, že najmä usmerňujú – namietajú, resp. podporujú rozhodnutia politikov, tak ako na to bližšie poukazujeme v tretej kapitole. V neposlednom rade byrokracia podporuje podľa Goodsella občianstvo, čo vysvetľuje ako podporu zlepšovania sociálneho statusu (najmä menšín) – tým, že existujú verejné školy, že ľudia sa môžu zamestnať v armáde a verejnej správe a došlo k tomu, že mnohí chudobnejší sa stali strednou triedou (porovnaj Goodsell, 2004). Tu je potrebné podotknúť, že nie všetky uvedené dôvody súvisia s podporou demokratického systému, ale politického systému ako takého (zabezpečovanie personálnych kapacít, resp. finančných zdrojov pre fungovanie systému).

Z prehľadu názorov viacerých autorov v otázke demokratickosti byrokracie, ako aj byrokracie vo vzťahu k demokracii teda vyplýva, že pre podporu demokracie v administratíve vzniká požiadavka, aby boli všetky procesy otvorené verejnej kontrole. Beetham (1996) okrem toho ešte dodáva, že byrokráciu netreba obviňovať z pôsobenia proti demokracii. To totiž v žiadnom prípade nie je jej cieľom. Daná skutočnosť skôr vyplýva z úloh, ktoré má administratíva plniť. A tie zase vyplývajú z potreby systematickej kontroly procesov v spoločnosti, keďže táto už nie je zabezpečovaná autoritou monarchu, resp. jemu podriadenej armády, ako to bolo v európskych krajinách v minulosti. Na druhej strane,

z pohľadu politickej filozofie môže byť potom demokracia (najmä v zmysle participačných mechanizmov) chápaná ako nevyhnutný prostriedok pri dosahovaní cieľov verejnej správy, rovnako ako zvyčajne uprednostňovaná efektívnosť, ktorá sa podľa Walda (1948) stala najdôležitejšou hodnotou a kritériom rozhodovania.

Na záver tejto časti ponúkame prehľad postojov vybraných autorov k otázke demokratickosti byrokracie a byrokracie vo vzťahu k demokracii.

Tabuľka 3

Prehľad vybraných autorov v otázke demokratickosti byrokracie, a byrokracie vo vzťahu k demokracii

Autor	Demokratickosť byrokracie	Vplyv byrokracie na demokratické zriadenie
Dwight Waldo	–	Administratíva ako nástroj demokracie.
Nicos Poulantzas (neomarxizmus)	Nedemokratická – uzavretá, neparticipačná.	–
Kathy Ferguson (feministický pohľad)	–	Obmedzovanie procesu demokratizácie, skryté formy sociálnej kontroly, zvýhodňuje korporátne záujmy.
William Niskanen	Demokratická za predpokladu verejnej kontroly.	–
Eva Etzioni-Halevy	Vo svojej podstate neutrálna, demokratická za predpokladu verejnej kontroly.	Dôležitá nestranná inštitúcia, dohliadajúca na demokratické procesy.
Charles Lindblom, Robert Dahl (neopluralizmus)	Ovplyvňovaná záujmami súkromného sektora – potrebná kontinuálna reforma.	–
John Burnheim	Deficit demokracie v byrokraciách v dôsledku politizácie – potreba zapojiť dobrovoľníkov s materiálnym záujmom.	–
David Beetham	Nedemokratická, autonómna, vyplýva to z úloh, ktoré má plniť.	Nie je proti demokracii.
Charles T. Goodsell	Reprezentatívna, už nie klasická weberovská – tým demokratickejšia.	Podporuje demokraciu.

Zdroj: Pollitt, 1986; Waldo, 1948; Beetham, 1996.

Záver

Čo dnes vi

Pre poch
vzťahov je
to aj pri
byrokracie

Pod verej
Laurence
služby sa
však neex
moderné a
administra

Pojem *ad*
interpretá
organizá
činnosti a
venujúci s
ich existen

Následne
správy, te
pojмами
staroveký
podobu je
útvorov v
racionálny
zvláštnym
byrokracie
chápané a
negatíva
skostnate
byrokraci
použit' aj
byrokracie

Celá ďalš
správe a s
Weber. Pr
byrokracie
svojím sk
podľa neh

Ďalšia sk
Michel C
vrstvy úr

Záver

Čo dnes vieme o verejnej administratíve? Čo to je, ako sa správa a prečo sa tak správa?

Pre pochopenie a ľahšiu orientáciu v teoretických aspektoch politicko-administratívnych vzťahov je starostlivé vymedzenie a definovanie základných pojmov priam nevyhnutné. Platí to aj pri inak pomerne všeobecne znejúcich pojmoch ako *administratíva*, *organizácia* a *byrokracia*. Preto sme sa tomu podrobne venovali v prvej kapitole predkladanej monografie.

Pod verejnou administratívou, teda verejnou správou, rozumieme, tak ako to zafinoval Laurence Lynn, štruktúru, remeslo alebo inštitúciu. Od administratívy ako súčasť verejnej služby sa normatívne očakáva, že sa bude riadiť podľa určitých princípov a hodnôt. V praxi však neexistuje jediný možný zoznam princípov, na ktorých sú vybudované a fungujú moderné administratívy, a v tomto kontexte tak Peters (2010) hovorí o troch typoch tzv. administratívnej kultúry: trhovej, byrokratickej a participatívnej.

Pojem *administratíva* úzko súvisí s pojmom *organizácia*, a to jednak v prípade jej interpretácie ako štruktúry, ako aj v prípade pohľadu na administratívu ako na inštitúciu. Pod *organizáciou* totiž v širšom slova zmysle rozumieme systém riadenia a koordinácie ľudskej činnosti a v užšom konkrétne inštitúcie, zoskupenia a pod. Existuje celý vedný odbor venujúci sa skúmaniu organizácií z rôznych hľadísk, kde sa autori zamýšľajú nad dôvodom ich existencie, dôvodom ich prežitia, úspechu či neúspechu, ako aj záujmu verejnosti o ne.

Následne sme definovali *byrokraciu* ako empirickú organizačnú formu modernej verejnej správy, teda administratívy. Z tejto definície vyplýva aj súvislosť s dvomi predošlými pojmami – *administratívou* a *organizáciou*. Prvky byrokracie sa síce dajú vidieť už pri starovekých civilizáciách, avšak medzi zlomové historické vplyvy pre jej nástup a jej dnešnú podobu je považovaný Vestfälsky mier a nasledujúci historický vývoj samostatných štátnych útvarov v Európe a ich systémov štátnych byrokrácií. Teoreticky koncept byrokracie – ako racionálny model – rozpracoval nemecký sociológ Max Weber. Pre Webera je byrokracia zvláštnym typom legálnej racionálnej autority. Priblížil tiež niekoľko normatívnych princípov byrokracie vrátane podmienok zamestnávania v byrokratickej organizácii. Tie sú dodnes chápané ako súčasť už klasického weberovského modelu byrokracie. Weber však vníma aj negatíva byrokracie, ktorými sú tendencia monopolizovať informácie, riziko jej skostnatenosti a limitované možnosti na jej zrušenie alebo obmedzenie, a tiež ambivalencia byrokrácií voči demokracii. Tieto a viaceré charakteristické znaky byrokracie je možné použiť aj na zistenie, či a do akej miery platí, že organizácie vo verejnej správe sú naozaj byrokratické.

Celá ďalšia skupina autorov sa dodnes venuje skúmaniu správania organizácií vo verejnej správe a správanie organizácií vo verejnej správe porovnávajú s tým, čo zafinoval Max Weber. Príkladom je William Niskanen. Ten predstavil pozitívnu teóriu a model správania byrokracie a prináša vlastnú definíciu úradov a byrokracie. Niskanen je predovšetkým známy svojím skeptickým názorom na správanie byrokratov. Opiera sa o teóriu firmy a úradník podľa neho, tak ako každý iný, maximalizuje predovšetkým svoj osobný úžitok.

Ďalšia skupina autorov skúma štruktúru byrokracie. Základné členenie štruktúry poskytol Michel Crozier, podľa ktorého byrokratickú organizáciu tvoria tri nad sebou umiestnené vrstvy úradníkov: vrstvy zamestnancov, vrstvy podriadených kádrov a vrstvy riadiacich

pracovníkov. Z uvedeného potom vyplýva potreba rozlišovať medzi jednotlivými úradníkmi a ich odlišnými motiváciami pri uvažovaní o problematike politicko-administratívnych vzťahov.

Veľmi dôležitou súčasťou uvažovania o verejnej administratíve, a teda aj o byrokracii je vzťah medzi byrokraciou a demokraciou z dvoch hľadísk. Prvým je vzťah demokracie *v rámci* byrokracie a druhým vzťah byrokracie *a* demokracie. V kontexte verejnej politiky a predmetu tejto monografie je pre nás dôležité skúmať predovšetkým vzťah verejnosti a byrokracie. Viacerí autori pritom poukazujú na to, že byrokracia je poznačená demokratickým deficitom a nedostatočne reaguje na potreby verejnosti. Popri mnohých potenciálnych silných stránkach byrokracie sa teda práve vzťah s verejnosťou viacerým zdá byť problematický. A tu nastupuje debata o doplnení demokratického deficitu cez politiku, ktorej sa venujeme v nasledujúcej kapitole.

Úvod

Pojem poli
bežne bez
na to, že i
ako pojem
amerického
I've come
považovan
Výrok R.
intenzívne

Táto kapit
prečo spo
potrebovat
problemat
z uvedený
záujmu do

2.1 Politika

Politika ak
Ak pripus
skupiny n
slova pov
predmet, t
respektíve
ktorá sa n
o politike
spoločens
(Klimovsk
jednotlivý
úrovni, po
úrovni.

Politika a
viacero vy
oblasti vý
rozlíšiť tri

2

Politika a politici

úradníkmi
stratívných

vrokracii je
demokracie
nej politiky
verejnosti
poznačená
i mnohých
acerým zdá
ez politiku,

Úvod

Pojem politik je výrazom, ktorý sa v pozitívnom i negatívnom zmysle slova používa úplne bežne bez toho, aby sme sa hlbšie zamysleli nad jeho obsahom. Beard (2000) ale upozorňuje na to, že iba veľmi málo výrazov v anglickom jazyku vyvoláva toľko negatívnych konotácií, ako pojem *politician*, teda politik. V tomto kontexte možno spomenúť dnes už klasický výrok amerického prezidenta R. Reagana: „*Politics is supposed to be the second oldest profession. I've come to realize that it bears a very close resemblance to the first.*“ („Politika je považovaná za druhú najstaršiu profesiu. Uvedomil som si, že je veľmi podobná tej prvej.“) Výrok R. Reagana totiž hovorí nielen o politike, ale implicitne aj o tých, ktorí sa jej intenzívne venujú, teda o politikoch.

Táto kapitola je venovaná niektorým teoretickým koncepciám, ktoré umožňujú ozrejmiť, prečo spoločnosť potrebovala, potrebuje a s veľkou pravdepodobnosťou stále bude potrebovať politikov. Zároveň obsahuje vstupný exkurz do problému politiky ako takej a do problematiky politických strán. Samozrejme, vzhľadom na jej rozsah sú niektoré z uvedených koncepcií spomenuté skôr v náznakoch a je na čitateľovi, aby si v prípade záujmu doplnil potrebné súvislosti.

2.1 Politika a politické strany

Politika ako spoločenský fenomén sa vyskytuje na všetkých úrovniach spoločenského života. Ak pripustíme, že ľudské dejiny sú dejinami boja o moc a o presadzovanie záujmov jednej skupiny na úkor záujmov inej skupiny, potom celé ľudské dejiny môžeme v istom zmysle slova považovať zároveň za politické dejiny. Samotná politika predstavuje na jednej strane predmet, teda objekt skúmania vedeckej disciplíny, ktorá nesie pomenovanie politická veda, respektíve politológia, no na druhej strane zároveň predstavuje aj určitú spoločenskú realitu, ktorá sa mení v čase a priestore bez ohľadu na to, či je skúmaná alebo nie. Ak hovoríme o politike ako o spoločenskom fenoméne vyskytujúcom sa na jednotlivých úrovniach spoločenského života, potom najvyššou úrovňou politiky je medzinárodná úroveň (Klimovský, 2006, s. 225). Politika je však reprezentovaná viacerými úrovňami aj v rámci jednotlivých štátnych útvarov, a v tejto súvislosti je možné hovoriť o politike na federálnej úrovni, politike na národnej úrovni, politike na regionálnej úrovni, či o politike na lokálnej úrovni.

Politika ako pojem je typickým reprezentantom tej skupiny pojmov, ktoré v sebe spájajú viacero významov, a preto je nesmierné dôležité vymedziť jej základné dimenzie, respektíve oblasti významu. V zásade možno podľa Fialu a Schuberta (2000) v rámci pojmu politika rozlíšiť tri základné sémantické dimenzie – *polity*, *policy* a *politics*. Bohužiaľ, politická veda

v slovenských podmienkach v tomto prípade ešte individuálne nešpecifikovala a neformulovala pomenovania pre tieto dimenzie, preto sa javí ako najvhodnejšie (a z vedeckého hľadiska aj najpresnejšie) použiť anglický jazyk, ktorý každú z týchto troch úrovní poníma a označuje samostatne.

Politika vo význame *polity* vyjadruje normatívny, respektíve inštitucionálny aspekt politiky. Je pojmom na označenie existujúceho politického poriadku organizovanej spoločnosti (Malíková, 2003, s. 7). Na tomto mieste je nevyhnutné zdôrazniť, že, ako zdôrazňuje Klimovský (2006), *polity* má svoju vlastnú štruktúru s niekoľkými kvalitatívne i kvantitatívne odlišnými časťami. Tieto možno od seba odlíšiť pomocou viacerých kritérií. V zásade však má *polity* tri základné časti, a to normatívnu časť, sociálnu časť a ekonomickú časť. Tieto časti sa menia v priestore i čase, čo vyvoláva mnohorakosť a dynamickosť celej *polity* (porovnaj napríklad Almond a Verba, 1963)⁴³.

Najmladšou sférou skúmania v rámci politiky je sféra *policy*. Aj keď v súčasnosti už existuje veľké množstvo definícií tejto sféry politiky, každá z nich obsahuje iné prvky a každá z nich zdôrazňuje niečo iné⁴⁴.

Často citovanou definíciou politiky vo význame *policy* je tá, ktorej autorom je Peters a v ktorej sa konštatuje, že *policy* predstavuje súhrn činností vlády, ktoré priamo alebo nepriamo pôsobia na občanov, a ktoré sú realizované v rámci troch úrovní: na úrovni politických rozhodnutí, na úrovni politických výstupov (produktov) a na úrovni účinkov politických výstupov (následkov) (Peters, 1993, s. 4). Trochu širšiu, no zároveň podobne koncipovanú definíciu ponúka Anderson, keď uvádza, že ide o súbor zámerných aktivít realizovaných jedným alebo viacerými aktérmi pri riešení nejakého problému alebo pri sledovaní nejakého záujmu (Anderson, 1975, s. 3). Jednoduchú definíciu ponúka napríklad Dye, keď konštatuje, že verejná politika je čokoľvek, o čom vláda rozhodne, že to bude robiť alebo že to nebude robiť (Dye, 1972, s. 2). Jenkins ponúka obsiahlejšiu definíciu verejnej politiky, keď uvádza, že pod pojmom *policy* rozumie súhrn vzájomne súvisiacich rozhodnutí politických aktérov alebo skupín týchto aktérov, týkajúcich sa výberu cieľov a spôsobov ich dosiahnutia v rámci špecifických situácií, v ktorých by tieto rozhodnutia principiálne mali byť v kompetencii a silách spomínaných aktérov (Jenkins, 1978, s. 15). Inú definíciu ponúka autorská dvojica Fiala a Schubert, ktorí konštatujú, že verejná politika je nielen obsahom politiky, ale aj jej výsledkom, materiálom či cieľom. Na tejto úrovni sa z politických ideí a

⁴³ Komparatívnym prístupom, často zameraným na demokratizáciu alebo politickú transformáciu, bolo venovaných mnoho prác, spomenúť možno napríklad práce ako Beer a Ulam (1962), Friedrich a Brzeziński (1962), Huntington (1968), Dahl (1989), Diamond, Linz a Lipset (1989), Huntington (1993), Dvořáková a Kunc (1994), Linz a Valenzuela (1994), Linz a Stepan (1996), Hague, Harrop a Breslin (1998), Chehabi a Linz (1998), Dominiguez a Shifter (2003), Kubát (2003), Balík a Kubát (2004), Kubát a kol. (2004), Hix (2005), Smith (2005), Wiatr (2006), Pinterič (2009) a pod.

⁴⁴ Porovnaj napríklad Lasswell (1953), Lindblom (1958), Lasswell (1971), Dye (1972), Lowi (1972), Anderson (1975), Jenkins (1978), Jann (1981), Peters (1981), Brewer a de Leon (1983), Hogwood a Gunn (1984), Peters (1993), Peters (1995), Dunn (1994), Howlett a Ramesh (1995), Fiala a Schubert (2000), Birkland (2001), Colebatch (2002), Jeney, LeLoup, Potůček a Váradí (2003), Schubert a Bandelow (2003), Potůček a kol. (2005), Veselý a Nekola (2007) a pod.

rozhodnutí
záväzná nar
ktoré sa pri
môžu mať i
definíciu po
výsledok č
nového spô
o tie predst
najlepšie. S
hodnotení j

Politika vo
sa názorov
systému (M
prikláňa k
ktorého sk
rozhodnutí
presadzova
definíciu z
s odlišným
záväzná.

Spomínan
podstatno
a niektoré
Takéto zá
vzájomný
stretávaní
kreovaníu
predstavy

- politia
- stuper
- schop
- kvalita
- spôsob
- schop

Keď sa sp
záujmov v

Definovan
1982). Vy
a líšil sa p
je veľký
stranami
storočia.

⁴⁵ Porov

rozhodnutí stávajú konkrétne opatrenia, teda najmä zákony a iné všeobecne záväzné nariadenia, rozvojové programy, výstupy s konkrétnymi materiálnymi výsledkami, ktoré sa priamo týkajú občanov, no ktoré zároveň môžu občanov obchádzať, prípadne ktoré môžu mať iba symbolickú funkciu (Schubert v Fiala a Schubert, 2000, s. 19). Takmer totožnú definíciu ponúka aj Malíková, ktorá uvádza, že politika vo význame *policy* označuje obsah, výsledok či konkrétnu stratégiu, na základe ktorej sa realizujú idey alebo vzniká potreba nového spôsobu riešenia existujúcich verejných problémov (Malíková, 2003, s. 8). Ide teda o tie predstavy jednotlivých záujmových skupín, ktoré v konkurenčnom prostredí obstáli najlepšie. Samotný výsledok závisí potom do veľkej miery od kritérií, ktoré sa použijú pri hodnotení jednotlivých prezentovaných predstáv (Klimovský, 2006).

Politika vo význame *politics* vyjadruje procesualný aspekt politiky⁴⁵ – teda proces stretávania sa názorov rôznych záujmových skupín, ktoré sú nositeľmi ideí v rámci daného politického systému (Malíková, 2003, s. 8). Blackwellova encyklopédia politického myslenia sa taktiež prikláňa k procesualnému vnímaniu *politics*. Politikou je v tomto zmysle proces, v rámci ktorého skupina ľudí, ktorých názory a záujmy sú spočiatku odlišné, dosahuje kolektívne rozhodnutia, ktoré sú všeobecne považované za záväzné pre celú skupinu a ktoré sú presadzované ako spoločný spôsob konania (Miller, 2003, s. 364). Žaloudek (2004) túto definíciu zjednodušuje tým, že pod *politics* vníma proces, v rámci ktorého jednotlivci s odlišnými názormi a záujmami dosahujú kolektívne rozhodnutia, ktoré sú potom pre nich záväzné.

Spomínané záujmové skupiny, samozrejme, existujú na všetkých úrovniach politiky. Ich podstatnou črtou je však to, že niektoré z nich vystupujú na všetkých úrovniach a niektoré sa „špecializujú“ len na vybrané úrovne, či dokonca iba na jednu úroveň. Takéto záujmové skupiny prezentujú svoje predstavy navonok, a tým dochádza k ich vzájomným stretom a k následnému súpereniu. Azda najvýraznejším prejavom stretávania sa rôznych predstáv sú pritom voľby, ktoré v konečnom dôsledku vedú ku kreovaniu legitímnych politicko-administratívnych autorít. Presadenie tej či onej predstavy závisí od rôznych faktorov, pričom najdôležitejšími z nich sú:

- politická sila týchto skupín;
- stupeň organizovanosti týchto skupín;
- schopnosť integrovať požiadavky občanov do konkrétnych predstáv;
- kvalita predstáv, ktoré sú prezentované týmito skupinami;
- spôsob prezentácie spomínaných predstáv;
- schopnosť naplňať prezentované predstavy (Klimovský, 2006).

Keď sa spomínajú záujmové skupiny snažiace sa o presadenie vlastných záujmov, respektíve záujmov vlastných členov, potom ich najvýraznejšiu skupinu predstavujú politické strany.

Definovanie politickej strany je oveľa ťažšie, než sa môže na prvý pohľad zdať (Beyne, 1982). Vývoj, ktorý determinoval vznik moderných strán bol totiž mimoriadne dynamický a líšil sa prakticky od krajiny ku krajine. Ako napríklad zdôrazňujú Fiala a Strmiska (2009), je veľký rozdiel medzi politickými stranami Anglicka na konci 18. storočia, politickými stranami Weimarskej republiky či americkými politickými stranami z konca 60. rokov 20. storočia.

⁴⁵ Porovnaj napríklad Almond a kol., 2002; Peters, 2004 atď.

Edmund Burke napríklad už v druhej polovici 18. storočia definuje politické strany ako také združenia osôb, ktoré sa spájajú, aby spoločnými silami presadzovali národný záujem, a to na základe spoločne zdieľaného princípu (Burke v Brunner, 1979, s. 332). Weber (1976) o viac než o storočie neskôr charakterizuje politické strany ako skupiny osôb, ktoré sa združujú dobrovoľne s cieľom poskytnúť svojim vodcom moc vnútri takejto skupiny a aktívnym členom možnosť presadenia vlastných cieľov alebo osobných výhod. O ďalšie viac než polstoročie neskôr Aron (1993) charakterizuje politické strany ako viac či menej organizované dobrovoľné skupiny osôb, ktoré charakterizuje permanentná činnosť vykonávaná s cieľom naplnenia určitého všeobecnejšieho verejného záujmu, a ktoré sa samy alebo v koalíciách s inými politickými stranami pokúšajú o prevzatie vládnych funkcií.

Pokiaľ ide o definície politických strán, existuje mnoho ďalších desiatok pokusov o ich formulovanie, no ako pripomínajú Fiala a Strmiska (2009), z troch najvýznamnejších prác o politických stranách, ktorých autormi boli Duverger, Sartori a von Beyme (Beyme, 1980; Duverger, 1959; Sartori, 1976), sa iba v Sartoriho práci možno stretnúť s konkrétnou a explicitne vyjadrenou definíciou politickej strany. A aj on pri tom preferuje minimalistickú definíciu, ktorá charakterizuje politické strany ako politické skupiny, ktoré sa zúčastňujú volieb⁴⁶, prostredníctvom ktorých sú schopné situovať svojich reprezentantov – kandidátov do verejných funkcií (Sartori, 1976, s. 64).

Pri oboznamovaní sa s jednotlivými definíciami možno naraziť na problém, že žiadna z nich nedokáže postihnúť úplne všetky možnosti, ktoré sa v súvislosti s existenciou politických strán objavujú. Systematickejšie vysvetlenie možno nájsť napríklad u Fialu a Strmisku (2009), ktorí sa pokúšajú o zhrnutie všeobecnejších definíčných kritérií politických strán fungujúcich v moderných demokraciách:

- politické strany sa pokúšajú o získanie politickej moci;
- politické strany vstupujú za účelom získania politickej moci do politického súboja prostredníctvom volieb;
- politické strany sú dobrovoľné, otvorené a trvalé organizácie;
- členovia politických strán disponujú nejakými spoločnými predstavami a záujmami (Fiala a Strmiska, 2009, s. 32).

Sami pri tom uznávajú, že na tieto charakteristiky musí byť nahliadané opatrne, pretože existujú možnosti (na tomto mieste uvádzajú napríklad existenciu takzvaných exilových strán), pri ktorých je časť z nich spochybniteľná. Okrem toho konštatujú, že dlhodobý či dokonca trvalý charakter politických strán je charakteristika, ktorú je nutné úplne odmietnuť (Fiala a Strmiska, 2009, s. 34).

⁴⁶ Volby a volebné systémy sú ďalšou témou, ktorej bola venovaná mimoriadna pozornosť – spomenúť možno práce ako napríklad Taagepera a Laakso (1980), Bogdanor a Butler (1983), Lijphart (1985), Taagepera a Shugart (1989), Lijphart (1990), Lijphart (1994), Cox (1997), Dummett (1997), Farrell (1997), Blais a Massicotte (1999), Rose a kol. (2000), Farrell (2001), Birch (2003), Klíma (2003), Bowler, Farrell a Pettitt (2005), Gallagher a Mitchell (2005), Reynolds, Reilly a Ellis (2005), Krejčí (2006), Chytilík, Šedo, Lebeda a Čaloud (2009), Strmiska, Šedo, Chytilík a Eibl (2009) a pod.

Ak chceme
otázku, aké
a Powella (

- artikula
- agrego
- vytvára
- praktic
- aplikác
- komun

Podľa Apt
vyhľadáva
integráciu
tieto funkce
zrejme, že
politických
základných

- polariz
- tento s
- umiern
- dvojs
- systém

Tieto systé
pokusov o

Pokiaľ ide
sa od iných
vedcov ve
spomenien

Ako uvádz
zadelit' do

- liberál
- konze
- sociál
- kresťa
- komun
- roľnic

⁴⁷ Naprikl
a Neuman
(1981), Be
(2000), Le
a Chytilík

Ak chceme identifikovať funkcie, ktoré plnia politické strany, bolo by vhodné zodpovedať otázku, aké funkcie plní politický systém ako celok. Tu je možné pomôcť si prácou Almonda a Powella (1966), ktorá obsahuje nasledovné funkcie politického systému:

- artikulácia záujmov;
- agregovanie záujmov;
- vytváranie vynútiteľných pravidiel;
- praktická implementácia pravidiel;
- aplikácia pravidiel v jednotlivých prípadoch;
- komunikácia.

Podľa Aptera (1963) možno identifikovať štyri základné funkcie politických strán, a to vyhľadávanie, výber a cirkuláciu riadiacich jednotlivcov; spoluvytváranie verejnej mienky; integráciu sociálnych skupín; a kontrolu, koordináciu a stabilizáciu vládnych orgánov. Ak tieto funkcie dáme do súvislosti s uvádzanými funkciami politického systému, potom je zrejmé, že politické strany sú integrálnou a dôležitou súčasťou moderných demokratických politických systémov. V zásade možno podľa Sartoriho (1976) vymedziť niekoľko základných stranícko-politických systémov:

- polarizovaný pluralizmus (*polarized pluralism*) – Fiala a Strmiska (2009) upozorňujú, že tento systém nie je vhodné zamieňať s pojmom polarizovaný multipartizmus;
- umiernený pluralizmus (*moderate pluralism*);
- dvojstraníctvo (*twopartism*);
- systém dominantnej strany (*predominant-party system*).

Tieto systémy boli vymedzené pred viac než polstoročím, a aj keď sa už objavilo niekoľko pokusov o ich úpravu, v zásade možno konštatovať, že sú stále aspoň do určitej miery platné.

Pokiaľ ide o klasifikáciu politických strán, spôsob ich vytvárania, fungovania a odlišovania sa od iných politických strán, otvára sa pred nami oblasť, ktorej bola zo strany politických vedcov venovaná mimoriadna pozornosť⁴⁷. Vzhľadom na toto množstvo na tomto mieste spomenieme aspoň štyri členenia.

Ako uvádza Beyme (1982), z hľadiska ideologických preferencií sa politické strany môžu zadeliť do nasledovných deviatich skupín:

- liberálne a radikálne strany;
- konzervatívne strany;
- socialistické a sociálno-demokratické strany;
- kresťansko-demokratické strany;
- komunistické strany;
- roľnícke strany;

⁴⁷ Napríklad Duverger (1959), La Palombara a Weiner (1966), Lipset a Rokkan (1967), Lenk a Neumann (1974), Sartori (1976), Epstein (1980), Janda (1980), Merkl (1980), Lijphart (1981), Beyme (1982), Lijphart (1984), Budge a Keman (1990), Katz a Mair (1995), Kunc (2000), Lewis (2000), Fiala, Holzer, Strmiska a kol. (2002), Strmiska, Hloušek, Kopeček a Chytilík (2005) a pod.

- regionálne a etnické strany;
- krajne pravicové strany;
- ekologické strany.

Prepracovaním tejto klasifikácie politických strán sa Lewis (2000) pokúsil roztriediť politické strany v krajinách niekdajšieho socialistického bloku. Vymedzuje pri tom nasledujúce skupiny politických strán:

- nástupnícke komunistické strany;
- sociálno-demokratické strany;
- liberálne a trhovo orientované konzervatívne strany;
- strany etnických skupín;
- agrárne strany;
- kresťansko-demokratické a tradične konzervatívne strany;
- nacionalistické strany.

Fiala a Strmiska (2002) však toto členenie politických strán považujú v podmienkach strednej a východnej Európy za neúplné a nevhodné. Poukazujú pri tom na viacero sporných momentov a prílišnú schematickosť celej Lewisovej interpretácie.

Oveľa všeobecnejšiu typológiu ponúka autorská dvojica Budge a Keman (1990), ktorá na základe štúdia empirického materiálu z dvadsiatich rôznych krajín vymedzuje nasledovné skupiny politických strán: konzervatívne strany, liberálne strany, náboženské strany, socialistické strany a strany zaoberajúce sa jedinou problematikou.

V praxi sa veľmi často možno stretnúť s pokusmi o umiestňovanie politických strán na pravicovo-ľavicovej osi. Aj keď mnoho autorov uvádza, že takéto zaraďovanie strán je možné iba pri veľkej miere relativizácie, napríklad Bobbio (2003) vo svojej práci intenzívne obhajuje existenciu rozdielov medzi pravicou a ľavicou, a teda aj opodstatnenosť takýchto klasifikácií. Strmiska, Hloušek, Kopeček a Chytilek (2005) s využitím pravicovo-ľavicovej orientácie vyčleňujú nasledujúce skupiny/rodiny politických strán: sociálni demokrati; komunisti a rodina radikálne ľavicových strán; zelení (rodiny ekologických strán); kresťanskí demokrati; konzervatívci; liberáli; krajne pravicové strany. Prípadne však, že osobitne je potrebné oddelovať rodinu regionálnych a etnických strán a spomínajú tiež takzvané agrárne strany, ktoré ale v súčasnosti už ani zďaleka nehrajú takú významnú rolu ako v minulosti. V neposlednom rade osobitne vymedzujú tiež skupinu ostatných strán, kde ako príklad uvádzajú monotematické stranické formácie.

Prírodné, každá obdobná klasifikácia má svoje slabiny, preto je nevyhnutné vnímať jej obsah v kontexte času a priestoru, v ktorom bola vypracovaná.

2.2 Politici: Kto, ako a prečo?

Politici, ako sa bežne vníma v moderných demokraciách, predstavujú špecifickú skupinu občanov, ktorí sa zúčastňujú politiky a politického boja o moc a zároveň predstavujú rozhodovaciu zložku mechanizmu, ktorý vedie k tvorbe a implementácii verejných politik. Aj keď podľa Huntingtona (1993) môže demokratická prax na prvý pohľad pôsobiť neefektívne,

korupčne, k
politiky sl
individuáln

- chrániť
- garanto
- zabezp
- umožň
- poskyt
- povzbu
- udržia
- prefer
- umožň

Podľa Dah
inklúziu, p
rozhodova
spoločnos
politik. V p

- dochá
- rozhoc
- voľby
- prostre
- je prí
- v súla
- existu
- alterna
- je pov
- vlastn
- je pre
- výkor

Heywood
ktorých je
politik sp
zodpoved
Obaja vša
zástupco
oboch to z
volebné h
správcu s
schopný č

Druhým r
závislosti
modelu s
Typickým

korupčne, krátkozrako, nezodpovedne, ako neschopná formulovať a implementovať verejnú politiku sledujúcu verejný záujem, prípadne ako systém či zriadenie podliehajúce individuálnym záujmom, stále ide o systém, ktorý je v ideálnych podmienkach schopný:

- chrániť spoločnosť pred tým, aby sa v nej moci chopili samovládovia či tyrani;
- garantovať a chrániť základné ľudské práva a slobody;
- zabezpečovať osobné slobody takým spôsobom, ako žiadny iný obdobný systém;
- umožňovať občanom formulovať a obhajovať vlastné záujmy;
- poskytovať možnosť zapájania morálky do výkonu politiky;
- povzbudzovať ľudskú evolúciu;
- udržiavať a zabezpečovať relatívne vysoký stupeň politickej rovnosti;
- preferovať mierové prístupy;
- umožňovať a preferovať široko chápanú prosperitu (Dahl, 1983).

Podľa Dahla (1983) je teda demokracia v ideálnych podmienkach schopná zabezpečiť totálnu inklúziu, pri ktorej všetci (dospelí) členovia spoločenského systému participujú na rozhodovacích procesoch, a zároveň účinnú participáciu, v rámci ktorej majú všetci členovia spoločnosti rovnocennú príležitosť na presadenie vlastných záujmov pri tvorbe verejných politík. V praxi potom podľa neho demokracia znamená, že:

- dochádza k voľbe reprezentantov – politikov, ktorí spoluvytvárajú najdôležitejšie rozhodnutia;
- voľby reprezentantov – politikov sú slobodné, korektné a pravidelné a občania prostredníctvom nich môžu kontrolovať a ovplyvňovať agendu tvorby verejných politík;
- je prípustná formulácia a prezentácia vlastných požiadaviek všetkých občanov, a to v súlade s princípom politickej rovnosti;
- existujú alternatívne zdroje informácií, prostredníctvom ktorých môžu občania získavať alternatívne informácie;
- je povolené a garantované združovacie právo, vďaka ktorému môžu občania vytvárať vlastné politické zoskupenia, ktoré sa môžu zúčastňovať boja o politickú moc;
- je pre občanov zaručená inklúzia v oblasti politických práv a každý z nich má právo na výkon svojich základných politických práv, vrátane práva uchádzať sa o verejné funkcie.

Heywood (2004) vymedzuje štyri fundamentálne modely reprezentácie, teda modely, v rámci ktorých je vnímaná pozícia politikov. Podľa modelu správcu predstavuje reprezentant – politik správcu, ktorý je poverený správou niečoho, pričom za túto správu nesie zodpovednosť. Prívržencami tohto modelu boli napríklad Edmund Burke či John Stuart Mill. Obaja však svojimi myšlienkami vytvárali akýsi elitistický model, pretože o správcoch ako zástupcoch by mali rozhodovať predovšetkým tí, ktorí danej problematike rozumejú (pre oboch to znamenalo, že volebné hlasy ľudí s vyšším vzdelaním by mali mať väčšiu váhu než volebné hlasy menej vzdelaných ľudí), pričom ako dôvod uvádzali, že reprezentant v pozícii správcu sa po svojom zvolení stáva autonómnym, preto je nevyhnutné, aby bol poverený schopný človek disponujúci plnou dôverou svojich voličov.

Druhým modelom je model delegáta, pri ktorom sa zvolená osoba dostáva do pozície veľkej závislosti od pokynov a želaní tých, ktorí ho do danej pozície ustanovili. Podstata tohto modelu spočíva v tom, že zvolený reprezentant sa stáva „predĺženou rukou“ voliteľov. Typickým prvkom uplatnenia modelu delegáta pri výbere, respektíve voľbe reprezentantov je

takzvaný imperatívny mandát, ktorý umožňuje odvolať reprezentanta jeho voličmi v prípade, ak sú títo presvedčení, že nepracuje v ich prospech, alebo že jeho rozhodnutia nezodpovedajú ich predstavám. Práve tento prvok približuje reprezentatívnu demokraciu k ideálu suverenity ľudu.

Tretí model – model mandátu spočíva na predpoklade, že politická strana, ktorá vyhrala voľby, získala mandát priamo od ľudu, ktorý je zvrchovaným suverénom, a preto je táto oprávnená nakladať so zvereným mandátom podľa vlastného uváženia a v súlade s programom, ktorý predstavila v rámci predvolebnej kampane. Tento model je vlastne modelom, ktorý sa opiera o význam straníckej politiky, ktorá sa v tejto súvislosti najvýraznejšie prejavuje v podobe vypracovania straníckych kandidátok. Kritici tomuto modelu vyčítajú to, že voliči nehlasujú výlučne podľa predstavených volebných programov, a aj keby tak robili, určite by bolo utópiou myslieť si, že všetci voliči, ktorí odovzdali svoj hlas tej ktorej strane, bezvýhradne a v plnom rozsahu súhlasili s každým bodom jej volebného programu.

Posledný zo spomínaných modelov reprezentácie nesie označenie model podobnosti. Jeho podstata stojí na hypotéze, že voliči si vyberajú svojich zástupcov – politikov na základe podobnosti. Volia teda tých, ktorí „zodpovedajú“ ich skupine. Jedným z dôvodov pre obhajobu takéhoto modelu reprezentácie je napríklad skutočnosť, že iba osoby postihnuté určitým problémom vedia reálne posúdiť, do akej miery je tento problém závažný, a aké riešenia by bolo vhodné prijať (v súlade s obsahom tohto modelu napríklad ženy – poslankyne dokážu lepšie posúdiť zhoršenú pozíciu žien v spoločnosti, než ich mužskí kolegovia). Navyše, problémy, ktoré sa niektorého reprezentanta nedotýkajú, nemusia tento považovať za skutočné problémy (heterosexuálne orientovaný poslanec môže vnímať snahy homosexuálov o zavedenie registrovaných partnerstiev za niečo redundantné a irelevantné vo vzťahu k spoločenskému vývoju). Kritici však upozorňujú na to, že tento model by mohol fungovať iba v prípade, že by boli špeciálne upravené volebné obvody (napríklad špeciálne obvody pre menšiny, ktoré sú síce početné, ale zároveň i roztrúsené, v dôsledku čoho nedokážu v existujúcich obvodoch zabezpečiť pre svojich reprezentantov dostatočný počet voličských hlasov), alebo že by existovali volebné kvóty pre špeciálne určené skupiny ľudí (napríklad kvóty stanovujúce minimálny podiel žien v príslušnom reprezentatívnom orgáne).

Niekedy sa voľby považujú za mechanizmus, prostredníctvom ktorého ľudia vládnu, inokedy sú procesné pravidlá týkajúce sa volieb vnímané skôr ako záležitosť rozhodujúceho významu pre občanov, kandidátov i zvolených reprezentantov (teda rôznych funkcionárov). Dôležitými procesnými otázkami pri tom sú podľa autorskej dvojice Krane a Marshall (2005) nasledujúce otázky:

- Kto môže voliť? Komu prináleží aktívne volebné právo?
- Kto môže byť kandidátom? Komu prináleží pasívne volebné právo, respektíve kto sa môže stať politikom (reprezentantom/zástupcom)?
- Ako sa zisťujú výsledky volieb? Aká metóda sa využíva pri rátaní hlasov?
- Môžu kandidáti formovať skupiny rovnako zmýšľajúcich občanov (napríklad vo forme politických strán)? Ako sú upravené otázky združovacieho práva občanov?
- Koľko reprezentantov – politikov zasadá v normotvornom orgáne? Aký veľký (početný) je normotvorný orgán?
- Ako sú reprezentanti – politici vyberaní voličmi? Aká metóda realizácie volebného aktu sa využíva?

- Aké d...
funkč...
• Môže...
opätov...

Keďže tie...
viacerých...
konštatov...
rozmanito...

V praxi sa...
a pôsobení...
demokraci...
občianska...
toho, aby...
ukazuje, ž...
či petície)...
foriem ver...
neopomen...
a fungovan...
politickýc...

Politické...
Pomáhajú...
a impleme...
kohezívne...
jednotlivý...
k politikom...
pomáhajú...
sfére. Ov...
Politické...
riešenia...
rozhodujú...
napríklad...
presadzov...
môžu odl...
2005, s. 3...

Tí, ktorí...
subjekty...
rozvíjať...
politické...
reprezent...
a jej posi...
súťaže v...
príslušnej...
by mali...
základnor...

- Aké dlhé funkčné obdobie sú reprezentanti – politici vo svojich funkciách? Koľko trvá funkčné obdobie normotvorného orgánu?
- Môže reprezentant – politik kandidovať aj v nasledujúcich voľbách? Existujú prekážky opätovného zvolenia do normotvorného orgánu?

Keďže tieto otázky môžu byť zodpovedané rôznorodými odpoveďami, pri porovnaní viacerých krajín je možné naraziť na odlišné volebné procedúry. Následne možno konštatovať, že nepriama, respektíve reprezentatívna demokracia je charakterizovaná rozmanitosťou volebných procedúr (Krane a Marshall, 2005, s. 79).

V praxi sa pri tom pravidelne objavujú divergentné názory spochybňujúce dôležitosť roly a pôsobenia politických strán. Súčasní obhajcovia participatívnej, priamej, poradnej či silnej demokracie zvyčajne nahliadajú na politické strany s podozrením a zdôrazňujú, že iba občianska diskusia o aktuálnych otázkach dokáže generovať skutočný verejný záujem bez toho, aby bol „infikovaný“ akoukoľvek straníckou predpojatosťou. Politická realita ale ukazuje, že priame formy rozhodovania (napríklad referendá, verejné zhromaždenia občanov či petície) môžu zohrávať iba pomerne limitovanú rolu vo vzťahu k určovaniu konkrétnych foriem verejných politík. Na úrovni štátov s demokratickým systémom majú politické strany neopomenuteľný význam, pretože svojou existenciou podmieňujú praktické vytváranie a fungovanie vlád. Inými slovami, moderná reprezentatívna demokracia si existenciu politických strán priamo vyžaduje (Norris, 2005).

Politické strany predstavujú rozhodujúcich aktérov v reprezentatívnych demokraciách. Pomáhajú artikulovať skupinové záujmy, vychovávajú politických lídrov, formulujú a implementujú verejnú politiku a zastupujú voličov s koherentnými preferenciami. Stranícka koheziivnosť navyše zvyšuje efektivitu prípadných vládnych koalícií a politici vnútri jednotlivých strán sú voči sebe zvyčajne zodpovednejší a priamejší, než je to vo vzťahu k politikom pôsobiacim v iných politických stranách. V skratke teda možno konštatovať, že pomáhajú zabezpečiť transformáciu voličských preferencií do konkrétnych aktivít vo verejnej sfére. Oveľa otáznejšou však ostáva oblasť tvorby ponuky zo strany politických strán. Politické strany totiž ponúkajú svojim voličom nielen programové tézy, ale aj konkrétne riešenia a v neposlednom rade tiež osoby, ktoré voličov majú zastupovať na pôde rozhodujúcich orgánov, a ktoré sa bežne označujú ako politici. V tomto zmysle je zaujímavé napríklad to, do akej miery potrebujú byť politické strany vnútorne demokratické, aby presadzovali demokraciu v celej spoločnosti. Odpovede na takto formulovaný problém sa môžu odlišovať v kontexte toho, či sa zameriavame na procesy, alebo výstupy (Scarow, 2005, s. 3).

Tí, ktorí zdôrazňujú potrebu procesuálnej demokracie zvyčajne vnímajú politické strany ako subjekty, ktoré ovplyvňujú a vedú občanov k určitým modelom v ich správaní. Ak sa má rozvíjať demokracia v spoločnosti, potom je podľa prívržencov tejto možnosti nutné, aby politické strany boli demokratické aj zvnútra, a aby procesy výberu vhodných politických reprezentantov spĺňali predpoklady voľnej súťaže. Prívrženci prístupov, ktoré demokraciu a jej posilňovanie viažu na výstupy, naproti tomu nie sú presvedčení o nevyhnutnosti voľnej súťaže vnútri politických strán. Orientačným bodom pre nich je schopnosť reprezentantov príslušnej strany presadzovať záujmy svojich voličov. Metódy výberu týchto reprezentantov by mali byť spochybňované iba v prípadoch, keď politická strana zlyháva vo svojom základnom poslaní, teda v reprezentovaní a zastávaní preferencií vlastných voličov. Na

rozlíšenie týchto dvoch modelových prístupov môžu slúžiť tri parametre charakterizujúce príslušnú politickú stranu, a to:

- miera inkluzivity,
- miera centralizácie,
- miera inštitucionalizácie (Scarrow, 2005, s. 6 – 7).

Existencia politikov – reprezentantov požívajúcich určité právomoci a neraz aj imunity vedie často diskusie o ich pôsobení do sféry diskusie o politických elitách. Harter (2008) poukazuje na to, že politická história je plná príkladov tendencie, v rámci ktorej sa jedna skupina snaží dominovať nad inou, a to buď prostredníctvom vlastnej sily a šikovnosti, prostredníctvom násilia, prípadne s využitím iracionálneho zdôvodnenia (napríklad „z Božej vôle“). Na pozadí týchto skutočností bola, ako uvádza Nye (1977), vypracovaná teória elit⁴⁸. Tu je však potrebné mať na pamäti, že už platónska a aristotelovská filozofia obsahovali náznaky zdôvodnenia (prípadne potreby) existencie skupiny, ktorá vládne, a ktorá v skutočnosti zabezpečuje aj prežitie ostatných skupín. V priebehu 20. storočia boli tieto myšlienky potvrdené aj empirickými metódami. Spomenúť možno v tejto súvislosti predovšetkým prácu Michelsa (1946), ktorá viedla k formulácii takzvaného železného zákona oligarchie, či prácu Dahla (1972), ktorou formuloval koncepciu polyarchie.

Elity v ponímaní teórie elit nepredstavujú iba politici⁴⁹, pretože súčasťou elity môže byť každý člen spoločnosti, ktorý disponuje vysokou pozíciou v existujúcom spoločenskom systéme. Často sa spomínajú napríklad ekonomické elity, intelektuálne elity atď. Ak sa ale zameriame na politické elity, potom platí, že zotrvanie či nezotrvanie politikov (a špeciálne vládných politikov) v ich funkciách v podmienkach parlamentných demokracií výrazne súvisí s ekonomickým vývojom. Ak dochádza k zhoršovaniu ekonomických podmienok, pravdepodobnosť pádu príslušných politikov a ich nahradenie inými v ich funkciách narastá. Spomenutý pád sa môže opierať tak o masovú voľbu (rozhodnutie) voličov, ako aj o konšpiratívny útok iných (nielen politických) elit (Maravall, 2007).

Politici sú v rámci elit tou skupinou, ktorá sa vo vzťahu k rozhodovaciemu procesu najvehementnejšie hlási o svoju výhradnú pozíciu. V tomto kontexte a vzhľadom na súčasné pomery možno hovoriť aj o kariérnych, či dokonca profesionálnych politikoch⁵⁰. Ide o osoby, ktoré si z politiky vytvoria hlavný zdroj príjmu. V momente, keď sa osoba prikloní k tomuto prístupu, vytvára si závislosť od potreby znovuzvolenia, čo spôsobuje, že svoje rozhodnutia bude s väčšou pravdepodobnosťou prispôbovať verejnej mienke alebo meniacim sa náladám v spoločnosti.

U profesionálnych politikov potom možno nezriedka naraziť na tendenciu zlučovania viacerých mandátov. Tento fenomén, označovaný aj ako kumulovanie mandátov, vedie k stavom, pri ktorých jedna osoba zastáva viacero verejných funkcií v tom istom čase.

⁴⁸ Napríklad Gramsci (1992), Michels (1946), Mills (1956), Mosca (1936), Pareto (1991) a pod.

⁴⁹ Porovnaj napríklad Bachrach (1971), Bottomore (1993), Putnam (1976) alebo Putnam (1977) atď.

⁵⁰ Porovnaj napríklad Borchert (2003) alebo Schlesinger (1966).

V moderny
viacerých
komplikuj
funkciu (c
funkcie p
parlament
starostu s
možno st
legislatív
krajiny, v
funkcií, n
nevyužívá

S profesio
tvorby p
profesion
že politick
hlásia po

2.3 Politici

*Homo po
of Demo
racionáln
sa správ
zdôraznil
oeconom
správanie
modeli v
zodpoved
o racioná
ho ani m
spoločno*

O rok ne
práci Ho
der Sozia
bol napri

Podľa n
vzťah čl
človek j
angažov
najsilnej

O zaujím
vzal hľa

V moderných demokraciách pritom nepanuje univerzálna zhoda v tom, či je kumulovanie viacerých verejných funkcií pozitívne, alebo či ide o negatívny fenomén. Celú situáciu komplikuje fakt, že pod verejnou funkciou je potrebné chápať nielen reprezentatívnu funkciu (napríklad kumulovanie funkcie poslanca obecného zastupiteľského orgánu, funkcie poslanca regionálneho zastupiteľského orgánu a funkcie poslanca národného parlamentu), ale aj exekutívnu funkciu (napríklad kumulovanie exekutívnej funkcie starostu s funkciou poslanca národného parlamentu). V niektorých krajinách sa potom možno stretnúť s tým, že kumulovanie takýchto funkcií je možné, v iných krajinách legislatívna úprava naopak priamo zakazuje kumulovanie takýchto funkcií, a existujú aj krajiny, v ktorých sice legislatívna úprava nezakazuje kumulovanie viacerých verejných funkcií, no politická prax či tradícia vedie politikov k tomu, aby možnosť kumulovania nevyužívali (Klimovský, 2009, s. 36 – 38).

S profesionalizáciou politiky sa však možno stretnúť aj v súvislosti so zlepšovaním procesov tvorby politiky. Brint (1994) napríklad konštatuje, že pre súčasnosť je typická profesionalizácia, a to nielen v oblasti administratívnej, ale aj politickej. Poukazuje tiež na to, že politické preferencie týchto profesionálov sa stali bližšími tým preferenciám, ku ktorým sa hlásia podnikatelia.

2.3 Politik: Homo oeconomicus alebo homo politicus?

Homo politicus je pojem relatívne mladý. Ako prvý ho vo svojej práci *An Economic Theory of Democracy* použil Downs (1957). Pod týmto pojmom chápal človeka, ktorý koná racionálne z úžitkového hľadiska. Znamená to teda, že ho považuje za schopného rozhodovať sa správne (napríklad pri volebnom akte) z hľadiska svojho úžitku. Tým ho však, ako zdôraznil Kirchgässner (1991), stotožnil s pojmom *homo oeconomicus*. Pod pojmom *homo oeconomicus* (človek ekonomický) si možno predstaviť abstraktný model ekonomického správania postaveného na absolutizácii osobného záujmu, pričom osobný záujem je v tomto modeli vnímaný ako základný psychologický faktor (Persky, 1995). Z filozofického hľadiska zodpovedá tento model ideám hedonizmu a utilitarizmu. Keďže *homo oeconomicus* sa snaží o racionálne vynakladanie prostriedkov smerujúce k maximalizácii jeho úžitkov. Nezaujíma ho ani minulosť, ani budúcnosť – žije iba pre prítomnosť. Od záujmov ostatných členov spoločnosti sa distancuje a rozhoduje sa takmer výlučne samostatne (Kirchgässner, 2008).

O rok neskôr pojem *homo politicus* prebral aj Dahrendorf a prezentoval ho vo svojej slávnej práci *Homo Sociologicus: Ein Versuch zur Geschichte, Bedeutung und Kritik der Kategorie der Sozialen Rolle*. Obhajoval jeho existenciu, a to najmä vo vzťahu k starším pojmom, akým bol napríklad *homo oeconomicus* (Dahrendorf, 1974).

Podľa niektorých autorov, napríklad Bernholza (1998), je obsahom pojmu *homo politicus* vzťah človeka – jednotlivca k politike. Pre tento vzťah je charakteristické to, že moderný človek je závislý od politického diania a angažuje sa v ňom. Hlavným motívom jeho angažovanosti je potom buď utuženie spoločnosti v prospech jej časti, alebo využitie najsilnejšej časti v prospech spoločnosti ako celku.

O zaujímavú diferenciaciu pojmu *homo politicus* sa pokúsil Lane (1959). Do úvahy pritom vzal hľadisko orientácie. To ho priviedlo k myšlienke, že *homo politicus* je človek, ktorý má

aj iné (ako výlučne politicky orientované) vlastností a skonštatoval, že každý homo politicus môže byť zároveň:

- človekom ekonomickým (ak u neho preváži snaha o maximalizáciu svojich úžitkov);
- človekom náboženským (ak sa orientuje prioritne na ostatných a vyzdvihuje univerzálne hodnoty);
- človekom principiálnym (v prípade, že sa síce orientuje na seba samého, ale rozmyšľa univerzálne); prípadne
- človekom sociálnym (ak sa orientuje navonok a preferuje toleranciu).

Podľa Nyborga (2000) predstavuje homo politicus človeka, ktorý zvažuje, čo je najlepšie pre spoločnosť. K takémuto chápaniu sa pripájajú aj Faber, Petersen a Schiller (2001), no zároveň pridávajú aj pohľad Sagoffa (1988), podľa ktorého sa homo politicus zaoberá nielen verejným záujmom, ale aj tým, čo je dobré pre spoločnosť. Z toho vyplýva, že:

- Homo politicus chce byť úspešný vo svojom úsilí o všeobecné dobro. V tomto prípade možno rozdeliť jeho úsilie do troch krokov:
 - homo politicus interiorizuje všeobecné dobro ako svoj cieľ;
 - homo politicus formuluje adekvátne návrhy, prostredníctvom ktorých chce dosiahnuť toto všeobecné dobro;
 - homo politicus nevyhnutne potrebuje statočnosť a odvahu na to, aby vydržal obhajovať svoje idey, ako aj znášať prípadné riziko neúspechu.
- Aktivity homo politicus nevyhnutne odrážajú verejné politické úvahy a rozhodovanie, z čoho vyplýva, že buď pracuje priamo v niektorej z verejných inštitúcií, alebo pôsobí v „politickej byrokracii“, v rámci ktorej je zaangažovaný do procesu uvažovania a rozhodovania.
- Homo politicus je charakterizovaný určitými schopnosťami (podľa tradície politickej filozofie nazývanými aj *virtú*), ktoré sú zároveň nevyhnutným predpokladom pre dosiahnutie jeho cieľov. Je teda schopný správne, presne a úplne zistiť všetky okolnosti každého jednotlivého prípadu, ako aj pohľad iných na daný prípad, aby dokázal pochopiť ich záujmy a následne bol schopný dosiahnuť názorovú zhodu a v konečnom dôsledku i podporu pre svoje aktivity.

Vo všeobecnosti možno povedať, že správanie homo oeconomicus je predikovatelné, ak sú jeho preferencie a obmedzenia známe. V súlade s touto koncepciou by bolo potrebné vnímať politikov pôsobiacich v moderných demokraciách ako aktérov snažiacich sa o maximalizáciu ich volebných ziskov v rámci volebnej súťaže s cieľom získania alebo udržania príslušnej funkcie. Prístup zdôrazňujúci výlučne snahu politikov o získanie a udržanie verejnej popularity by však bol priveľmi zjednodušujúci a opomínajúci celý rad iných motívácií (Norris, 1997).

Naproti tomu, politická aktivita vyžaduje správanie, ktoré v sebe obsahuje základné prvky spontánnosti. Homo politicus teda musí byť chápaný ako osoba schopná spontánne vykonať to, čo považuje za prínosné pre spoločnosť v danej situácii, a to bez ohľadu na jeho zvyky, preferencie či akékoľvek externé vplyvy. V konečnom dôsledku je tak homo politicus schopný urobiť niečo, čo od neho neočakávajú iní, ba ani on sám (Faber, Manstettena Petersen, 1997).

2.4 Politici

Pozíciu po
ako voľič
niekoľkýc
následne r
výkonný
je na jedn
vymedzuj

Druhý prí
občanmi v
vlastné za
myšlienke
vyjadrenie
autoritami
spoliehajú
alebo inej
určitými r

Posledný
konštatov
jednotkác
nejakej ob
sa ale ani
vlády aj
i formulov
členom sp
tejto pod
kooperáci
(empirick

Moderné
politici p
Pomáhajú
úzko koc
kontroly
definovan
riadneho
a intimitu
strany m
(1989) v
výrazným
politici s
ich aktiví

Acemogl
demokrac
občanom

2.4 Politici a ich pozícia vo vzťahu k občanom

Pozíciu politikov vo vzťahu k občanom definuje napríklad Maes (1998). Prvý prístup – občan ako volič a subjekt podriadený právu v rámci reprezentatívnej demokracie – stojí na niekoľkých základných predpokladoch: oprávnení občania volia vlastných zástupcov, ktorí následne rozhodujú o politike (Dye, 2000); vláda spoločne so všetkými politicky kreovanými výkonnými orgánmi je zodpovedná parlamentu alebo iným zastupiteľským orgánom; občan je na jednej strane platnou legislatívou chránený, no na druhej strane mu tá istá legislatíva vymedzuje priestor, v rámci ktorého môže realizovať vlastné aktivity.

Druhý prístup – kalkulujúci občan (respektíve občan ako zákazník) – vychádza z premisy, že občanmi volení politici nezastupujú, respektíve nesledujú iba záujmy svojich voličov, ale aj vlastné záujmy, prípadne záujmy vlastných politických strán. Občania si uvedomujú, že myšlienky prezentované v rámci volebnej kampane iba čiastočne nachádzajú svoje vyjadrenie v programoch, ktoré sú vládami (alebo inými politicko-administratívnymi autoritami) skutočne realizované, a preto k voľbám pristupujú skôr nedôverčivo. I preto sa spoliehajú na kalkulácie, čo vo vyhrotených situáciách vedie až k organizovaniu referenda alebo inej formy priamej občianskej aktivity. Občania sa tak stávajú subjektom, ktorý dokáže určitými nástrojmi meniť rozhodnutia politikov.

Posledný z týchto modelov – občan ako producent spoločenského prebytku – stojí na konštatovaní, že aj keď je občan jednotlivcom, zároveň pôsobí v rôznych spoločenských jednotkách (napríklad v rodine, susedskej komunite, skupine kolegov či komunite občanov nejakej obce), bez ktorých sa nezaobíde, a ktoré produkujú synergický efekt. Na druhej strane sa ale ani tieto spoločenské jednotky nezaobídu bez jednotlivcov, ktorí sú ich členmi. Preto vlády aj politici musia sledovať požiadavky a potreby občanov a v tomto zmysle i formulovať vlastné aktivity. Občan už totiž nie je iba voličom alebo zákazníkom, ale aj členom spoločnosti, ktorá podporuje vládu, prípadne iné politické zoskupenie, ktoré je tak od tejto podpory závislé. V konečnom dôsledku sú tak politici tlačení k vyhľadávaniu aktívnej kooperácie s občanmi, lebo iba táto kooperácia dokáže zaručiť ich podporu medzi občanmi (empiricky sa tejto problematike venoval napríklad Peterson, 1988).

Moderné koncepcie zaoberajúce sa politickým (či verejným) líderstvom zdôrazňujú, že politici ponúkajú, respektíve vytvárajú priestor, v rámci ktorého prebieha verejná diskusia. Pomáhajú nastoľovať či vyberať témy verejnej diskusie a prirodzene, v rámci týchto aktivít úzko kooperujú s masmédiami. Vo vzťahu politici – masmédiá musí byť riešená otázka kontroly politickej moci. V prípade nerešpektovania pomyslenej hranice, ktorá nie je jasne definovaná žiadnym legislatívnym systémom, totiž môže ísť nielen o ohrozenie samotného riadneho vykonávania zverenej verejnej moci, ale aj o útok prekračujúci právo na súkromie a intimitu (Mokrejš, 2005, s. 25). Pokiaľ ide o možnosť manipulácie s verejnou mienkou zo strany masmédií, je dôležité si uvedomiť paralelu politiky a masmédií. Jacobs a Shapiro (1989) v tejto súvislosti konštatujú, že verejná mienka je zvyčajne tým prvkom, ktorý výrazným spôsobom ovplyvňuje politické výstupy. Ako ďalej zdôrazňuje Skocpol (1994), politici sú zvyčajne veľmi senzitivní voči verejnej mienke, a to aj napriek tomu, že nie všetky ich aktivity zodpovedajú tejto verejnej mienke.

Acemoglou a Robinson (2006) sa pokúšajú transformovať otázku: „Prečo sú niektoré krajiny demokraciami, kde sa konajú pravidelné a slobodné voľby a politici sú zodpovední voči občanom, zatiaľ čo iné krajiny takýmito demokraciami nie sú?“ do nasledovnej podoby:

„Prečo by mali mať politické elity záujem o zdieľanie moci s inými a prečo si príslušníci neelity myslia, že to, čo im elity priznali pod tlakom, im neskôr nebude opäť tými istými elitami odobrané?“ Na prvú časť otázky si odpovedajú tým, že v prípade moderných demokracií sa politické elity (politici) snažia predchádzať konfliktom s väčšinou masou (bežnými občanmi). Pri druhej časti otázky nachádzajú odpoveď v tom, že moderná demokracia je súborom dôveryhodných záväzkov, ktoré prostredníctvom inštitucionalizácie vedú k redistribúcii politickej kapacity.

Podľa autorského kolektívu Bingham, Nabatchi a O'Leary (2005) možno uviesť, že v rámci vládnutia a súvisiacich procesov vystupujú predovšetkým dve skupiny aktérov. Prvá z nich sa označuje ako tvorcovia participatívnych podmienok, a patria sem všetci tí, ktorí vytvárajú priestor pre vládnutie. Druhá skupina aktérov pozostáva z tých, ktorí využívajú daný priestor preto, aby mohli participovať na vládnutí a v rámci toho, aby presadzovali vlastné či iné záujmy. Politici i profesionálni úradníci pritom patria do oboch skupín, no v uvádzanom kontexte je mimoriadne dôležité to, že občania vnímajú politikov inak ako úradníkov. Yang (2005) navyše dokazuje, že dôvera občanov v schopnosti úradníkov je výrazne vyššia, než ich dôvera v schopnosti politikov. Je to tak aj napriek konštatovaniu Woodrowa Wilsona (v Link, 1969), podľa ktorého je politika niečím, čo vo vzťahu k tvorbe legislatívy (a teda k určovaniu všeobecne záväzných pravidiel) stojí nad administratívou.

Vzťah politikov a občanov (respektíve politikov a iných subjektov) je v nemalej miere ovplyvnený aj fenoménom líderstva.⁵¹ Medzi základné práce v tejto oblasti patrí práca autorského kolektívu Lewin, Lippitt a White (1939). Podľa tejto trojice autorov možno rozlíšiť tri druhy líderstva, a to autokratické, participatívne a liberálne (voľné). Autokratický líder sa snaží o udržiavanie a výkon všetkých rozhodovacích právomocí a štýl jeho pôsobenia sa označuje ako autoritatívny štýl. Neuznáva podnety zdola a ak nemusí, nedeleguje na svojich podriadených žiadne rozhodovacie právomoci. Participatívny líder, ktorý sa prikláňa k takzvanému demokratickému štýlu, je prívŕzcencom rozhodovania v skupine. Tento druh lídra vypracúva inštrukcie, no rozhodovacie právomoci často deleguje na kolektív. Liberálny líder, ktorý presadzuje voľný štýl, v skutočnosti nevedie, ale necháva príslušnú skupinu, aby sa vyvíjala a rozhodovala voľne. Ako líder poskytuje podriadeným najväčší priestor na manévrovanie a často im neposkytuje ani inštrukcie s limitmi týkajúcimi sa ich rozhodovania.

Na túto prácu neskôr nadviazal celý rad ďalších autorov⁵². Líderstvo je odvíjané od špecifického správania, ktoré je determinované lídrovou osobnosťou, skúsenosťou, ako aj súhrnom prezentovaných postojov. Väčšina modelov bola pri tom rozvinutá ako reflexia manažérskych štýlov. Pokiaľ ide o politické líderstvo, autori rôznych prác⁵³ nezriedka odvodzujú svoje myšlienky od politických a administratívnych klasikov, ako napríklad Platón, Niccolò Machiavelli, Woodrow Wilson či Max Weber. Kellerman (1986) klasifikuje

⁵¹ Rolu líderstva v organizáciách sme načrtli v podkapitole 1.2.

⁵² Spomenúť možno napríklad práce Hollandera (1964), Vrooma a Yettona (1973), Burnsa (1978) a pod.

⁵³ Napríklad Kellerman (1984), Kellerman (1986), Lewis (1990), Bäck, Heinelt, Magnier (2006), Delwit, Pilet, Reynaert a Steyvers (2009) a pod. Mládežníckemu politickému líderstvu a súvisiacim témam sa venujú napríklad Macháček (1999), Štefančík (2010) a pod.

politické
odvoláva

- demo
- totali
- revol
- racio
- tradi
- chari
- podn
- neust

Uvedenú
sa mohlo

Aj keď sa
jednu z n
Levinson
práci for
označova

- konv
- na vo
- podr
- agres
- antiin
- psyc
- pove
- činite
- kult
- deštr
- fobia
- sexu

2.5 Odm

Z hľadisk
k budúci
tito zapá
miere tý
prestavuj
Lipset (
Podľa ne
vstupuje
správanie

politických lídrov do niekoľkých skupín, pričom pri každej klasifikovanej skupine sa odvoláva na myšlienky iných autorov:

- demokratický líder (Harold D. Lasswell, Joseph A. Schumpeter, Alexander Hamilton),
- totalitný líder (Hannah Arendt),
- revolučný líder (Crane Brinton),
- racionálny líder (Max Weber),
- tradičný líder (Max Weber),
- charizmatikálny líder (Max Weber, Ann Ruth Willner),
- podnikavý líder (Eugene Lewis),
- neustanovený líder (Robert C. Tucker).

Uvedenú klasifikáciu by bolo možné doplniť napríklad o typ autoritárskeho lídra, pričom by sa mohlo vychádzať z myšlienok Ericha Fromma.

Aj keď sa téme politického líderstva venovalo v poslednom čase pomerne veľa pozornosti, jednu z najvýznamnejších prác publikovala autorská štvorica Adorno, Frenkel-Brunswik, Levinson a Sanford (1950) krátko po skončení druhej svetovej vojny. Táto štvorica vo svojej práci formulovala nástroj na identifikáciu autoritárskych osôb (dnes sa táto škála zvykne označovať ako kalifornská škála F, kde F znamená fašizmus):

- konvencionalizmus – neprimerané lipnutie na hodnotách strednej triedy a veľká citlivosť na vonkajšie tlaky;
- podriadenosť – nekritickosť voči idealizovanej autorite vlastnej skupiny;
- agresivita – tendencia vyhľadávať, odsudzovať a trestať osoby porušujúce konvencie;
- antiintrošpekcia – zamietanie subjektivity a neochota oboznamovať sa s vlastnými psychickými stavmi alebo psychickými stavmi ostatných;
- poverčivosť – tendencia pripisovania zodpovednosti vonkajším (alebo mystickým) činiteľom, ktoré nie sú kontrolovateľné jednotlivcom;
- kult sily – viera v silu a odsudzovanie slabosti;
- deštruktivnosť a cynizmus – nenávisť voči ľuďom;
- fóbia – tendencia hľadania nepriateľov a nebezpečenstiev vo vonkajšom svete;
- sexualita – priznávanie nadmerného významu sexualite.

2.5 Odmeňovanie a trestanie politikov: možnosti a limity

Z hľadiska tvorby verejných politik je zaujímavé, že aktuálne náklady zvyčajne vedú k budúcim výnosom. Veľmi často však voliči nedokážu motivovať politikov k tomu, aby sa títo zapájali do dlhodobých projektov, pretože budúce výnosy pre spoločnosť sa iba v malej miere týkajú volieb organizovaných v súčasnosti (Gersbach, 2005, s. 3). Voľby pritom predstavujú najvýraznejší prejav dôvery či nedôvery občanov v ich zástupcov – politikov. Lipset (1963) v tejto súvislosti rozoberá faktory ovplyvňujúce mieru účasti na voľbách. Podľa neho je miera podpory konkrétnych politikov neistá aj preto, že do „politického hry“ vstupuje nespočetné množstvo viac či menej vplyvných faktorov, ktoré dokážu zmeniť správanie potenciálnych voličov o 180 stupňov. Následne uvádza štyri veľké skupiny

možných sociálnych faktorov ovplyvňujúcich účasť na voľbách a podporu alebo nepodporu vlastných politických zástupcov:

- Relevantnosť vládnej politiky vo vzťahu k jednotlivcovi:
 - závislosť od vlády ako jedného zo zamestnávateľov;
 - odhalenie ekonomických tlakov vyžadujúcich vládny zásah;
 - odhalenie vládnych ekonomických reštrikcií;
 - uznávanie morálnych a náboženských hodnôt, ktoré sú predmetom politiky vlády;
 - možnosť relevantných politických aktivít;
 - všeobecné krízové situácie.
- Informačný prístup:
 - priama viditeľnosť efektov vládnych politík;
 - zamestnanecký tréning a získavanie skúseností zo všeobecného pohľadu;
 - kontakt a komunikácia;
 - miera voľnosti.
- Skupinový tlak volič:
 - nepriviligovaní a cudzinci;
 - sila triednych politických organizácií;
 - rozsah sociálnych kontaktov;
 - skupinové normy odmietajúce antagonistickú voľbu.
- „Križové“ tlaky:
 - konfliktné záujmy;
 - konfliktné informácie;
 - konfliktné skupinové tlaky (Lipset, 1963).

Neochotu politikov o zapojenie do projektov, ktoré prinášajú benefity v dlhodobom časovom horizonte, možno podľa Gersbacha (2005) riešiť duálnym modelom, pod ktorým rozumie zavádzanie motivačných (respektíve podmienených) kontraktov a volieb. Inými slovami, ak sa politik chce uchádzať o znovuzvolenie, musí akceptovať skutočnosť, že jeho budúci príjem sa bude odvíjať od budúceho vývoja v spoločnosti. V praxi by to potom vyzeralo tak, že politici, ktorých aktivity v budúcnosti vygenerujú dlhodobé benefity pre spoločnosť ako celok, získajú v budúcnosti špeciálne peňažné odmeny. Teoreticko-filozofické konštrukty odmeňovania a trestania politikov pritom nie sú ničím novým. Naopak, už v minulosti im bola – priamo alebo nepriamo – venovaná pomerne veľká pozornosť⁵⁴.

Gersbach (2005) v tejto súvislosti zvažuje dva potenciálne scenáre. Podľa prvého z nich voliči nedokážu rozlišovať medzi rôznymi typmi verejných politík a svoje rozhodnutia odvídzajú od aktuálne disponibilných informácií. V druhom z nich je typ verejnej politiky

⁵⁴ Spomenúť možno napríklad práce ako Sen (1970), Niskanen (1971), Barro (1973), Nordhaus (1975), Ferejohn (1986), Tabellini a Alesina (1990), Bleicken (1991), Wittman (1995), Osborne a Slivinski (1996), Besley a Coate (1997), Jensen (1997), Persson, Roland a Tabellini (1997), Besley a Coate (1998), Lupia a McCubbins (1998), Gersbach a Liessem (2001), Liessem (2002), Gersbach (2003), Gersbach a Liessem (2003) Besley (2004), Caselli a Morelli (2004), či Messner a Polborn (2004) a pod.

voličom známy, no títo čelia asymetrickým informáciám o politikoch, ktorí sa príslušnú verejnú politiku pokúšajú formulovať a implementovať. V zásade pritom možno využiť:

- Náhodnosť volieb, tlak na vierohodnú komunikáciu a minimálne prahy pre znovuzvolenie.

Náhodnosť volieb spočíva v tom, že ich výsledok možno vždy predpokladať iba s určitou pravdepodobnosťou a predvolebné odhady sa v skutočnosti môžu od reality značne odlišovať. Voliči pri tom často kritizujú u politikov to, že títo sú schopní sľubovať v rámci predvolebnej kampane aj veci, o ktorých vopred vedia, že ich nebudú schopní splniť. V tejto súvislosti sa navrhuje zavedenie minimálnych prahov pre znovuzvolenie, vďaka ktorým by sa dala očakávať zlepšená komunikácia medzi politikmi a voličmi. Minimálny prah pre znovuzvolenie, respektíve minimálny prah pre znovuzískanie aktuálne zastávanej funkcie, by totiž v praxi znamenal nielen vyšší počet hlasov potrebných pre znovuzvolenie do tejto funkcie, ale aj vyššiu zodpovednosť politikov k svojmu vlastnému výkonu i k tomu, ako tento výkon vnímajú jeho/jej voliči. Obmedzil by sa tým tiež počet sľubov, ktoré politici formulujú voči svojim potenciálnym voličom, a ktoré po ich zvolení zvyčajne nie sú napĺňané.

- Podnety sledujúce snahu a peňažné odmeny.

V demokratických spoločnostiach sa využíva zvolenie a znovuzvolenie ako motivačný prostriedok pre politikov, aby konali v súlade so želaniami či potrebami svojich voličov. Problémom je náročnosť posúdenia miery splnenia týchto želaní či potrieb. Zatiaľ čo napríklad následky aktívnej politiky trhu práce alebo kriminálnej prevencie môžu byť sledované v pomerne krátkom čase za využitia sady kvantitatívnych indikátorov, reforma zdravotníckeho systému, prípadne reforma školstva prinášajú výstupy, ktorých účinky sa môžu prejaviť až v oveľa neskoršom období. Z tohto pohľadu nie sú pre politikov voľby dostatočným motivačným prvkom k tomu, aby ich viedli k zodpovednému rozhodovaniu zohľadňujúcemu časovo výrazne vzdialený vývoj. Peňažné odmeny v budúcnosti za pozitívne trendy v spoločensko-ekonomickom vývoji by tak mohli zohrať rolu akéhosi sekundárneho motivačného prvku a mohli by viesť ku skvalitneniu snaženia sa politikov.

Samozrejme, akékoľvek podmieňovanie uchádzania sa o znovuzvolenie má svoje limity a obdobné limity má aj voľnosť v odmeňovaní. Gersbach (2005) v tomto kontexte konštatuje, že je lepšie, keď je odmeňovanie stanovené vopred akýmsi pomyselným spoločenským konsenzom. Ak by sa totiž pripustila možnosť súťaže v tejto sfére, mohlo by dôjsť k tomu, že kandidáti s nízkymi požiadavkami na odmeny by boli preferovaní voličmi bez toho, aby títo zvažovali ich kompetentnosť. V konečnom dôsledku (napríklad pri zvolení nekompetentných kandidátov) by to mohlo vyústiť do zníženia objemu benefitov, ktoré spoločnosť mohla získať. Müller (2007) však matematickým modelom porovnáva správanie dvoch typov politikov – populistov (*populists*) a tzv. hľadačov úspešného naplnenia cieľov verejných politik (*policy success-seekers*). Populisti (Canovan, 1981) definuje ako tých, ktorí hlavné benefity vidia v zastávaní verejnej funkcie. Naopak, hľadači úspešného naplnenia cieľov verejných politik sú tí, ktorí zmysel svojej politickej praxe nachádzajú v naplnení cieľov definovaných verejných politik. Dokazuje pritom, že za určitých okolností obe tieto skupiny preferujú neefektívne a krátkodobé riešenia v rámci tvorby verejných politik, čím si zvyšujú vlastnú šancu na opätovné zvolenie. Prekvapením je však záver, podľa ktorého neefektívnosť

v rámci procesov tvorby verejných politík je menšia, keď sa do tohto procesu zapájajú politici – populistí.

Navyše, napríklad inštitucionálne koncepcie racionálnej voľby predpokladajú, že formálne volebné pravidlá majú dôležitý vplyv na pohnútky politikov, politických strán i občanov, čo znamená, že zmena týchto formálnych pravidiel vyvolá zmenu politického správania všetkých spomenutých aktérov (Norris, 1996; 1997), čo znamená vysokú pravdepodobnosť adaptácie politikov na nové pravidlá a objavenie nových problémov.

Záver

Ako bolo formulované (prípadne aspoň naznačené) veľkým počtom politológov, moderná spoločnosť využívajúca výhody reprezentatívnej demokracie si vyžaduje existenciu politických strán a v rámci nich existenciu osobitnej skupiny osôb, ktorej členov možno súhrne označiť ako politikov. Títo sú ochotní vystupovať a realizovať svoje aktivity verejne, čím sledujú verejné záujmy, záujmy určitej skupiny (napríklad politickej strany a jej prívržencov), alebo aj vlastné záujmy. Prírodzene, pôsobenie politikov so sebou prináša nielen pozitíva, ale i mnoho negatív, respektíve negatívne vnímaných fenoménov. Ako mimoriadne závažný problém sa napríklad javí správanie politikov vo vzťahu k vlastnému funkčnému obdobiu. Ukazuje sa totiž, že demokratická pravidelnosť volieb vedie politikov k tomu, aby sa v úvodnej časti priebehu svojho funkčného obdobia nesnažili o taký rast a prosperitu, ako tomu je v závere tohto funkčného obdobia, teda tesne pred voľbami, keď sa snažia „predať“ voličom svoje aktivity a z nich vyplývajúce výstupy (Buchanan a Wagner, 1977; Lindbeck, 1976; Nordhaus, 1975). Bez ohľadu na túto skutočnosť ale platí, že moderná reprezentatívna demokracia si vyžaduje existenciu politikov, pretože priama demokracia vo svojej najčistejšej podobe je v súčasnom komplexnom svete nerealizovateľná.

Po

Úvod

Politicko-
neľahkým
a menovan
uskutočňo
administrá
analýza. V
napríklad
a podobno
medzi tec
administra
a parlamen

V predkla
politikmi,
uskutočne
výskumov
aktérov ro
stojace ko
ne približe
podľa sk
klasifikáci
prinášame
agent.

V druhej č
odlišné id
obyvateľs
sú podobn
autonómie

Ďalej krá
dimenzií,

Napokon
vzťahmi n

3

Politicko-administratívne vzťahy

Úvod

Politicko-administratívne vzťahy sú podľa Aberbacha, Putnama a Rockmana (1981) neľahkým partnerstvom na čele moderného štátu medzi volenými straníckymi politikmi a menovanými profesionálnymi úradníkmi. Viaceré výskumy zamerané na danú oblasť uskutočňované v druhej polovici 20. storočia zdôrazňovali normatívne aspekty politicko-administratívnych vzťahov a v rámci empirickej časti bola uskutočňovaná inštitucionálna analýza. Výskumníci venujúci sa verejnému sektoru si v tejto súvislosti kladli rôzne otázky, napríklad – v čom sa úradníci a politici podobajú, a v čom sú odlišní? Čo vysvetľuje rozdiely a podobnosti? Čo to znamená pre tvorbu verejnej politiky? Ako dosiahnuť vyvážený pomer medzi technickou efektívnosťou a demokratickou responzívnosťou, teda relatívnou mocou administratívy, byrokracie a reprezentatívnymi inštitúciami ako sú politické strany a parlament?

V predkladanej kapitole sa tak venujeme vzťahom medzi úradníkmi, administratívou a politikmi, pričom sa opierame o výsledky výskumov a modelovania, ktoré boli v tejto oblasti uskutočnené. Kapitola je členená do štyroch hlavných častí. Najprv sa venujeme výsledkom výskumov, ktoré sa zaoberali rolami politikov a administratívy – tým, čo tieto dve skupiny aktérov robia a čo je ich prínosom v procese tvorby verejnej politiky. Predstavíme proti sebe stojace koncepty dichotómie vz. komplementarity politiky a administratívy. Nadvižeme na ne priblížením dvoch klasifikácií politicko-administratívnych vzťahov. Prvou je klasifikácia podľa skupiny autorov Aberbacha, Putnama a Rockmana a ako druhú predkladáme klasifikáciu politicko-administratívnych vzťahov podľa Petersa. V rámci tejto prvej časti prinášame aj teoretické vysvetlenie správania daných aktérov založené na teórii *principal – agent*.

V druhej časti tejto kapitoly sa budeme zaoberať otázkou, kto sú politici a úradníci – či majú odlišné identity, do akej miery ide o uzavretú skupinu elít, alebo zodpovedajú zloženiu obyvateľstva napríklad z hľadiska vzdelania či etnického zastúpenia. Budeme sa pýtať, v čom sú podobnosti, resp. odlišnosti ich kariérnych ciest ako aj otázkam spojeným s byrokratickou autonómiou.

Ďalej krátko načrtujeme politicko-administratívne vzťahy v širšom kontexte viacerých dimenzií, ktoré majú vplyv na proces tvorby verejnej politiky politikmi a úradníkmi.

Napokon sa v poslednej časti venujeme otázkam spojeným s politicko-administratívnymi vzťahmi na lokálnej úrovni a poskytujeme aj stručné porovnania s úrovňou centrálnej vlády.

3.1 Roly politikov a administratívy vo verejnej politike

V prvej časti tejto kapitoly najprv predkladáme pohľady viacerých autorov na roly politikov a úradníkov a ich vzťah k verejnej politike, pričom hlavný rozdiel v pohľadoch vybraných autorov spočíva v tom, či roly úradníkov a politikov vnímajú v tomto kontexte oddelene (dichotómia vzťahov) alebo ako vzájomne sa dopĺňajúce (komplementarita vzťahov).

Následne predstavujeme štyri ucelené predstavy o politicko-administratívnych vzťahoch podľa Joela D. Aberbacha, Roberta D. Putnama a Berta A. Rockmana, ktoré do istej miery kopírujú vývoj v uvažovaní a skúmaní danej problematiky, keď komplementarita vo vzťahoch úradníkov a politikov postupne nahrádza úvahy o čistej dichotómii v danej oblasti.

Ďalej sa venujeme otázke dominancie politikov vz. byrokracie v procese tvorby politiky a s tým súvisiacej legitimity vládnutia, ktorú rozoberá B. Guy Peters. Približujeme tiež typológiu usporiadania politicko-administratívnych vzťahov v piatich modeloch, ktoré autor definoval.

Napokon vysvetľujeme správanie vybraných aktérov – úradníkov a politikov – na verejnú politiku na základe teórie principal – agent, tak ako to definoval Adam Przeworski.

3.1.1 Dichotómia a komplementarita v politicko-administratívnych vzťahoch

Než začneme detailnejšie analyzovať koncepty dichotómie a komplementarity v politicko-administratívnych vzťahoch, je potrebné oddelenie rolí medzi politikmi a úradníkmi zasadiť do celkového kontextu tzv. nemajoritného alebo ne-väčšinového vládnutia. Z tohto uhla pohľadu možno transformáciu štátu počas novoveku chápať ako posun po dvoch osiach (Beblavý, 2002; Beblavý, 2009). V rámci prvej osi sa obmedzuje prostredníctvom delby moci suveréna a difúzuje sa na väčší počet aktérov – súdnu moc, územnú samosprávu, akademické inštitúcie, rôznych sektorových regulátorov, centrálné banky a aj štátnych zamestnancov. Všetky tieto pohyby obmedzujú moc suveréna intervenovať ľubovoľne v danej veci a presadiť svoju vôľu. V rámci druhej osi sa moc suveréna demokratizuje prostredníctvom posilnenia úlohy volených zástupcov (parlament) a oslabenia mimodemokratických predstaviteľov suverénnej moci (monarchia, aristokracia, cirkev). Dochádza tak na jednej strane k majorizácii suveréna, ktorý býva zvolený väčšinou, zároveň však aj k obmedzeniu moci tejto väčšiny. Pri štátnych zamestnancoch posun k nemajoritnému vládnutiu znamená oslabenie moci politikov pri výbere, povyšovaní, odmeňovaní či prepúšťaní zamestnancov. Preto treba aj historickú analýzu politicko-administratívnych vzťahov vždy chápať v širšom kontexte (Beblavý, 2002; Beblavý, 2009).

Jednou z prvých otázok, nad ktorou sa akademici zamýšľali v súvislosti s politicko-administratívnymi vzťahmi, bola úloha administratívy vo vzťahu k verejnej politike – pri jej tvorbe, presadzovaní a implementácii. Historicky k tomu došlo tak, že koncom 19. storočia sa začala formovať veda o administratíve (*public administration*), tak ako to načrtávame nižšie v texte. Preto bolo základnou otázkou, či a prečo by mali byť politika a administratíva (a v konečnom dôsledku aj politici a úradníci) vzhľadom na obsah toho, čím sa zaoberajú, oddelené, alebo nie. V tejto časti sa preto budeme venovať práve spomenutej otázke, pričom predstavíme jednak argumenty autorov, ktorí sa normatívne stavali v prospech dichotómie (oddelenia týchto dvoch sfér), ako aj pohľady na komplementaritu (ich vzájomné prepojenie).

V období
Svara, 200
v súčasnos
pohľad. F
A v akých

Rugge (20
moci, ako
(1748) a k
zložka mo
výkonnú a
malo anal
a administ

Otázka us
centra záu
štátu v dô
urýchlila
k demokra

Prepracov
americký
nevyhnutn
politológi
otázkach -
praxi (ve
medzináro

Tu sa W
všeobecný
naplnenie
implemen
a to vo vý
otázok, kt
vzťahov v
kde sa k
v rozhod

Po Wilson
Saire (19
administra
pravidlam
Saira je vs
povedané
budú v ra
administra
disponuje
mať často
však pod

V období vzniku verejnej správy ako vednej disciplíny mnohí autori (ich prehľad ponúka Svára, 2001) zastávali normatívny názor, ktorý je predmetom akademickej diskusie aj v súčasnosti, že politika a administratíva by mali byť oddelenými sférami, t. j. **dichotomický pohľad**. Prečo považovali takéto oddelovanie za dôležité? Čo sa tým malo zabezpečiť? A v akých sférach, resp. dimenziách k nemu malo dôjsť?

Rugge (2003) ako dôvod takýchto úvah uvádza súvislosť s klasickým konceptom delby moci, ako ho rozpracoval francúzsky filozof Charles Montesquieu v diele *Duch zákonov* (1748) a ktorý má vo všeobecnosti zabezpečiť mechanizmy kontroly a rovnováhy, aby jedna zložka moci neprevážila nad ostatnými. Montesquieu hovorí o delbe moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu, čo by sa v dichotomickom ponímaní politicko-administratívnych vzťahov malo analogicky (s rovnakým cieľom kontroly a vyváženia) uplatniť aj vo vzťahu politikov a administratívy.

Otázka usporiadania politicko-administratívnych vzťahov sa potom stále viac dostávala do centra záujmu akademikov koncom 19. storočia, čo súviselo jednak so zmenou očakávaní od štátu v dôsledku industrializácie (agendou sa stala aj redistribúcia zdrojov, komunikáciu urýchlila výstavba železníc), ako aj s prechodom od absolutistickej monarchie k demokratickým zriadeniam – zvlášť v krajinách západnej Európy.

Prepracovanejší pohľad na dichotómiu medzi politikou a administratívou ako prvý priniesol americký vedec a politik Woodrow Wilson (1887). Vo svojej štúdii primárne poukazuje na nevyhnutnosť oddelenia štúdia verejnej správy od klasických politických vied, resp. politológie s odôvodnením, že je potrebné skúmať nielen to, čo by štát mal robiť v dôležitých otázkach – *politics* (úloha politológie), ale aj ako má byť spravovaný v každodennej bežnej praxi (verejná správa). Do kontrastu teda stavia univerzálne otázky (delba moci, medzinárodné vzťahy) a praktické témy (napríklad efektívne poskytovanie služieb).

Tu sa Wilson nepriamo dostáva aj k úlohe úradníkov vz. politikov – rozdiel je medzi všeobecnými cieľmi a plánmi, a špecifickými prostriedkami, ktoré sa použijú na ich naplnenie. Neznamená to teda, že administratíva by sa mala obmedziť výlučne na implementáciu politiky. Úradník má dokonca voľnosť, resp. zodpovednosť v rozhodovaní, a to vo výbere vhodných prostriedkov pre napĺňanie cieľov, resp. zohľadnenie praktických otázok, ktorým by sa administratíva mala venovať. Dichotómia politicko-administratívnych vzťahov vo Wilsonovom ponímaní teda znamená také oddelenie politiky a administratívy, kde sa každá z nich venuje inému typu otázok, v rámci ktorých má istú voľnosť v rozhodovaní, odbornú nezávislosť. Nejde tu o podriadenie administratívy politike.

Po Wilsonovi koncept dichotómie medzi politikmi a úradníkmi v USA nanovo sformuloval Saire (1958, ako je uvedené v Svára, 2001). Tento autor už vychádza z predpokladu, že administratíva je samostatnou inštitúciou (v širšom slova zmysle) – s vlastnými hodnotami, pravidlami a metódami a zameriava sa výlučne na implementáciu politických zámerov. Pre Saira je však otázkou, či samotné oddelenie politiky a administratívy stačí na to, aby bol štát, povedané dnešným termínom, spravovaný dobre. Wilson očakával, že politici aj úradníci budú v rámci svojej pôsobnosti rozhodovať zodpovedne. Saire však polemizuje, že administratíva nemusí byť vždy schopná a ochotná uplatňovať odbornú nezávislosť, ktorou disponuje. Práve naopak, k mnohým témam, ktorými by bolo potrebné sa zaoberať, môže mať často pasívny prístup (napríklad z nedostatku kapacít na riešenie novej agendy). Keďže však podľa wilsonovského chápania ide o praktické otázky, t. j. v sfére pôsobnosti

administratívy, politici nemusia mať možnosť v takýchto prípadoch zasiahnuť. Preto by podľa Saira dichotómia politicko-administratívnych vzťahov bola užitočná len vtedy, ak by sa dalo zaručiť, že úradníci v rámci svojich kompetencií (praktických otázok) budú uplatňovať aktívny prístup.

Okrem oddeľovania rolí úradníkov a politikov existuje aj skupina autorov, ktorá s dichotomickým prístupom nesúhlasí. Zástancom opačného názoru bol napríklad Dwight Waldo (1948), ktorý spochybňoval samotnú verejnú správu ako samostatnú vednú disciplínu oddelenú od politických vied. Ako uvádza Fry (1998), Waldo je predstaviteľom tzv. prístupu administratívy ako politiky,⁵⁵ ktorý zdôrazňuje, že cieľom nemá byť oddeľovanie politikov a úradníkov, ale hľadanie účinných spôsobov spolupráce medzi nimi.

Uvedený prístup prezentuje aj Svára (2001), ktorý ako alternatívu k modelu dichotómie rozoberá tzv. **model komplementarity**, podľa ktorého sa politici a úradníci spájajú v úsilí o dobré spravovanie. Ide o spájanie formálne oddelených zložiek, ktoré sa ale navzájom podporujú. Prínosom tohto modelu je podľa Sváru (2001) najmä to, že prepája politickú kontrolu (chápanú ako určovanie smerovania a vykonávanie dohľadu nad jeho uskutočňovaním) s odbornosťou v procese formulovania politiky a rešpektovaním etických štandardov pri jej implementácii (Svára, 2001). Komplementarita v tomto kontexte je teda založená na normatívnych predpokladoch, že politici aj úradníci sa (z rôznych dôvodov, napríklad aj budovania dôvery) budú snažiť konať správne, resp. nezneužívať svoje postavenie vo svoj prospech.

Rugge (2003) tiež poukazuje na to, že v praxi je úplné oddelenie administratívy a politikov takmer nemožné. K úplnému oddeleniu podľa neho nikdy nedošlo z dvoch dôvodov – potreby lojálnej (responzívnej) spolupráce zo strany administratívy a v dôsledku existencie politickej patronáže. Výsledkom oboch boli stranické nominácie pri obsadzovaní vysokých úradníckych postov, resp. napríklad vo Francúzsku vytváranie poradných tímov ministrov (porovnaj Rugge, 2003). Patronáž zase súvisela so vznikom masových politických strán, ktorých členovia sa takýmto spôsobom podieľali na riadení. Zaujímavé je však tvrdenie, že tak politici, ako aj úradníci môžu mať záujem na predstieraní dichotómie, čo je aj jedným z dôvodov stálej aktuálnosti tohto konceptu (porovnaj Peters, 2010). Politikom totiž takáto deľba umožňuje jednoducho prenechať zodpovednosť za nepopulárne opatrenia na administratívu (odvolávanie sa na odporúčania odborníkov). Okrem toho môžu na stranícku patronáž používať rôzne agentúry,⁵⁶ ktoré sa vzdávajú od verejnej kontroly (zvlášť v prípade regulačných agentúr je ich nezávislosť/autonómia, ako aj odbornosť/asymetria informácií voči verejnosti pomerne veľká, avšak na ich čele nie sú priamo volení politici, ale iba nominanti). Tým vzniká priestor pre používanie politickej moci na korupciu, napríklad v podobe úpravy legislatívy alebo nariadenia v prospech vybranej firmy či zvýhodnenia vybraných uchádzačov o grantovú podporu. Na druhej strane, na dichotómii majú záujem aj úradníci (Peters, 2010): „umožňuje im angažovať sa v politike bez toho, aby za to niesli zodpovednosť“. V podstate sa takisto môžu skrývať za svoju odbornosť aj vtedy, keď sledujú aj iné ciele.

⁵⁵ Z angl. *administration-as-politics approach*.

⁵⁶ V prípade Slovenska je Telekomunikačný úrad a Úrad pre reguláciu sieťových odvetví príkladom regulačných agentúr. Viac pozri Beblavý – Sičáková-Beblavá, 2006.

Neskôr sa v outsourcingu politiky (*policy deliverers*) čoraz viac pasívneho vplyvu aj pri implementácii.

Idea dichotómie (Svára, 2001) je predpokladom na predpokladoch. Dichotómia je v prípade t

Zhrnutie prí

Tabuľka 4
Dichotómia autorov

A
Woodrow W
Dwight Wa
Aberbach a
James H. S
Johann P. C
B. Guy Pet

Zdroj: Auto

3.1.2 Štyri
Roberta Pu

V predchádzajúcej kapitole líšia. Traja autori byrokratickej kategórie

⁵⁷ Z anglicky

Neskôr sa vďaka novým trendom v riadení verejného sektora (NPM a v rámci toho najmä outsourcing) dichotómia, resp. komplementarita začala spájať viac s pojmami ako tvorcovia politiky (*policy makers*) a úradníci, ktorí zabezpečujú poskytovanie služieb (*service deliverers*) čo však podľa Svara (2001) opäť môže vyvolávať dojem dichotómie a najmä pasívneho vystupovania úradníkov namiesto aktívneho odborného vkladu tak pri tvorbe, ako aj pri implementácii verejných politík.

Idea dichotómie v každom prípade pretrvala v akademických diskusiách až do súčasnosti (Svara, 2001), hoci sa často od pôvodnej Wilsonovej interpretácie odlišuje. Nestavia už totiž na predpoklade, že niektoré otázky by mali byť vyhradené výlučne pre administratívu. Dichotómia skôr znamená rozdielne úlohy – v prípade politikov prijímanie rozhodnutí a v prípade úradníkov ich implementáciu.

Zhrnutie prístupov jednotlivých autorov k danej problematike prináša nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 4
Dichotómia v politicko-administratívnych vzťahoch, v chronológii podľa vybraných autorov

Autor	Zákl. charakteristika dichotómie	Zodpovedá Wilsonovmu chápaniu dichotómie
Woodrow Wilson	Univerzálne – praktické otázky	Zodpovednosť za výber prostriedkov
Dwight Waldo	Administratíva ako politika	Nesúhlasí
Aberbach a kol.	Verejná politika – administrácia Zájmy – fakty Energia – rovnováha Čistý hybrid	Kombinácia prvého a druhého pohľadu
James H. Svara	Tvorba vz. implementácia politiky – komplementarita politiky a administratívy	Komplementarita
Johann P. Olsen	Byrokracia ako nástroj – inštitúcia	Byrokracia ako inštitúcia
B. Guy Peters	Dichotómia ako záujem politikov aj administrátorov	Striktné oddelenie neexistuje

Zdroj: Autori.

3.1.2 Štyri predstavy o politicko-administratívnych vzťahoch podľa Joela Aberbacha, Roberta Putnama a Berta Rockmana

V predchádzajúcej časti sme ukázali, že názory na vzťah medzi politikmi a úradníkmi sa líšia. Traja autori, Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam a Bert A. Rockman vo svojej knihe *Byrokrati a politici v západných demokraciách*⁵⁷ z roku 1981 tieto nazerania sumarizujú, kategorizujú a predkladajú štyri pomerne ucelené predstavy o vzťahu úradníkov a politikov

⁵⁷ Z anglického originálu *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*.

tak, ako sa vnímali a vyvinuli ich roly v západnej civilizácii. Bližšie ich približujeme v nasledovnom texte.

Predstava 1: Verejná politika/administrácia

Ide o pomerne jednoduchý pohľad na vzťah úradníkov a politikov, kde ich roly sú oddelené a neprelínajú sa – politici tvoria politiku a úradníci administrujú. Politici robia rozhodnutia a úradníci ich len implementujú. Daný pohľad na vzťah úradníkov a politikov predpokladá hierarchiu autority a jednoduchý model rozhodovania.

Tento pohľad na politicko-administratívne vzťahy vznikol v druhej polovici 19. storočia a uvedená koncepcia mala svojich zástancov v rámci kontinentálnej praxe a aj v USA. V USA išlo hlavne o predstaviteľov progresívneho hnutia,⁵⁸ ktorí zdôrazňovali významný rozdiel medzi politickou sférou a administratívou.

Americký politológ Frank Goodnow, ktorý tvoril v podobnom období ako Woodrow Wilson, vyjadril na prelome 19. a 20. storočia nasledovný názor: „Funkcie štátu sú prirodzene rozdelené medzi vyjadrenie verejnej vôle (politika) a výkon danej vôle (administratíva).“ Zároveň Luther Gulick, americký výskumník v oblasti verejnej správy, dodal, že tieto funkcie musia byť inštitucionálne oddelené „...ide o dve heterogénne funkcie – politika a administratíva – kombinácia ktorých nemôže byť uskutočnená tak, aby nedošlo k neefektívnostiam v administratíve“ (Gulick, 1937).

Daná koncepcia rozdelenia práce medzi politikov a úradníkov posilňuje pocit neutrality úradníkov. Keďže ide o koncepciu verejne výhodnú pre oboch aktérov, podľa Aberbacha (1981) neprekvapí skutočnosť, že táto koncepcia je jedným z mýtov rozdelenia rolí medzi daných aktérov, a to hlavne v Európe.

V Európe Max Weber považoval toto rozdelenie rolí za ideálny vzťah medzi politikmi a úradníkmi, ale uvedomoval si, že je to nepravdepodobný vzťah. „Každý problém, a je jedno ako technicky sa môže zdať, môže mať politický význam a jeho riešenie môže byť rozhodujúcim spôsobom ovplyvnené politickými zámermi.“ (Weber, 1958)

Dokonca ak by úradníci chceli len plniť príkazy, nie je to z praktického hľadiska úplne možné. Politikom chýba expertíza, informácie a denne čelia mnohým vecným otázkam. Weber k tomu hovorí: „Politik sa dostáva do pozície ‚diletanta‘, ktorý stojí oproti expertovi – školenému expertovi na príslušnú problematiku...“

⁵⁸ Ide o hnutie, ktoré presadzovalo iniciatívu vlády a vládne zásahy pri riešení problémov a uskutočňovaní reforiem. V USA vzniklo v 19. storočí ako reakcia na problémy v dôsledku industrializácie, cieľom bolo napríklad legislatívne upraviť prácu detí, ako aj regulovať pracovné podmienky robotníkov. Progresivistické hnutie bolo alternatívou k extrémnym formám presadzovania týchto myšlienok (socializmus, anarchisti). Myšlienky progresivistického hnutia presadzovali napr. americkí prezidenti Theodore Roosevelt a Woodrow Wilson.

Predstava

Druhý pohľad na vzťah politikov a úradníkov prinášajú fiktívne expertízy, ktoré zdôrazňujú efektívnosť rozhodnutí a voličov. Tento pohľad na tvorbu politiky

V rámci tohto pohľadu na politickú tvorbu primárne vznikajú všetky rozhodnutia a autorita do veľkej miery administratívnej

Predstava

Tretí pohľad na vzťah politikov a úradníkov zaoberá sa záujmami zainteresovaných strán. Skutočnosť je, že neorganizovaní občania organizujú svoju činnosť a idealisti a praktici sa opierajú o verejnú podporu a zmeny a zjednotenie pohľad na vzťah politikov a úradníkov vznikol r

Tento pohľad na vzťah politikov a úradníkov by mali byť splnené príkazy a dopĺňajú. Politickí aktéri a nevyhnutne úradníci, ktorí sa týkajú jeho skupiny sa Aberbacha

- Neorganizovaní občania a ich aktivity
- Úradníci a ich funkcie

Predstava 2: Fakty/záujmy

Druhý pohľad na vzťah administratívy a politikov predpokladá, že obidvaja aktéri, úradníci aj politici, participujú na tvorbe verejnej politiky, ale majú iné typy pridanej hodnoty. Úradníci prinášajú fakty a vedomosti, politici zas záujmy a hodnoty. Úradníci prinášajú neutrálne expertízy, zatiaľ čo politici prinášajú politickú citlivosť. Úradníci zdôrazňujú technickú efektívnosť a účinnosť politik a politici responzivnosť na relevantnú cieľovú skupinu voličov. Tento pohľad na politicko-administratívne vzťahy pripúšťa určité roly úradníkov pri tvorbe politik a tento pohľad dominoval v prvej polovici 20. storočia.

V rámci tohto pohľadu na politicko-administratívne vzťahy sa zdôrazňuje kontrast medzi politickou racionalitou a administratívnou racionalitou. Európsky sociológ, ktorý tvoril primárne v prvej polovici 20. storočia, Karl Mannheim (1946) uviedol: „Hlavnou tendenciou všetkých byrokratov je zmeniť všetky problémy politiky na problémy administratívy.“ Iní autori dodali, že hlavnou tendenciou politického uvažovania je zmeniť problémy administratívy na problémy politické.

Predstava 3: Energia/rovnováha

Tretí pohľad na politicko-administratívne vzťahy predpokladá, že úradníci aj politici sú zainteresovaní do tvorby verejnej politiky a obe skupiny sú zainteresované v politike. Skutočný rozdiel spočíva v tom, že zatiaľ čo politici formulujú široké, difúzne záujmy neorganizovaných jedincov, úradníci sprostredkujú úzke, jasne zamerané záujmy organizovanej klientely. V rámci tejto interpretácie deľby práce, politici sú vášniví, stranícki, idealisti a ideologickí. Úradníci sú na rozdiel od politikov centristi, praktickí, pragmatickí a opatrní. Politici vyhľadávajú publicitu, otvárajú inovatívne otázky a dodávajú systému verejnej politiky energiu. Úradníci uprednostňujú zatvorené dvere, manažujú postupné zmeny a zabezpečujú rovnováhu medzi rôznymi protikladnými silami a aktivitami. Daný pohľad na politicko-administratívne vzťahy pripisuje úradníkom dôležité politické roly a vznikol na základe výskumu v druhej polovici 20. storočia.

Tento pohľad na politicko-administratívne vzťahy vychádza z nasledovnej logiky – ministri by mali komunikovať ciele politik úradníkom, ktorí použijú administratívne nástroje, aby splnili priania ministrov. Roly ministrov a úradníkov sú v tomto oddelené a navzájom sa dopĺňajú. V praxi sa verejná politika vyvíja dialekticky – aj politici aj úradníci zvažujú politické a administratívne implikácie politik. Z tohto dôvodu je citlivosť na politické záujmy nevyhnutnou súčasťou práce vyšších štátnych úradníkov. Avšak záujmy, na ktoré reagujú úradníci, sú užšie. Úradník sa v rámci svojej práce stretáva s istým typom klientov, ktorí sa týkajú jeho agendy. Komunikujú cez rôzne mechanizmy, pričom úradníci a záujmové skupiny sa tak dostávajú do symbolického partnerstva. V tomto kontexte je preto podľa Aberbacha a kol. potrebné poznať tri limity administratívneho procesu agregácie záujmov:

- Neorganizované záujmy sú často administratívou ignorované. Politici, pri ich nekonečnom hľadaní nových a atraktívnych tém, však naopak majú motivácie artikulovať neorganizované záujmy.
- Úradníci zvyčajne nespájajú rozdiely v prístupoch, ktoré sú medzi jednotlivými funkčnými sektormi. Úradníci sa zvyknú identifikovať s danou záujmovou skupinou –

poľnohospodármi, podnikateľmi, učiteľmi či dôchodcami a to z rôznych dôvodov – nechcú mať s nátlakovou skupinou, ktorej sa rozhodnutia vo verejnej politike týkajú problémy a konflikty, prípadne sami sú v nejakej podobe súčasťou danej záujmovej skupiny. Preto to, k čomu dochádza v rámci administratívy, nie je racionálna tvorba verejnej politiky, ale segmentovaný inkrementalizmus pri alokácii zdrojov a služieb. Úlohou úradníkov je potom mediácia záujmov v rámci jedného sektora, pričom medzisektorová agregácia záujmov je pôdou pre politikov.

- Politickú konštatáciu zvyknú brať ako danú. Platí však, že čím je politik zručnejší a skúsenejší, tým lepšie dokáže mobilizovať potenciálne destabilizujúce politické sily.

Viaceri pozorovatelia poukazujú na to, že to, čím sa politici a úradníci líšia, je temperament. Politici mávajú myšlienky a stranícku vášeň, ktorá je pre byrokratov až otravná. V rámci tretieho pohľadu na politicko-administratívne vzťahy tak politici aj úradníci potrebujú politické zručnosti, avšak iného typu.

Ako dané skutočnosti ovplyvňujú tvorbu verejnej politiky? V prvom rade obe skupiny môžu mať odlišné názory na to, čo je dôležitá agenda. A to jednak z dôvodu ideologického zázemia politikov a jednak, ako už bolo uvedené, z dôvodu reflektovania širších záujmov politikmi a čiastkových, užších záujmov byrokratmi. Ďalej je pre administratívny prístup k tvorbe verejnej politiky typický pocit nevyhnutného status quo – a to jednak z procedurálneho konzervatizmu, ako aj konzervatívneho temperamentu. Pričom rozdiel nespočíva iba v snahe viesť pokojný život úradníka – vzhľadom na ich blízke interakcie s relevantnými záujmovými skupinami a ich averzii k verejnemu konfliktu, úradníci majú sklon k *ex ante* manažovaniu konfliktov, hľadajú konsenzus ešte predtým, ako sa predloží návrh. Konzultácie tak slúžia na to, aby zabezpečili stabilitu existujúcej rovnováhy medzi ovplyvnenými záujmovými skupinami a výsledkov býva to, čo Beer nazval „pluralistickou stagnáciou“, prípadne čo iní nazvali „liberálny korporatizmus“.

Predstava 4: Čistý hybrid

Uvedený pohľad na politicko-administratívne vzťahy vznikol na základe skúmania vzťahu administratívy a politikov v poslednej štvrtine 20. storočia, keď výskumníci zaznamenali vymiznutie weberovských rozdielov medzi rolami politikov a úradníkov a definovali tzv. hybrid.

Keď sa vlády zodpovedajú parlamentom alebo prezidentom, ministri majú dvojaké roly – dovnútra a navonok. To znamená, že sú na čele ministerstva ako administrátori a navonok sú politickí lídri. Hovoríme o duálnej pozícii ministra. Potom sa stáva, že sa ambiciózný úradník vo Francúzsku stane ministrom. Alebo naopak, stranícki sympatizanti sa dostávajú na miesta vo vysokej štátnej správe. Dochádza tak k tomu, že sa posúva čiara medzi straníckym a kariérom menovaním do verejných pozícií. Hecló (1977) hovorí, že kariérni úradníci obsadzujú primárne politické pozície a naopak, na obsadzovanie pozícií, ktoré boli primárne vnímané ako pozície v štátnej službe, existuje stranícky tlak. Dochádza k byrokratizácii politiky a politizácii byrokracie.

Vzhľadom na predošlé úvahy o úlohe politiky a administratívy v zmysle dichotómie vz. komplementarity sa autori nezaoberajú priamo touto otázkou. V rámci ich analýzy Wilsonov

model dieh
sa daný
politika/ad
kryje aj s
skupiny pr
hodnoty. T
zodpovedn
hľadania p
najefektív
V ďalších
a politikov
administrat
pišu o polit

Zároveň m
politiky zhl
politikov j
hodnoty a
rozhodnutí
hovorí o to

Pred výsk
vzťahov, a
ku konverg
moderná e
politicko-a
hybridov j
Prípadne s
predstavy
a druhá pr
vládnej hi

3.1.3 Klas

Ďalším a
administra
ktorí vo s
tvorby ver
akej miery

Uvedená
miery sa t
legitímne.
majú vply
rozhodova
administra
A to by z

model dichotómie zodpovedá ich prvému pohľadu na vzťah politikov a administratívy, kde sa daný vzťah vníma ako oddelenie tvorby a implementácie politik (verejná politika/administrácia). Čiastočne sa Wilsonov pohľad na politicko-administratívne vzťahy kryje aj s druhým pohľadom uvedených autorov – a tým je vnímanie administratívy ako skupiny prezentujúcej fakty a politikov ako tých, ktorí prinášajú do systému verejnej politiky hodnoty. Tu je však potrebné poznamenať, že Wilson v skutočnosti kladie veľký dôraz na zodpovednosť úradníkov a ich zodpovedanie sa občanom, t. j. na to, aby vo svojej oblasti hľadania prostriedkov pre implementáciu politických cieľov ponúkali čo najlepšie, resp. najefektívnejšie riešenia. A tento dôraz na aktivitu v sebe určite nezahŕňa len dôraz fakty. V ďalších dvoch pohľadoch autori poukazujú na komplementaritu vzťahu administratívy a politikov. Aberbach a kol. teda prinášajú a skúmajú odlišné pohľady na politicko-administratívne vzťahy, hoci k ich interpretácii cez dichotómiu navádza už len skutočnosť, že píše o politikoch vz. úradníkoch (čo nepochybne platí aj pre mnohých ďalších autorov).

Zároveň možno z hľadiska prínosu týchto dvoch skupín aktérov do procesu tvorby verejnej politiky zhrnúť, že v rôznych obdobiach sa kládol dôraz na rozličné aspekty. Na strane politikov je to z hľadiska funkcie najmä prijímanie rozhodnutí, pričom ďalšími prínosmi sú hodnoty a energia (predstavy jedna až tri). V prípade úradníkov je to zase implementácia rozhodnutí, ich odbornosť (vnášanie faktov) a stabilita systému. Najnovšia, štvrtá predstava hovorí o tom, že všetky tieto prínosy sa v konečnom dôsledku u oboch skupín prelinajú.

Pred výskumníkmi však v kontexte štyroch rôznych predstáv politicko-administratívnych vzťahov, ako ich približujú Aberbach a kol. (1981), stojí ďalšia zaujímavá otázka: Dochádza ku konvergencii jednotlivých rolí politikov a úradníkov, a teda končí sa to, čo Weber nazýval moderná epocha vlády (analytický konštrukt, ktorý sme predstavili pri prvom pohľade na politicko-administratívne vzťahy)? Odpovede môžu byť rôzne. Vzhľadom na to, že takéto hybridov je v mnohých krajinách relatívne málo, nemusí reálne dochádzať ku konvergencii. Prípadne sa odpovede líšia od krajiny ku krajine. Alebo reálna administratíva odráža viaceré predstavy o vzťahu politikov a administratívy. Aberbach napríklad predpokladá, že prvá a druhá predstava o politicko-administratívnych vzťahoch je typická skôr pre nižšie úrovne vládnej hierarchie, pričom tretia a štvrtá vystihuje skôr vyššiu úroveň vládnej hierarchie.

3.1.3 Klasifikácia politicko-administratívnych vzťahov podľa Gya Petersa

Ďalším autorom, ktorý prispel k teoretickému rozpracovaniu problematiky politicko-administratívnych vzťahov je B. Guy Peters. Na rozdiel od Aberbacha, Putmana a Rockmana, ktorí vo svojej klasifikácii poukazujú na to, aké môžu mať politici a úradníci roly v procese tvorby verejnej politiky, Peters sa viac zaoberal otázkou, kto v skutočnosti vládne (či a do akej miery sú pri vládnutí dominantní politici alebo úradníci).

Uvedená otázka je v kontexte verejnej politiky dôležitá, lebo umožňuje skúmať, do akej miery sa títo aktéri podieľajú na rozhodovaní, a či je v konečnom dôsledku toto rozhodovanie legitímne. Formálne je totiž rozhodovanie síce vždy výsadou politikov, avšak úradníci naň majú vplyv prinajmenej v tom, aké typy informácií, na základe ktorých sa politici budú rozhodovať, im poskytnú. Zároveň môžu byť politici do istej miery závislí od administratívnej kapacity pri formálnom spracovaní ich vízií a ich implementovaní do praxe. A to by znamenalo, že hoci formálne rozhodnutia v procese tvorby politiky prijímajú politici

ako legitímni zástupcovia občanov na základe volieb, fakticky rozhodnutia a ich implementácia môžu závisieť aj od úradníkov.

Otázku dominancie týchto dvoch skupín aktérov v procese tvorby politiky možno rozoberať z dvoch hľadísk – z hľadiska vplyvu rôznych typov aktivít byrokracie⁵⁹ na verejnú politiku, ako aj možného usporiadania vzťahov medzi politikmi a úradníkmi, pre ktoré Peters definuje päť modelov politicko-administratívnych vzťahov. V nasledujúcom texte priblížime obe tieto hľadiská.

Typológia aktivít byrokracie

Pri snahe posúdiť, či v cykle tvorby politiky majú hlavné slovo politici alebo úradníci, Peters (2010) poukazuje na zaujímavú skutočnosť. Tou je, že odpoveď na túto otázku bude závisieť aj od typu aktivity byrokracie, t. j. od toho, čím sa daná byrokratická organizácia (napríklad ministerstvo) práve zaoberá (od predmetu činnosti, resp. aktivity) a s akými aktérmi (politikmi, záujmovými skupinami) pritom komunikuje. Najdôležitejším rozdielom je, že hoci sú vo väčšine prípadov predmetom aktivity byrokracie témy príslušného úradu (napríklad v prípade ministerstva školstva stratégie v oblasti školstva), v iných prípadoch sa podieľa na rozhodovaní o vlastných záujmoch (napríklad rozpočte úradu, zmenách v náplni jeho činnosti a pod.). Vtedy sa byrokracia stáva skôr akousi záujmovou skupinou, pričom presadzuje svoj záujem (zvýšenie rozpočtu pre ministerstvo) voči politikom. Prestáva tak byť dominantným aktérom, aj keby v prípade ostatných tém mala väčší vplyv ako oni.

Peters (2010) tak v súvislosti s politickými aktivitami (činnosťou) byrokracie rozlišuje 2 dimenzie jej vzťahov s inými aktérmi (najmä politikmi a záujmovými skupinami):

- **Vnútorne politické aktivity/aktivity zamerané navonok:**

Pod vnútornými aktivitami sa tu rozumejú vstupy od rôznych záujmových skupín a iných aktérov s ich očakávaniami. Sú to aktivity, ktoré súvisia s dôvodom existencie úradu, s jeho zameraním, náplňou činnosti, napríklad agenda v oblasti školstva v prípade ministerstva školstva. V rámci takto zameranej činnosti daného úradu úradníci komunikujú tak s politikmi, ako aj so záujmovými skupinami, resp. tými aktérmi, ktorí vstupujú do procesu tvorby politiky v danej oblasti. Aktivity zamerané navonok zase na druhej strane Peters chápe ako snahy o zachovanie vlastnej organizácie (vystupovanie úradu navonok, externe, voči politikom). Ide práve o situácie, keď sa rozhoduje o existencii úradu, zmenách v náplni jeho činnosti, rozpočte a pod. V praxi nemusia byť tieto typy aktivít takto striktné oddelené.

- **Formálne/neformálne aktivity:**

Úradníci komunikujú tak s oficiálnymi, resp. formálnymi politickými predstaviteľmi, ako aj s neoficiálnymi, resp. neformálnymi aktérmi (záujmové skupiny). Kritérium formálnosti môže podľa Petersa (2010) znamenať jednak rozdiel v legitimitate aktérov,

⁵⁹ Peters aj vzhľadom na text svojej práce *Politika byrokracie* (z anglického originálu *Politics of Bureaucracy*) používa označenie byrokracia. Toto označenie sme podľa kontextu v texte ponechali. Pre bližšie terminologické spresnenie pozri časť 1.3 *Byrokracia*.

s ktor
klient
môže
neform

Kombinác
(politickéj

- **Form**
prvé a
vzhľa
ktorá
zodp
napríl
výroč
- **Nefor**
o pre
otvor
- **Vnú**
politi
a imp
- **Vnú**
prost
exper
istým
ak d
cieľo
Inak
hrozí
tejto
vlast
by f
organ
sa úr

Nasleduj

Tabuľka
Typy po

Typ akt
Formáln
Neformá

Zdroj: P

s ktorými úradníci komunikujú (záujmové skupiny, ako ukážeme nižšie, v prípade klientelistických vzťahov nemusia byť legitímnymi aktérmi). Zároveň sa toto kritérium môže vzťahovať na štýl komunikácie (napríklad oficiálna písomná pripomienka vz. neformálne stretnutie s členmi jednej konkrétnej záujmovej skupiny).

Kombináciou týchto dimenzií potom vznikajú štyri typy vstupovania byrokracie do politiky (politickej aktivity):

- **Formálna politika zameraná navonok**, ktorá sa najviac prejavuje dvomi spôsobmi. Po prvé ako rozpočtová politika úradu, keď sa tento snaží o získanie zdrojov. Tým sa úrad vzhľadom na súťaž o zdroje aj s inými úradmi (rezortmi) stáva záujmovou skupinou, ktorá chce maximalizovať zdroje na svoju činnosť. Druhým spôsobom je politika zodpovedania sa jednotlivých inštitúcií verejnej správy voči občanom (na Slovensku napríklad cez verejné odpočty organizácií, t. j. ročnú prezentáciu výsledkov vo výročných správach, zámerov či finančného hospodárenia organizácie).
- **Neformálna zameraná navonok**, je vzhľadom na počet aktérov najširšie zameraná. Ide o prezentáciu výsledkov činnosti (najmä úspechov) úradu pre verejnosť (napríklad dni otvorených dverí, tlačové konferencie a pod.).
- **Vnútorňá formálna**, je tá, ktorú máme bežne na mysli, keď sa hovorí o interakciách politikov a úradníkov, t. j. ako spolu komunikujú politici a úradníci pri tvorbe a implementácii jednotlivých programov/politik.
- **Vnútorňá neformálna**, predstavuje vzťahy s rôznymi záujmovými skupinami, ktoré sa prostredníctvom danej organizácie verejnej správy (napríklad poskytovaním svojej expertízy) pokúšajú ovplyvňovať prijímané rozhodnutia. Tu sú podľa Petersa (2010) istým ohrozením najmä klientelistické vzťahy byrokracie so záujmovými skupinami, t. j. ak daná záujmová skupina začne byť považovaná za prirodzeného zástupcu celej cieľovej skupiny a jej ciele a názory sa prijímajú za ciele a názory celej takejto skupiny. Inak povedané, jedna skupina sa stane zástupcom celého sektora. V danej situácii jednak hrozí, že si byrokracia nebude vedieť udržať odstup a prirodzene sa stotožní s cieľmi tejto skupiny, ale tiež, že daná skupina bude v skutočnosti presadzovať viac svoje vlastné, súkromné záujmy. V prípade úradu splnomocnenca vlády pre rómske komunity by to napríklad mohlo znamenať spoluprácu prevažne s jednou mimovládnu organizáciou, ktorá by sa stala pre tento úrad hlavným zdrojom informácií, s ktorými by sa úrad navyše stotožnil aj vzhľadom na to, že má záujem ďalej rozvíjať svoju činnosť.

Nasledujúca tabuľka sumarizuje typy politických aktivít byrokracie.

Tabuľka 5
Typy politických aktivít byrokracie podľa Petersa

Typ aktivity	Vnútorňá	Zameraná navonok
Formálna	Politici, tvorba a implementácia programov	Politici, súťaž o zdroje na chod úradu
Neformálna	Vplyv záujmových skupín	Vzťahy s verejnosťou

Zdroj: Peters, 2010.

Peters (2010) tiež uvádza, že okrem toho, že byrokracia môže mať vo vzťahu k politikom rôzne záujmy, disponuje v porovnaní s nimi aj viacerými výhodami, vďaka ktorým by mohla mať vyšší potenciál presadzovať svoje názory a záujmy namiesto očakávaní politikov. Týmto sú najmä expertíza (predpokladá sa, že úradníci sú odborníkmi, a to tak z hľadiska informácií, ktorými disponujú v danej oblasti, ako aj zručností, ktoré sú potrebné na riadenie), efektívnosť rozhodovania (namiesto vyjednávania typického pre legislatívny proces sa administratíva zvyčajne riadi jasne stanovenými pravidlami a postupmi, takže rozhodnutia sa tu prijímajú jednoduchšie), stabilita a apolitickosť (úradníci nepodliehajú voľbám). Napokon je tiež výhodou úradníkov ich početnosť, hoci, ako sme už poukázali na inom mieste, neznamená to, že verejnú správu možno chápať ako jednoliaty celok. Práve naopak, príkladom je tu práve súťaž jednotlivých rezortov o zdroje.

Na druhej strane, medzi výhody (nástroje, ktorými byrokrati nedisponujú a ktoré môžu slúžiť na vyvažovanie pomeru medzi politikmi a úradníkmi) politikov voči úradníkom patrí, že oni sú tí, ktorí v konečnom dôsledku rozhodujú o zdrojoch (o rozpočte). Politici okrem toho často využívajú aj iné zdroje informácií než tie, ktoré pochádzajú z oficiálnych vládnych štruktúr. Môže ísť jednak o prácu asistentov, analýzy záujmových skupín, či výstupy na to zriadených orgánov (kancelária prezidenta, úrad premiéra vo Veľkej Británii a pod.).

Pri hľadaní odpovede na otázku „kto vládne“ teda musíme brať do úvahy to, že postavenie byrokracie v rámci politicko-administratívnych vzťahov nie je pri každej aktivite a problematike, ktorej sa úradníci venujú, rovnaké. Kým napríklad v prípade agendy daného ministerstva budú úradníci partnermi politických predstaviteľov, ktorým budú poskytovať svoju expertízu, toto partnerstvo sa môže zmeniť, ak sa bude rozhodovať o rozpočte ministerstva, či o zrušení niektorého z jeho oddelení. Vtedy sa z úradníkov stáva kvázi záujmová skupina, resp. minimálne skupina, ktorá sa ocitá v konflikte záujmov. Okrem toho administratíva zo svojej podstaty disponuje v porovnaní s politikmi takými informáciami a zručnosťami (potenciálne silnými stránkami), na základe ktorých môže presadzovať svoje ciele ľahšie ako oni. Byrokracia je teda podľa Petersa potenciálne veľmi silným aktérom tvorby politiky, a preto je skutočne opodstatnené venovať otázke „kto nám vládne“ patričnú pozornosť.

Typológia modelov politicko-administratívnych vzťahov

Z hľadiska usporiadania vzťahov medzi politikmi a úradníkmi a otázky ich dominancie vo vládnutí Peters ďalej navrhuje päť rôznych modelov politicko-administratívnych vzťahov. Cieľom týchto modelov síce nie je súhrne skonštatovať, či majú dominantné postavenie politici alebo úradníci, resp. aké usporiadanie politicko-administratívnych vzťahov by bolo na základe teoretického modelovania žiaduce. To ani nie je možné, keďže vzťahy medzi nimi sú v jednotlivých krajinách upravené rôzne.⁶⁰ Avšak Petersove modely sú užitočné práve preto, že umožňujú vyhodnotenie a pochopenie usporiadania politicko-administratívnych vzťahov v jednotlivých krajinách a ich dopadov na tvorbu verejnej politiky, čo môže byť pre tvorcov politiky, ale aj občanov zaujímavá informácia, na základe ktorej sa môžu rozhodnúť o prípadných zmenách v danej oblasti.

⁶⁰ Bližšie o faktoroch, ktoré majú vplyv na politicko-administratívne vzťahy, pozri časť 3.3 *Politicko-administratívne systémy ako širší kontext politicko-administratívnych vzťahov*.

Nižšie uvádzam administratívne vzťahy politikov a

1. **Forma**
Ide o politicko-administratívne vzťahy sú s t

2. **Model**
Predpokladá byť v predpoklad rovnocennosť

3. **Model**
Na rovnocennosť vnímaním rezortov spoločne sebou zodpovedajú skupiny týchto

4. **Advokácia**
Tak ako vystupujú nebudujú skupiny neho

5. **Administratívne**
Je politicko-administratívne dispo

Ako ďalšie adverzné implement

⁶¹ Z angl.

⁶² Z angl.

⁶³ Z angl.

⁶⁴ Z angl.

⁶⁵ Z angl.

Nižšie uvedené modely sa vzťahujú na ten najbežnejší význam chápania politicko-administratívnych vzťahov, z pohľadu byrokracie vnútornú formálnu aktivitu, t. j. vplyv politikov a úradníkov na tvorbu politiky (*policy*). Ide o nasledujúcich päť modelov:

1. **Formálno-legálny model**⁶¹

Ide o model, v ktorom sú úlohy politikov a úradníkov jasne oddelené – politici tvoria politiku a úradníci ju implementujú. Vyjadrené slovami Olsena (2009), byrokracia je nástrojom politikov na plnenie cieľov, ktoré si určili, pričom tak politici, ako aj úradníci sú s takýmto typom vzájomných interakcií stotožnení.

2. **Model dedinského života**⁶²

Predpokladá, že politici aj úradníci sú súčasťou elity štátu, a preto by ich záujmy nemali byť v konflikte. Majú totiž približne rovnaké záujmy vo väčšine otázok. Na rozdiel od predošlého podriadeného vzťahu je v tomto modeli postavenie oboch skupín skôr rovnocenné.

3. **Model funkčného dedinského života**⁶³

Na rozdiel od predošlého poukazuje na to, že elita (politici a úradníci) nemusí byť vnímaná ako jednoliaty celok, ale možno ju členiť napríklad podľa sektorov, resp. rezortov. Tu Peters tvrdí, že politik a úradník z jedného ministerstva môžu mať viac spoločného (agendy, priorít), ako minister s inými kolegami vo vláde (politici medzi sebou navzájom). Ako uvádza Malíková (2009): „Model funkčného dedinského života zodpovedá viac otvorenému typu vlády a ministerstiev voči vonkajším organizovaným skupinám v spoločnosti, čo znamená, že štátni úradníci sa identifikujú so záujmami týchto organizovaných skupín v jednotlivých oblastiach politiky.“

4. **Adverzný model**⁶⁴

Tak ako v prípade formálno-legálneho modelu predpokladá, že politici a úradníci budú vystupovať oddelene. Na rozdiel od modelu funkčného dedinského života sa však nebudú sústreďovať na danú agendu (politiku), ale skôr na inštitucionálne zdroje (ktorá skupina v danom rezorte získa pre seba väčší vplyv), čo je aj zdrojom konfliktu. Model nehovorí o tom, ktorá skupina bude napokon dominovať.

5. **Administratívno-štátny model**⁶⁵

Je protipólom formálno-legálneho modelu, kde dominantnú pozíciu procese tvorby politiky zastávajú úradníci (napríklad v dôsledku väčšieho množstva informácií, ktorým disponujú) (porovnaj Peters, 1987, ako je uvedené v Rabrenovic, 2001, s. 16)

Ako ďalej uvádza Rabrenovic (2001, s. 17) z hľadiska procesu tvorby politik sú okrem adverzného modelu všetky ostatné kooperatívne, takže by nemali mať priamy dopad na implementáciu politiky (za tú vždy zodpovedá administratíva), hoci to neplatí napríklad

⁶¹ Z angl. *formal-legal model*.

⁶² Z angl. *village life model*.

⁶³ Z angl. *functional village life model*.

⁶⁴ Z angl. *adverse model*.

⁶⁵ Z angl. *administrative state model*.

o formulácii cieľov a priorít (administratíva je zapojená v rôznej miere: nemá na to vplyv v prvom modeli, je lídrom v štvrtom modeli, vstupuje do procesu aj v druhom a treťom modeli). Tu možno hľadať aj odpoveď na otázku, kto vládne: Tá je nejasná len v adverznom modeli, kde vždy závisí od daných okolností.

Peters tiež identifikuje dva faktory, ktoré majú vplyv na to, aký model politicko-administratívnych vzťahov bude prevládať. Predtým, ako sa im budeme venovať, je však potrebné uviesť, že krajina ako celok nemusí mať len jeden model. Prax sa totiž môže líšiť nielen podľa jednotlivých rezortov, ale aj vecných agend, ktoré sa stávajú predmetom politiky, verejného záujmu.

Prvým faktorom sú formálne pravidlá, ktorými je upravená činnosť administratívy (platné zákony týkajúce sa verejnej správy, organizačný poriadok úradu a pod). Druhým hlavným faktorom, ktorý má vplyv na usporiadanie politicko-administratívnych vzťahov, je odborná kvalifikácia politikov a najmä úradníkov. Ak je táto viac zameraná na právo, resp. špecializované odbory (kontinentálna Európa), výsledkom by mal byť formálno-legálny model. Naopak, v prípade USA a Veľkej Británie, kde sa väčší dôraz kladie na (manažérske) zručnosti úradníkov, je väčší predpoklad vzniku modelu dedinského života (úradníci budú pripravení aktívne vyhľadávať problémy, ktoré je potrebné riešiť, ale zároveň budú pomáhať politikom uskutočňovať ich ciele).

Kritika Petersovej typológie modelov politicko-administratívnych vzťahov

V súvislosti s Petersovými modelmi politicko-administratívnych vzťahov by sme na tomto mieste radi poukázali na hlavné výhrady k nim, ktoré môžu byť predmetom ďalšej polemiky. Prvou, ako uvádza aj Rabrenovic (2001) je, že Peters neponúka dostatok kauzálnych prepojení, na základe ktorých by bolo možné určiť, ktorý model politicko-administratívnych vzťahov bude prevažovať. V praxi je teda ťažké cielene sa usilovať o niektorý z nich, ak by sa ukázalo, že je viac žiaduci ako ostatné.

Druhou ťažkosťou je, že tieto modely sa v skutočnosti v mnohom prekrývajú. Štyri z piatich sú kooperačné, takže otázka, či je vládnutie legitímne, sa dostáva do úzadia. Konkrétne tiež nie je napríklad jasné, v čom sa líši vplyv usporiadania politicko-administratívnych vzťahov podľa modelu dedinského života a modelu funkčného dedinského života. Je niektorý z nich použiteľnejší? Lepší z hľadiska presadzovania politických cieľov, legitimizácie byrokratického konania, resp. z iných dôvodov? Ak áno, v čom?

Napokon, poslednou námietkou, ktorú spomenieme, a ktorá sčasti vyplýva z predošlých, je otázka, do akej miery je vhodné zaoberať sa samostatne tým, ktorá z týchto dvoch skupín aktérov pri tvorbe politiky dominuje. Inak povedané, či je možné len sa pýtať, kto nám vládne, bez toho, aby sme skúmali, ako vládne, čo sú jeho prínosy atď. Samozrejme, že kritériom dobrého vládnutia je legitimita a zodpovedanie sa. Zároveň sa však očakáva, že všetky rozhodnutia sa budú prijímať aj na základe odbornosti a kompetentnosti. V podstate tu opäť prichádzame k otázke, kto sú teda tí odborníci (byrokrati), ktorí sa podieľajú na vláde, aké sú ich motivácie (bližšie pozri časť o kariérnych cestách, ako aj o štruktúre byrokracie a vzťahu byrokracie a demokracie v I. kapitole). A v konečnom dôsledku, či je naozaj opodstatnené predpokladať, že politici a úradníci sú v akomsi boji o moc. Skôr sa zdá, ako na to poukázali Aberbach, Putnan a Rockman, že tieto dva typy aktérov sú tu práve preto, lebo

do systému
jeho funkč
plniť do ur

Celkovo je
vo verejn
a úradníko

3.1.4 Polit Przeworski

Aj Adam
Štáty a trh
medzi pol
svojich roz

Przeworski
používa v
verejného
ktorí sú m
ktoré posk
dva typy p
sankciono
ciele (úzk
približuje

V demokr
funkcii štá
volenými
rozhodnut
krajínach
správy. De

Toto deleg
pripade p
úplne pre
a administ
Ciele úrad
ciele vole
1.6, môžu
agentov (v
tejto mon

Niektoré t
isté, ako p
v súkrom

⁶⁶ Z anglič

do systému vládnutia prinášajú rôzne vklady (napríklad fakty vz. hodnoty) a umožňujú tak jeho funkčnosť. Byrokracia má potom výhody oproti politikom (pozri vyššie) preto, že má plniť do určitej miery odlišné úlohy ako oni.

Celkovo je teda Petersov prístup prínosný v poukazaní na dôležitosť legitimacy rozhodovania vo verejnej politike, avšak až v nadväznosti na otázku, aké sú očakávania na politikov a úradníkov v dobre spravovanej spoločnosti, a čo by malo byť ich prínosom.

3.1.4 Politicko-administratívne vzťahy v kontexte teórie *principal – agent* podľa Adama Przeworského

Aj Adam Przeworski, ktorý sa venuje politickej ekonómii riadenia štátu, sa vo svojej knihe *Štáty a trhy*⁶⁶ z roku 2003 zamýšľa nad vzťahmi medzi politikmi a administratívou. Vzťah medzi politikmi a inštitúciami verejnej správy, ktorým decizori delegujú implementáciu svojich rozhodnutí, pritom pokladá za jednu z najmenej prebádaných oblastí politickej teórie.

Przeworski pri uvažovaní o danej problematike vychádza z teórie *principal – agent*, ktorá sa používa v akademickom prostredí od vydania práce Beckera a Stiglera v roku 1974. V rámci verejného sektora tak ide o vzťah troch typov aktérov – politikov, ktorí sú volení, úradníkov, ktorí sú menovaní, a obyvateľov krajiny, ktorí volia politikov a sú spotrebiteľmi služieb, ktoré poskytujú, respektíve zabezpečujú byrokrati. Przeworski v tejto súvislosti poukazuje na dva typy problémov. Po prvé občania nemajú priamy dosah na verejnú správu krajiny, resp. sankcionovanie jej výkonu a po druhé samotní politici vnášajú do činnosti byrokracie aj také ciele (úzko stranícke ciele a osobné ciele), ktoré tam nepatria. Bližšie dané situácie priblížujeme v nasledujúcom texte.

V demokraciách je právomoc štátu regulovať život spoločnosti odvodená od volieb. Mnoho funkcií štátu a služieb, ktoré štát zabezpečuje občanom, sa pritom realizuje ich delegovaním volenými predstaviteľmi štátu na verejnú správu. Ľudia, ktorí sú volení s cieľom robiť rozhodnutia v mene danej komunity, nie sú potom tí istí, ako tí, čo ich implementujú. V krajinách dochádza k delegovaniu implementácie politik na špecializované inštitúcie verejnej správy. Delegovanie je neviditeľná.

Toto delegovanie úloh v praxi prináša tzv. *principal – agent* problém. Principálom sú v tomto prípade politici a agentmi úradníci. Keďže nie je možné napísať takú legislatívu, ktorá by úplne presne špecifikovala aktivity agentov za každých možných okolností, exekutívne a administratívne inštitúcie verejného sektora majú pomerne veľkú voľnosť v rozhodovaní. Ciele úradníkov však nemusia byť také isté, ako sú ciele občanov, alebo také isté, ako sú ciele volených politikov, ktorí ich reprezentujú. Úradníci, tak ako na to poukazujeme v časti 1.6, môžu maximalizovať iné ciele. Preto delegovanie úloh z principála (volení politici) na agentov (verejná správa) nesie so sebou nárast nákladov tzv. *agency costs*, ktoré pre potreby tejto monografie budeme nazývať náklady delegovania.

Niektoré typy nákladov delegovania, ktoré vznikajú pri manažovaní verejnej správy, sú také isté, ako pri manažovaní súkromných firiem, avšak platí, že vzťah principála a agenta nie je v súkromnom a verejnom sektore rovnaký. Hlavný dôvod spočíva v tom, že v súkromnom

⁶⁶ Z anglického originálu *States and Markets*.

sektore princípál zadarmo získava informácie o výkone/výkonnosti agentov, a to z trhu. Súkromná firma má majiteľov a byrokracia je agentom jej zakladateľa. Súkromná firma ponúka produkty verejnosti, ktorá kupuje alebo nekupuje tovary alebo služby za stanovenú cenu. Dopyt po danom produkte sankcionuje alebo odmeňuje firmu, firma je potom v strate alebo zisku. A tak princípál, v danom prípade majiteľa firmy, zadarmo získava informácie od verejnosti o fungovaní agentov, jej byrokratov (manažmentu firmy).

System fungovania verejnej správy negeneruje takéto informácie zadarmo. Jedným z dôvodov je to, že ak je verejná byrokracia (administratíva) monopolom, občania nemôžu „voliť nohami“. To znamená, že ak napríklad vybavenie pasu trvá napríklad dva týždne, tak záujemca o jeho vydanie nemôže ísť do iného úradu, aby ho získal rýchlejšie, a tak tlačil na výkonnosť verejnej byrokracie. Povedané slovami Hirschmana (1970), stratégia exitu nie je pri verejnej správe vždy možná a tie typy služieb, ktoré sú monopolne organizované, musí klient spotrebovať bez priamej a okamžitej väzby na ich kvalitu.

Zároveň platí, že verejné inštitúcie poskytujú alebo zabezpečujú niekoľko služieb naraz, a preto nie je vždy možná jednoduchá evaluácia ich činnosti. Hodnotenie výkonnosti verejnej správy je spojené aj s ďalšími limitmi, keďže výsledok evaluácie závisí od toho, aké kritériá hodnotenia výkonnosti jednotlivcov/agentov a celého tímu poskytujúceho služby sú zvolené, ktoré ciele inštitúcie sú vnímané ako kľúčové a s čím porovnávame výkon úradov v monopolnom postavení.

Vzhľadom na uvedené problémy majú politici (ktorí sú princípálmi byrokratov) tendenciu kontrolovať byrokraciu (agentov) na základe dodržania stanovených pravidiel a menej na základe motivácií, ktoré majú pre ich činnosť. Uprednostňujú „byrokratický“ systém kontroly, t. j. systém kontroly postavený na kontrole dodržiavania pravidiel, a menej sa venujú kontrole dosiahnutých výsledkov, to znamená manažérskej kontrole. Manažérska kontrola je postavená na kontraktach, teda na definovaní vzťahu medzi výkonnosťou a motiváciou na výkon.

Do vzťahu politici a administratíva vstupuje aj občan. Ten nemôže priamo sankcionovať nespokojnosť s byrokratom, robí to nepriamo cez svojich reprezentantov. V najlepšom možnom prípade je potom občan princípálom politikov, ktorí sú princípálmi byrokracie, ktorých sme ako občania klientmi. Vzťah občana a verejnej správy je preto sprostredkovaným vzťahom cez reprezentatívny orgán, a to cez vzťah reprezentatívneho orgánu s danou inštitúciou verejnej správy a jej hierarchickou štruktúrou. Ako uvádza Sičáková-Beblavá a Beblavý (2007) vznikajú tak viacnásobné, kaskádovité vzťahy verejnej moci.

Čo sa týka vzťahu politikov a administratívy, Przeworski vychádza z toho, že politici môžu mať univerzálne, stranické a osobné ciele. Môžu chcieť prosperitu svojej krajiny, udržať si verejnú funkciu a majú aj osobné ambície. Univerzálne záujmy sú zdieľané naprieč politickým spektrom, pričom stranické záujmy môžu (a nemusia) byť v konflikte so záujmami iných politikov. Politici tak používajú verejnú moc aj s cieľom klientelizmu, nepotizmu, prebendalizmu, patrimonializmu⁶⁷ a pod. Hoci ide o vágne pojmy a dané fenomény nie je vždy ľahké identifikovať, keďže takmer každé rozhodnutie vo verejnom

⁶⁷ Uvedeným javom sa bližšie venujeme v 1. kapitole v časti 1.4 *Vývoj modernej administratívy – byrokracie*.

sektore nesie so sebou distribučné dopady/následky, rozdiel medzi univerzalistickým použitím a stranickým použitím verejnej moci je v praxi často zjavný. K presadzovaniu klientelistických politik politickými stranami dochádza aj na základe tlaku generovaného volebnou súťažou, súťažou o vládnutie v krajine. Politická strana sa tak snaží o získanie alebo udržanie jej voličov. Nie všetky rozhodnutia sú preto univerzalistické. Przeworski tak hovorí, že „vláda zneužíva svoju moc, ak jej rozhodnutia sú kolektívne suboptimálne a to na základe niektorého kritéria určujúceho spoločenský blahobyt“ (Przeworski, 2003, s. 136).

Na vysvetlenie danej situácie uvádza príklad racionálneho rozhodovania na základe univerzalistických kritérií: Vláda sa rozhoduje, koľko základných škôl vybuduje v nasledujúcom roku. Rozpočet je obmedzený, takže aj počet škôl, ktoré je možné postaviť, bude obmedzený. Vláda použije univerzalistické kritérium pri rozhodovaní a zistí, že má postaviť 100 škôl. Potom nasleduje otázka, kde dané školy fyzicky umiestniť. Použije ďalšie univerzalistické kritérium, ako je napríklad potreba školy, dopyt zo strany rodičov a/alebo dopady na vzdelanosť. Vláda sa tak rozhodne umiestniť školy v tých 100 komunitách, kde sú deti najviac vzdialené od existujúcich škôl. Keď sú školy postavené, vláda menuje ich riaditeľov. Vyhlási tak verejné výberové konanie na dané miesta a vyberie 100 kvalifikovaných riaditeľov (Przeworski, 2003, s. 135).

Konflikt medzi univerzálnymi a stranickými cieľmi je podľa Przeworského zdrojom napätia medzi politikmi a administratívou. Dochádza tak k situácii, keď decízori chcú použiť administratívu na stranické účely. Uvedená situácia dostáva úradníkov do konfliktných tlakov. Ak administratíva implementuje rozhodnutia vládnucich politikov, potom sa do určitej miery stáva nástrojom konsolidácie stranických záujmov. Ak je naopak administratíva autonómna, tak nie je nástrojom verejnosti na realizáciu verejného záujmu. Ideálna situácia by bola vtedy, ak by administratíva implementovala tie rozhodnutia politikov, ktoré sú vo všeobecnom záujme verejnosti bez toho, aby sa stala nástrojom tých záujmov, ktoré sú čisto stranické. Ale takáto situácia podľa Przeworského pravdepodobne nie je možná.

Stranícke zneužitie verejnej moci vládnucou mocou je pomerne bežný jav. Keďže cieľom politikov je získať verejnú moc a udržať si ju, dochádza aj k takým javom, že politici používajú verejnú moc na stranické ciele. Ideál „racionálnej administratívy vo verejnom záujme“ by bol podľa neho dobrým ideálom, ale nie je realistický. Preto podľa neho nie je možné eliminovať politiku z verejnej správy/administratívy. Čo je realistické, je kontrola foriem ingerencie politiky do administratívy a moderovanie jej rozsahu.

Niektoré formy kontroly politiky sú inštitucionálne – príkladom je moc zdieľaná viacerými politickými stranami a systém brzd a protiváh (*checks and balances*), ktorý znižuje svojvôľu vlády. Ak je moc kreovaná jednou politickou stranou, tak prevenciou pred zneužitím moci môže byť súdничество a ďalšie kontrolné inštitúcie. Dokonca môžu byť niektoré kompetencie odobrané stranickému vplyvu a prenesené na nezávislé inštitúcie/agentúry. Vplyv na predchádzanie zneužitiu verejnej moci majú v rukách aj voliči. Aj keď voliči nesankcionujú mnohé prešľapy, demokratickí vládcovia zvyčajne rátajú s tým, že ich sankcionovať môžu. Preto je podľa autora dôležitou formou kontroly verejného sektora inštitucionalizovaná forma participácie. Navyše sankcia neprihádza len v čase volieb – ak politik stráca na základe prieskumov verejnej mienky popularitu, jeho kapacita spravovať klesá. Žiadny z uvedených mechanizmov nedokáže garantovať, že vlády nezneužijú svoju moc, ale spolu podľa Przeworského zabránia najflagrantnejším typom zneužitia moci.

3.2 Kariérne dráhy – podobnosti a odlišnosti politikov a úradníkov

V tejto časti sa pokúsime priblížiť tému kariérnych dráh politikov a úradníkov (v prípade úradníkov najmä tzv. administratívnych elít, t. j. úradníkov v najvyšších riadiacich pozíciách). Kariérne dráhy tu znamenajú spôsob (predpoklady, charakteristiky), akým sa politici stávajú politikmi, resp. úradníci úradníkmi. Uvedenej problematike sa hlbšie venovali hlavne Aberbach, Putnan a Rockman (1981) a Peters (2010).

Pri uvažovaní o danej problematike v kontexte spravovania vecí verejných a politicko-administratívnych vzťahov sa otvára otázka, či pri obsadzovaní týchto pozícií existujú odlišnosti medzi politikmi a úradníkmi, ako aj politikmi a úradníkmi na jednej strane a ostatnou populáciou na strane druhej. Rozmenené na drobné to napríklad znamená otázku, či na nastúpenie dráhy politika je potrebné, aby aj jeho predkovia boli politici, prípadne študovať tie isté alebo iné vysoké školy, ako študujú úradníci, či sa kariérni politici generujú z interného prostredia politických strán, alebo prichádzajú z externého prostredia po istom období pôsobenia v podnikateľskom či akademickom prostredí a pod. Prípadne či sa na kariérnu dráhu politika vydávajú ľudia po praxi v administratíve, resp. či politici nepokračujú v pôsobení vo verejnom sektore ako úradníci. Ďalšie otázky v tejto oblasti sa týkajú ne/existencie skupinových identít uvedených aktérov. Odpovede na dané otázky sčasti naznačujú, aký model politicko-administratívnych vzťahov môže v danej krajine prevládať, a či je vôbec možné uvažovať o dichotómii (ktorá vyžaduje vlastnú triedu politikov a úradníkov) alebo o komplementarite politicko-administratívnych vzťahov posilnenej aj o personálne prelinanie formálne oddelených aktérov. Ak sa totiž úradníci pomerne bežne stávajú politikmi a politici po ukončení politickej kariéry vstupujú do verejnej správy ako úradníci, môže to ovplyvniť charakter úradníckej ako aj politickej triedy v danej spoločnosti, ich vzťahy, a teda aj ich vplyv na tvorbu a implementáciu verejnej politiky.

Podľa Aberbacha a kol. (1981) je otázka kariérnych dráh dôležitá aj preto, aby sa dalo povedať, aký je proces vstupu medzi elity, či sú politické a administratívne elity svojou štruktúrou reprezentatívne alebo v spoločnosti dochádza k vnútornej reprodukcii elít. Na to nadväzujú otázky spojené s ich pôsobením v procese tvorby politiky – do akej miery tieto elity zvýhodňujú záujmy skupín, z ktorých pochádzajú, resp. dokážu byť nestranní a konať v záujme širšej verejnosti. Inými slovami, do akej miery predstavujú politici a úradníci reprezentatívnu vzorku spoločnosti, a ako sa to odráža na ich postojoch a konaní.

Predtým však, ako sa budeme venovať týmto charakteristikám politikov a úradníkom vo vybraných krajinách a ich reprezentatívnosti, predkladáme prehľad spôsobov obsadzovania vysokých úradníckych pozícií ako jeden z kľúčových faktorov, ktoré majú vplyv na kariérne dráhy úradníkov.

Prístupy k obsadzovaniu vysokých štátnych pozícií

V nasledujúcom texte sa bližšie dotkneme problematiky obsadzovania vysokých štátnych pozícií z troch hľadísk – spôsobu obsadzovania postov, možnosti vstupu na vyššiu štátnu pozíciu a organizácie výberu uchádzačov.

Pri **spôsobe obsadzovania pozícií** Peters (2010) na základe praxe v krajinách tzv. západných demokracií rozlišuje medzi **meritokratickým** a **patronážnym spôsobom**.

Pod meri
prijímanie
určitých
postup na
takého
zohľadňo
nejakej e
však via
príslušník

Na druhe
Dôvodov
lojálneho
kompeten
Patronážn
menovan
že najm
stotožnen
politici u
podpory
presadzo
ako neu
povedan
vo vníma
značne u
viac poli
majú leg
nad poli
užitočné
mohlo o
presadzo

V prípad
verejnej
takisto n
napríklad

V tejto s
danej ob
skôr res

V praxi
politick
základe

Z hľadí
vz. me

⁶⁸ Blížš

Pod meritokratickým spôsobom obsadzovania vysokých štátnych pozícií Peters rozumie prijímanie na základe odbornej kvalifikácie vo výberovom konaní, pričom (pri splnení určitých ukazovateľov, napríklad počtu odpracovaných rokov) majú zabezpečený kariérny postup na vyššie pozície (Peters, 2010). Autor ďalej zdôrazňuje, že aj keď hlavným cieľom takéhoto systému je zamestnať čo najväčších odborníkov, niekedy sa môžu cieľne zohľadňovať aj iné kritériá – napríklad ak je daná politika (policy) zameraná na podporu nejakej etnickej menšiny, budú viac zastúpení príslušníci tejto menšiny (Peters, 2010). To však viac platí o úradníkoch priameho kontaktu s občanmi,⁶⁸ ktorí by s občanmi – príslušníkmi danej menšiny mali prichádzať do kontaktu, nie o administratívnych elitách.

Na druhej strane, patronážny spôsob znamená rozhodovanie politikmi politickým procesom. Dôvodov pre uvedený prístup je mnoho, patrí medzi ne napríklad politikom vnímaná potreba lojálneho tímu, ktorý pozná a reaguje na politické priority daného politika, t. j. responzívna kompetentnosť tímu a/alebo poskytnutie odmeny za pomoc pri politickej kampani. Patronážny výber zamestnancov však nevyhnutne neznamená, že do danej pozície je menovaný človek bez potrebného vzdelania. Peters (2010) dokonca poukazuje na skutočnosť, že najmä ak sú politickí nominanti aj odborníkmi, responzívna kompetentnosť (teda stotožnenie úradníkov, resp. politických nominantov v riadiacich pozíciách s cieľmi, ktoré sa politici usilujú presadzovať, na základe čoho je politikom cieľene poskytovaný taký typ podpory založenej na odbornosti, resp. kompetentnosti, ktorý potrebujú) môže byť pre presadzovanie vízií politikov ako legitímne zvolených zástupcov občanov viac nápomocná ako neutrálna kompetentnosť, ktorá by bola výsledkom meritokratického systému. Inak povedané, pre proces tvorby politiky je prospešnejšie, ak sa politici a úradníci zhodujú vo vnímaní priorit, lebo vtedy budú úradníci politikov cieľene podporovať a celý proces sa značne urýchli. Zároveň Peters (2010) uvádza, že politickí nominanti vnášajú do systému viac politickej kontroly, čo môže byť vítané vzhľadom na to, že sú to práve politici, ktorí majú legitimitu od občanov a byrokracia, ako sme ukázali v predchádzajúcej časti, môže mať nad politikmi vo viacerých smeroch značnú prevahu. Za určitých okolností preto môže byť užitočné systém takýmto spôsobom vyvažovať, hoci z dlhodobého hľadiska hrozí, že by mohlo dôjsť k politizácii administratívy, v zmysle zneužívania týchto pozícií na lepšie presadzovanie stranického, nie verejného záujmu.

V prípade, že stranické nominácie prevažujú, je takisto skomplikovaná kontinuita a stabilita verejnej správy, ktorú by úradníci mali zabezpečovať. Na druhej strane môžu samozrejme takisto nastať aj opačné situácie, keď úradníci vstupujú do politiky, čo je relatívne bežné napríklad v Nemecku (porovnaj Peters, 2010).

V tejto súvislosti sa teda jednak možno pýtať, či sú politickí nominanti zároveň odborníkmi v danej oblasti, a či sú ostatní úradníci naozaj neutrálni pri výkone svojej práce (alebo takisto skôr responzívní, prípadne v inom postavení) – a aké faktory majú na to vplyv.

V praxi v každom systéme verejnej správy existuje priestor pre oba typy kariéry – tak politické nominácie realizované politickým procesom, ako aj postup na riadiacu pozíciu na základe meritokracie (porovnaj Peters, 2010).

Z hľadiska obsadzovania vyšších pozícií vo verejnej správe popri stranických nomináciách vz. meritokracii ďalej možno rozlišovať rôzne systémy podľa ich otvorenosti voči

⁶⁸ Blížšie pozri časť 1.7 *Štruktúra byrokracie*.

nominantom z externého prostredia (bez ohľadu na to, či ide o nominácie na základe straníckej príslušnosti, odbornosti, alebo kombinácie týchto dvoch). Ide o tieto dva typy systémov:

- **Hierarchické**, kde sú vyššie pozície obsadzované len na základe predošlej práce vo verejnej správe.⁶⁹ Výhodou týchto systémov je stabilita a kontinuita v administratíve, založená na odbornosti a nestrannosti úradníckej triedy.
- **Pozičné**, otvorené aj pre priamy vstup zvonku, z iných sektorov⁷⁰ (porovnaj Aberbach a kol., 1981). Výhodou takýchto systémov je, že politickým lídrom umožňujú do riadiacich pozícií v administratíve nominovať odborníkov z iných sektorov, a tak si zabezpečovať už spomenutú rezponzívnu kompetentnosť pre presadzovanie svojich cieľov.

Peters (2010) pre porovnanie rozdielnej miery politických nominácií uvádza USA, kde prezident môže priamo, na základe vlastného rozhodnutia menovať 4 – 5 000 predstaviteľov štátnej správy, ktorí nemusia pochádzať z prostredia existujúcej byrokracie. Podľa uvedeného členenia teda ide o otvorený systém verejnej správy. Na druhej strane, vo Veľkej Británii sú takto do riadiacich pozícií nominovaní popri štátnych tajomníkoch v rámci ministerstiev len niekoľkí ďalší. Zdá sa teda, že systém obsadzovania úradníckych postov vo Veľkej Británii je značne hierarchický (Peters, 2010).

Z hľadiska **organizácie prijímania do zamestnania** je v prípade úradníkov systém tiež dvojaký a môžeme hovoriť o centralizovanom a decentralizovanom výbere zamestnancov. To znamená:

- buď prostredníctvom centrálného úradu,
- alebo decentralizovane jednotlivými inštitúciami verejnej správy.

Prostredníctvom centrálného úradu pozície obsadzuje Veľká Británia či Francúzsko, je to kariérny systém v pravom slova zmysle, kde je zabezpečená súťaž tým, že sa výber uskutočňuje na základe všeobecných testov a eliminuje sa možnosť ovplyvňovať rozhodovanie na základe osobných kontaktov.

Opačný systém sa využíva najmä v škandinávskych krajinách, Španielsku či Nemecku. Tu sa berú do úvahy najprv minimálne požiadavky (potrebná odborná kvalifikácia) a následne niektoré ďalšie, hoci v tomto decentralizovanom systéme je väčší priestor pre neobjektívne rozhodovanie. Dôvodom sú práve možné osobné kontakty s vedúcimi úradu, kde sa uchádzač chce zamestnať, na základe ktorých môže byť pri rozhodovaní o výbere kandidáta zvýhodnený.

Každá z uvedených možností z hľadiska troch kritérií má svoje klady aj zápory, pričom odôvodnenie využívania niektorých z nich často súvisí s historickou podmienenosťou (relatívne otvorený systém v USA, vrátane využívania politických nominácií, súvisí s chápaním demokracie a politického systému v tejto krajine). Na reprezentatívnosť majú

⁶⁹ Z angl. *guild*.

⁷⁰ Z angl. *entrepreneurial*.

tieto systémy
odborníkov

Tabuľka
Systémy o

Spôsob ob
Možnosť pozície
Zabezpeč

Zdroj: A

V uveden
autonóm
a týka sa
Christens
v podmie
plnej po
byrokrati
a moci m
v Beblav
konzisten
želajú, ab

Podľa B
ovplyvno
jasnú čia
a mieru
základe
autonóm
impleme

Personá
pravidie
neho tak
verejnej
nákladn
personá
vo ver
adminis
kompet
nástroj
nástroj
Carpent

tieto systémy vplyv len nepriamo v tom zmysle, že ich cieľom je vyberať čo najväčších odborníkov, teda vyhľadávať elitu.

Tabuľka 6
Systémy obsadzovania postov vo verejnej správe

Hľadisko	Možnosti	
Spôsob obsadzovania postov	Výberové konanie, meritokratický spôsob	Politická nominácia
Možnosť vstupu na vysoké pozície	Kariérny, hierarchický systém	Otvorený systém
Zabezpečenie výberu	Centrálny úrad	Jednotlivými inštitúciami

Zdroj: Autori.

V uvedenom kontexte je potrebné uviesť pár poznámok aj ku konceptu **byrokratickej autonómie**. Ide o koncept, ktorý sa v odbornej literatúre používa vo viacerých významoch, a týka sa, tak ako na to upozorňuje Beblavý (2009), organizácií aj jednotlivcov. Podľa Christensena (2001, s. 1, citované v Beblavý, 2009) sa pod byrokratickou autonómiou v podmienkach parlamentárnych systémov rozumie „formálne vyňatie vedenia úradu spod plnej politickej kontroly ministrom“. Náprotivkom tejto *de iure* konceptualizácie byrokratickej autonómie je *de facto* autonómia, ktorá presahuje rámec formálnej delby identít a moci medzi politikmi a administrátormi, úradníkmi. Podľa Carpentera (2001) citovaného v Beblavý (2009) „byrokratická autonómia nastáva vtedy, keď úradníci vykonávajú aktivity konzistentné s ich želaniami, aktivity, ktoré politici a záujmové skupiny akceptujú aj keď si želajú, aby sa konali iné aktivity (prípadne, aby sa v danej veci nekonalo)“.

Podľa Beblavého (2009) je vzťah medzi *de iure* a *de facto* byrokratickou autonómiou silne ovplyvnený mierou a formou personálnej autonómie. Pod personálnou autonómiou rozumie jasnú čiaru medzi politickými a administratívnymi/úradníckymi pozíciami vo verejnej správe a mieru istoty definitívny úradníkov, a to hlavne vo väzbe na politické intervencie. Autor, na základe Christensena (2001) a Verhoesta a kol. (2004), ďalej uvádza, že personálna autonómia nevyhnutne neznamená autonómiu v definovaní politik a v manažmente ich implementácie.

Personálna autonómia podľa Beblavého (2009) ide nad rámec formálnych zákonných pravidiel týkajúcich sa prijímania a prepúšťania zo zamestnania vo verejnej správe. Podľa neho tak prijímanie a prepúšťanie z verejného sektora, a teda miera istoty v zamestnaní vo verejnej správe nie sú dané len formálnymi zákonnými pravidlami, ale skôr politickými nákladmi a výnosmi spojenými s prístupom politikov k byrokracii. Preto podľa neho je miera personálnej autonómie determinovaná politickou legitimitou prístupu k obsadzovaniu miest vo verejnej správe. Politická legitimita je pritom založená na politickej sile administrátorov/úradníkov, ako aj na vnímanom monopole spojenom s ich technickou kompetentnosťou. Právna ochrana personálnej autonómie je samozrejme dôležitým nástrojom pri určovaní celkovej úrovne a byrokratickej autonómie, avšak je nedostatočným nástrojom na zabezpečenie tzv. *de facto* byrokratickej autonómie, tak ako ju zadefinovali Carpenter (2001) a Egeberg (1998).

Prípadová štúdia

Charakteristiky politickej a úradníckej triedy v Európe a USA

V rámci tejto prípadovej štúdie poukážeme na charakteristiky úradníkov a politikov v Európe a USA na základe výskumov, na ktoré sa odvolávajú Aberbach a kol. (1981) a Peters (2010). Zvlášť sa pritom zameriame na reprezentatívnosť politikov a úradníkov podľa rôznych kritérií, ako sme sa s nimi stretli v uvedenej literatúre.

Z porovnania podľa Aberbacha a kol. (1981) vyplynulo, že hlavný rozdiel medzi elitou a tými, ktorým vládne, je v univerzitnom vzdelaní. Pre kariéru úradníka je univerzitné vzdelanie prakticky nevyhnutné, keďže je podmienkou prijatia do zamestnania (96 % úradníkov má vysokoškolské vzdelanie). V prípade politikov je v tomto slova zmysle reprezentatívnosť vyššia, avšak tiež nezodpovedá priemeru populácie (79 % absolventov má vysokoškolské vzdelanie) (porovnaj Aberbach a kol., 1981).

Vzhľadom na typ vysokoškolského vzdelania úradníkov sa toto podľa krajín líši na prevažne právnické (kontinentálna Európa) a všeobecné/manažérske (Veľká Británia a USA) (porovnaj Waldo, 1948; Aberbach a kol., 1981; Peters, 2010)

Ďalším rozdielom, ktorý s tým do istej miery súvisí je, že úradníci v riadiacich pozíciách zväčša pochádzajú z väčších miest, kým politici sa v tomto nelíšia od ostatnej populácie. Aberbach a kol. ponúkajú dve vysvetlenia – že vstup do politiky je oveľa viac decentralizovaný ako obsadzovanie postov riadiacich pracovníkov, a že požiadavky na odbornú kvalifikáciu zvyhodňujú ľudí z miest, kde je viac príležitostí túto kvalifikáciu získať.

Okrem toho je ďalším kritériom socio-ekonomické pozadie – či sa na vysoké posty majú šancu dostať aj deti zo sociálne slabších vrstiev. Podľa Aberbacha a kol. (1981) kým v prípade úradníkov malo 74 % z nich otcov manažérov, v prípade politikov to bolo 57 %. Aj tu sa potvrdzuje, že politici sú reprezentatívnejší ako úradníci.

Iným kritériom porovnávania politikov a úradníkov je vek, v ktorom vstupujú do vyšších pozícií (v prípade politikov napríklad parlament, v prípade úradníkov vedúci oddelení ministerstva): Ako uvádza Peters (2010), zatiaľ čo vo Veľkej Británii bol priemerný vek poslancov 50 rokov a do parlamentu vstúpili ako 40-roční, v prípade riadiacich pracovníkov – úradníkov bol priemerný vek 52 rokov a svoju kariéru začali ako 28-roční. Tieto údaje opäť potvrdzujú existenciu hierarchického administratívneho systému vo Veľkej Británii a zároveň naznačujú, že v tejto krajine je jednoduchšie budovať si kariéru politika ako úradníka.

Spomenutí autori, ktorí sú priekopníkmi v danej oblasti, však svoje výskumy realizovali v 80. rokoch 20. storočia, odkedy sa vo viacerých ukazovateľoch, napríklad v zastúpení žien, situácia mohla značne zmeniť.⁷¹ Dôsledkom toho je nedostatočná porovnateľnosť dostupných údajov, na základe ktorej by sa mohli stanoviť jednoznačné závery o rozdieloch v kariérnych cestách politikov a úradníkov. Závery týchto autorov preto majú skôr orientačný charakter.

⁷¹ Uvedení autori sa tiež odvolávajú na prieskumy z viacerých krajín, ktoré ale v niektorých prípadoch berú do úvahy napríklad rôzne skupiny úradníkov – vrátane tzv. úradníkov priameho kontaktu s občanmi, resp. sa od seba líšia v rôznych ďalších parametroch.

V americk
Goodsell
majú o čo
A hoci to
menšiny
dokonca
tento pon
vyšších p
pôsobnos

Goodsell
zloženie
posúva v
univerzitr
dostupné
doménou
reprezent

V súvislo
otázka, a
Inak pov
zvyhodňu

Celkovo
úradníci
politici a
príslušní
pozíciách
nereprez
spĺňanie
elitársky
byrokrati
proces, k
so vzrast

3.3 Polit vzťahov

Po pred
a približ
stručne z
majú s
a implem
tejto čas
vytváran

V americkom kontexte aktuálnejší sumár reprezentatívnosti (avšak len pre úradníkov) ponúka Goodsell (2004): Úradníci rozhodne nie sú členmi uzavretej elity. Federálni zamestnanci síce majú o čosi vyšší príjem aj vzdelanie ako väčšina Američanov, ale rozdiely sú zanedbateľné. A hoci to tak dlho nebolo, na prelome tisícročí tu bolo zamestnaných 30 % príslušníkov menšinových skupín a 45 % žien. Zvlášť v prípade Afroameričanov je ich zastúpenie dokonca vyššie ako v celkovej populácii, hoci to neplatí o vyšších pozíciách, kde sa však tento pomer tiež stále zvyšuje. Ak sú títo príslušníci menšinových skupín zamestnaní vo vyšších pozíciách, snažia sa viac presadzovať záujmy svojej komunity, hoci v mediách pôsobnosti svojho úradu (porovnaj Goodsell, 2004).

Goodsell teda v podstate zastáva názor, že americká administratíva je vzhľadom na celkové zloženie obyvateľstva skôr reprezentatívna ako elitárska, resp. že tento pomer sa neustále posúva v prospech reprezentatívnosti. Jedným z možných vysvetlení je, že v USA je univerzitné vzdelanie ako jeden z kľúčových predpokladov zamestnania v administratíve dostupné prakticky všetkým skupinám obyvateľstva, kým napríklad aj v Európe bolo skôr doménou elit. Preto je tiež možné predpokladať, že v USA je administratíva reprezentatívnejšia ako inde vo svete.

V súvislosti s reprezentatívnosťou úradníkov pre možný budúci výskum zároveň vzniká otázka, aký vplyv má na konanie úradníkov ich príslušnosť k nejakej skupine obyvateľstva. Inak povedané, či ne/reprezentatívnosť úradníkov má nejaký vplyv na ich rozhodovanie, či zvýhodňujú záujmy svojej skupiny, alebo nie.

Celkovo teda možno zhrnúť, že medzi politikmi a úradníkmi existuje rozdiel najmä v tom, že úradníci sú (z hľadiska vzdelania či socio-ekonomického pozadia) menej reprezentatívni ako politici a ešte menej reprezentatívni vo vzťahu k celej populácii. Táto situácia sa mení, hoci príslušníci minoritných (napríklad etnických skupín) sa stále ľahšie presadzujú na nižších pozíciách (porovnaj Aberbach a kol., 1981; Goodsell, 2004; Peters, 2010). Okrem toho nereprezentatívnosť nie je cieľom sama o sebe, ale skôr dôsledkom požiadaviek na dobré splňanie svojich úloh (zodpovedajúca kvalifikácia). Zároveň sa ale nezdá, že by aj prípadný elitársky charakter administratívy mal negatívne dôsledky na ostatnú populáciu, a že by byrokrati svoje postavenie zneužívali. Tomu sa snaží predchádzať aj samotný politický proces, ktorý je, ako uvádza Aberbach a kol. (1981), stále viac otvorený a kontrolovateľný, so vzrastajúcimi obmedzeniami pre jeho zneužitie.

3.3 Politicko-administratívne systémy ako širší kontext politicko-administratívnych vzťahov

Po predstavení uvažovania o rolách politikov a úradníkov v procese tvorby politiky a priblížení podobností a rozdielov v ich kariérnych cestách sa ďalej v tejto časti budeme stručne zaoberať širším kontextom politicko-administratívnych vzťahov – dimenziami, ktoré majú spolu s usporiadaním politicko-administratívnych vzťahov vplyv na tvorbu a implementáciu politiky ako hlavnú náplň práce politikov a úradníkov. Dôležitou otázkou tejto časti kapitoly teda je, čo formuje rámec politicko-administratívnych vzťahov? Čím sú vytvárané, ovplyvnené/určované možnosti politikov a úradníkov podieľať sa na vládnutí?

Odpoveď na túto otázku ponúkajú Pollitt a Bouckaert (2004), ktorí sa analýze politicko-administratívnych vzťahov venujú v 3. kapitole knihy *Reforma riadenia verejného sektora: komparatívna analýza*,⁷² kde rozoberajú koncept tzv. politicko-administratívnych systémov. Podľa týchto autorov možno práve politicko-administratívne systémy chápať ako štruktúry, v rámci ktorých je možné skúmať širší kontext politicko-administratívnych vzťahov. Tieto systémy zväčša možno stotožniť s úrovňou štátu, t. j. hovoríme o politicko-administratívnom systéme daného štátu.

Pollitt a Bouckaert rozlišujú päť hlavných dimenzií, resp. zložiek týchto systémov, ktoré na seba takisto navzájom vplyvávajú, takže podoba jednej dimenzie môže spoluurčovať charakter ďalšej. Samotné politicko-administratívne vzťahy sú jednou z týchto piatich dimenzií. To znamená, že v ich ponímaní politicko-administratívne vzťahy spolu s ďalšími štyrmi dimenziami politicko-administratívnych systémov jednak vytvárajú rámec tvorby a implementácie politiky v štáte, ale tiež je ich podoba do určitej miery ovplyvnená týmito ostatnými dimenziami.

Uvedení autori definujú hlavné charakteristické znaky, resp. dimenzie politicko-administratívnych systémov na základe výskumov aj iných autorov a delia ich na štruktúrne (súvisia so štruktúrou v systéme), kultúrne (vplyv kultúry na daný politicko-administratívny systém) a funkčné prvky (podľa funkcie jednotlivých zložiek systému). Pričom rozlišujú týchto päť dimenzií politicko-administratívnych systémov:

1. štruktúra štátu, vrátane ústavy – patrí k štruktúrnym dimenziám politicko-administratívneho systému;
2. forma vlády na národnej úrovni (či je politický systém založený skôr na väčšinových, alebo konsenzuálnych princípoch) – možno ju priradiť k štruktúrnym aj funkčným;
3. spôsob spolupráce medzi politikmi a administratívou (politicko-administratívne vzťahy), najmä či navzájom spolupracujú, resp. stoja v konkurujúcich si pozíciách – funkčná, ale aj kultúrne podmienená dimenzia;
4. dominantná administratívna kultúra (etické normy vo verejnom sektore) – kultúrna dimenzia;
5. miera zapojenia rôznych typov aktérov v cykle tvorby verejnej politiky (vrátane partnerov zo súkromného a mimovládneho sektora) – patrí tiež ku kultúrnym (porovnaj Pollitt a Bouckaert, 2004).

Autori sa podrobne zaoberajú každou z týchto dimenzií. Tak je vzhľadom na prvú uvedenú – štruktúru štátu – možné uvažovať najmä o dvoch otázkach. Prvou je miera vertikálneho rozptýlenia autority – nakoľko je zdieľaná medzi rôznymi úrovňami vlády. Tu sú v protiklade centralizovaný a decentralizovaný štát. Druhá otázka sa týka horizontálnej koordinácie na centrálnej úrovni, schopnosti vlády a jej ministrov presadzovať spoločné návrhy. Tu sa rozlišuje medzi vysoko koordinovanými a vysoko fragmentovanými systémami (porovnaj Pollitt a Bouckaert, 2004). Z uvedeného vyplýva, že na usporiadanie, podobu politicko-administratívnych vzťahov, ale najmä na spôsob a rozsah tvorby politiky politikmi a úradníkmi by malo mať vplyv aj to, či hovoríme o centralizovanom štáte, alebo o štáte s viacerými úrovňami správy, resp. či je spolupráca na centrálnej úrovni vlády skôr koordinovaná, alebo fragmentovaná. Konkrétne na túto skutočnosť, ako sme uviedli v časti 3.1, tiež poukázal Peters (2010) v tzv. modeli funkčného dedinského života. Tento model je

⁷² Z angl. originálu *Public Management Reform: A Comparative Analysis*.

založený
predstaví
ministerst

Z hľadisk
identifiku
(USA)
piatich a
menšinov
ktorý ve
ktorého v

Vplyv te
vizie. V p
vlády Ma
rýchlo p
s nevoľo
podoby
záujmov
(a aj aké
výsledko
znižuje s
zrušeniu.

Ďalšou d
politicko
v kontext
administr
nestrann
typológi
ktorý ale
(2004) p

Adminis
prevažne
(legalisti
v postave
v modeli
úradníci
v krajíná
typológi
usporiad
politicko

Posledn
procesu
do tohto

⁷³ Bližšie

založený práve na tom, že v prípade fragmentovanej spolupráce má minister ako politický predstaviteľ vzhľadom na obsah práce viac spoločného so svojimi úradníckymi kolegami na ministerstve, ako s ďalšími ministrami vo vláde.

Z hľadiska formy vlády ako druhej dimenzie politicko-administratívnych systémov, ktorú identifikujú Pollitt a Bouckaert, je možné rozlišovať medzi vládou jednej dominantnej strany (USA) – väčšinový princíp, stabilnej koalície dvoch – piatich strán (Nemecko), koalície piatich a viac strán (v určitých obdobiach Taliansko) – konsenzuálny princíp, resp. prípadne menšinovej vlády. Tieto formy vlád sú sčasti podmienené volebným systémom (väčšinovým, ktorý vedie k vláde jednej dominantnej strany, resp. systémom pomerného zastúpenia, ktorého výsledkom sú koaličné vlády).

Vplyv tejto dimenzie je výrazný najmä z hľadiska možností politikov presadzovať svoje vízie. V prípade krajiny s jednou dominantnou stranou (napríklad Veľká Británia v období vlády Margaret Thatcherovej) majú politici v porovnaní s koaličnými vládami väčšiu šancu rýchlo presadiť aj také zámery, ktoré sú v očiach verejnosti, ale aj úradníkov prijímané s nevôľou. V prípade úradníkov to najmä znamená situáciu, keď ide o zachovanie dovtedajšej podoby administratívy, t. j. keď sa úradníci, ako hovorí Peters (2010) sami stávajú záujmovou skupinou. Na druhej strane, v prípade koaličných vlád môžu byť administratívne (a aj akékoľvek iné) reformy síce čiastkovejšie, ale stabilnejšie v tom zmysle, že keďže sú výsledkom zhody (konsenzu) širšieho politického spektra, viacerých politických strán, znižuje sa pravdepodobnosť, že by po voľbách v prípade zmeny vlády došlo k ich úplnému zrušeniu.

Ďalšou dimenziou politicko-administratívnych systémov, ktorej sa autori venujú, sú samotné politicko-administratívne vzťahy, interakcie medzi politikmi a úradníkmi. Podľa nich je v kontexte tvorby politiky dôležité najmä to, či politici a úradníci navzájom spolupracujú (t. j. administratíva vzhľadom k politickým predstaviteľom a ich cieľom vystupuje minimálne nestranne a neutrálne, ak nie responzívne), alebo stoja v nepriateľskej pozícii. Z Petersovej typológie nepriateľskej pozície politikov a byrokratov najviac zodpovedá adverzný model, ktorý ale nehovorí o tom, ktorá skupina aktérov napokon prevládne. Pollitt a Bouckaert (2004) politicko-administratívne vzťahy bližšie neklasifikujú.

Administratívna kultúra je ďalšou z dimenzií politicko-administratívnych systémov, ktorá je prevažne interpretovaná cez dva vzájomne sa takmer vylučujúce modely: Rechtsstaat (legalistický, právny štát) a anglosaský model verejného záujmu. Tieto sa líšia napríklad v postavení vlády – kým v legalistickom modeli je vláda kľúčová pre určovanie smerovania, v modeli verejného záujmu má skôr facilitačnú úlohu. Takisto sú najvyššie postavení úradníci v krajinách prvého modelu (Francúzsko, Nemecko) zväčša právnikmi, kým v krajinách druhého modelu (napríklad Veľká Británia) to vôbec neplatí.⁷³ Podľa Petersovej typológie by prvý typ administratívnej kultúry viedol k formálno-legálnemu modelu usporiadania politicko-administratívnych vzťahov, kým druhý typ vedie k usporiadaniu politicko-administratívnych vzťahov podľa modelu dedinského života.

Poslednou dimenziou, ktorú títo autori identifikujú, je miera zapojenosti iných aktérov do procesu tvorby verejnej politiky. To sčasti súvisí s predošlými rozoberanými črtami. Ak sú do tohto procesu zapájaní aj iní aktéri, prijaté rozhodnutia (politiky) sú v dôsledku

⁷³ Bližšie o administratívnej kultúre pozri tiež časť 1.1 *Administratíva*.

kompromisov čiastkovejšie, ale zároveň stabilnejšie aj v prípade zmien vo vláde. Peters (2010) tiež poukazuje na možné, aj keď nie nevyhnutné prípady klientelistických vzťahov administratívy s niektorými záujmovými skupinami a s tým súvisiace implikácie pre tvorbu politiky (pozri časť 3.1).

Nasledujúca tabuľka ponúka prehľad politicko-administratívnych systémov tak, ako na ne poukázali Pollitt a Bouckaert (2004).

Tabuľka 7
Politicko-administratívne systémy vo vybraných krajinách

	Štruktúra štátu	Ako sa tvorí vláda	Politicko-administratívne vzťahy	Administratívna kultúra	Zapojenie aktérov z rôznych sektorov v procese tvorby politiky
Austrália	Federálna Koordinovaná	Väčšinovo	Oddelené mierne spolitizované	Verejný záujem	Do 80.-tych rokov najmä štátni zamestnanci
Belgicko	Federálna	Konsenzuálne	Spolitizované	Právny štát (Rechtsstaat)	Najmä poradcovia a univerzity
Fínsko	Unitárna Decentralizovaná Pomerne fragmentovaná	Konsenzuálne	Oddelené Pomerne spolitizované	Tendencia k právnemu štátu	Najmä štátni zamestnanci
Francúzsko	Unitárna Predtým centralizovaná Koordinovaná	Kombinované	Integrované Pomerne spolitizované	Najmä právny štát (Rechtsstaat)	Najmä štátni zamestnanci
Holandsko	Unitárna Pomerne fragmentovaná	Konsenzuálne	Oddelené Pomerne spolitizované	Pôvodne veľmi legalistická, ale sa zmenila na pluralitnú/konse nzuálnu	Otvorený systém: štátni zamestnanci, akademici, iní experti
Kanada	Federálna	Väčšinovo	Oddelené	Verejný záujem	Najmä štátni zamestnanci
Nemecko	Federálna Koordinovaná	Kombinované	Oddelené Pomerne spolitizované	Právny štát (Rechtsstaat)	Najmä štátni zamestnanci (a zopár akademikov)
Nový Zéland	Unitárna Centralizovaná Mierne fragmentovaná	Väčšinovo (do 1996)	Oddelené Nespolitizované	Verejný záujem	Najmä štátni zamestnanci
Veľká Británia	Unitárna Centralizovaná Koordinovaná	Väčšinovo	Oddelené Nespolitizované	Verejný záujem	Do 80.-tych rokov najmä štátni zamestnanci. Teraz think tanky, konzultanti a politickí poradcovia
Švédsko	Unitárna Decentralizovaná	Kombinované	Oddelené Narastá miera politizácie	Pôvodne legalistická, ale sa zmenila na korporatistickú	Otvorený systém: cez korporatistické procesy sú zainteresovaní aj odborníci a odbory
Taliansko	Unitárna Stále viac decentralizovaná	Koalične	Spolitizované	Právny štát	Otvorený systém
USA	Federálna Fragmentovaná	Kombinované	Oddelené Veľmi spolitizované	Verejný záujem	Veľmi rozmanité: politickí nominanti, korporácie, think tanky, konzultanti

Zdroj: Pollitt a Bouckaert, 2004.

Samozrejme, Pollitt a Bouckaert (2004) zdôrazňujú, že politicko-administratívny systém štátu nie je nemenný – otázkou je skôr rýchlosť, akou dochádza k zmenám v rámci

jednotlivých
napríklad
napríklad
vzťahov
rýchlo, čo

Prínosom
politikov
od toho,
mnohým
systémom
administr

3.4 Polit

Napokon
vzťahom
a snáh o
politiky,
samospra
medzi o
uvádzajú
a úradník

Prvým z
líšia tým
ako aj
(porovna
nemusia
zastupite
tej istej
(úradník
majú šir
napríklad
svojím
preziden

Druhým
(2002) t
s nimi p
úradník
to okre
sieťovan
skúman
prestav

⁷⁴ Blížší

jednotlivých faktorov, ktoré naň pôsobia. To znamená, že aj keď niektoré jeho faktory, napríklad forma vlády, sú prinajmenej v západných demokraciách relatívne stabilné, iné, napríklad administratívna kultúra či samotné usporiadanie politicko-administratívnych vzťahov sa môžu (v dôsledku politických rozhodnutí a rôznych reforiem) meniť relatívne rýchlo, čo má vplyv na celkovú podobu politicko-administratívneho systému.

Prínosom Pollitta a Bouckaerta (2004) teda je, že vo svojom texte ukazujú, že možnosť politikov a úradníkov podieľať sa na vládnutí a presadzovať svoje ciele a vízie nezávisí len od toho, či sú ochotní navzájom spolupracovať, alebo nie. V skutočnosti je podmienená mnohými ďalšími okolnosťami (dimenziami, resp. faktormi politicko-administratívnych systémov), ktoré sú navzájom poprepájané, a tak vytvárajú širší rámec politicko-administratívnych vzťahov.

3.4 Politicko-administratívne vzťahy na lokálnej úrovni

Napokon sa v poslednej časti tejto kapitoly budeme venovať politicko-administratívnym vzťahom na lokálnej úrovni, na úrovni miestnych samospráv. V dôsledku decentralizácie a snáh o podporu občianskej participácie (zaangažovania občanov v celom procese tvorby politiky, rozhodnutí, ktoré sa ich dotýkajú, v prostredí, v ktorom žijú) význam miestnych samospráv narastá. Uvedenej problematike sa v samostatnej časti venujeme aj preto, že medzi oboma úrovňami (národnou a samosprávnou) existuje niekoľko rozdielov, ako ich uvádzajú Mouritzen a Svára (2002), ktoré môžu mať vplyv aj na interakcie medzi politikmi a úradníkmi na miestnej úrovni.

Prvým z nich je, že úradníci pôsobiaci na miestnej úrovni sa od úradníkov v štátnej správe líšia tým, že komunikujú priamo s politikmi tak v rámci legislatívy (mestské zastupiteľstvo), ako aj exekutívy (primátor/starosta), bez ďalších sprostredkovateľov a medzistupňov (porovnaj Mouritzen a Svára, 2002). Na miestnej úrovni totiž zvlášť v prípade malých obcí nemusia byť tieto zložky tak striktné oddelené a všetky tri skupiny aktérov – miestne zastupiteľstvo a starosta (politici), ako aj vedúci úradu a jeho ďalší zamestnanci pracujú na tej istej agende. Zameranie týchto úradníkov sa tiež neviaže na jednotlivé sektorové politiky (úradníci v obci, ktorí sa venujú iba školstvu, zabezpečovaniu odvozu odpadu a pod.), ale majú širšiu perspektívu. To zväčša neplatí pre administratívne elity na centrálnej úrovni, keď napríklad na ministerstve úradníci zvyknú spomedzi politikov spolupracovať najmä so svojim rezortným ministrom, nie priamo premiérom, celým vládnym kabinetom či prezidentom a poslancami.

Druhým rozdielom v porovnaní s úradníkmi na národnej úrovni je podľa Mouritzena a Svára (2002) to, že úradníci na úrovni miestnych samospráv sú bližšie k občanom, t. j. prichádzajú s nimi priamo do kontaktu vo svojej každodennej práci. Administratívne elity sú tu zároveň úradníkmi priameho kontaktu s občanmi tzv. street-level byrokrati.⁷⁴ Z výskumného hľadiska to okrem iného umožňuje v porovnaní s národnou úrovňou lepšie analyzovať procesy sieťovania a dôležitosť jednotlivých aktérov v procese tvorby politiky, keďže veľkosť skúmanej jednotky (mesta, obce) je menšia, čo potenciálne umožňuje získať komplexnejšiu predstavu o týchto procesoch.

⁷⁴ Bližšie pozri časť 1.7 *Štruktúra byrokracie*.

Napokon je tretím rozdielom medzi oboma úrovňami predpoklad, že politici na miestnej úrovni nepresadzujú v pravom slova zmysle stranícke programy a záujmy. Primátor nemusí byť lídrom strany a takisto lojalnosť voči politickej strane, ale ani jej odporúčania nemusia vnímať ani poslanci miestneho zastupiteľstva.

Preto je hlavnou otázkou, ktorá vyplýva z týchto rozdielov, aký je ich vplyv na roly politikov a úradníkov na miestnej úrovni. Aké sú tu napríklad aktivity úradníkov, a ako vstupujú do politiky? Do akej miery platí, že politici v procese tvorby politiky zastávajú verejný a nie úzko stranícky záujem? Existujú nejaké paralely a odlišnosti v spôsobe obsadzovania úradníckych pozícií na národnej a lokálnej úrovni? Hlavným predpokladom, ktorý vyplýva z uvedených rozdielov, pritom je, že roly politikov a úradníkov sa na úrovni miestnej samosprávy prekrývajú oveľa výraznejšie, ako na národnej úrovni.

Témou politicko-administratívnych vzťahov na lokálnej úrovni sa vo svojej štúdii zaoberali Mouritzen a Svava (2002). Títo autori uskutočnili komparatívny výskum v 14 krajinách (Austrália, Belgicko, Dánsko, Fínsko, Francúzsko, Holandsko, Írsko, Nórsko, Portugalsko, Španielsko, Švédsko, Taliansko, USA, Veľká Británia).

V tejto časti kapitoly preto budeme vychádzať predovšetkým z ich práce. Pri hľadaní odpovedí na uvedené otázky najprv predstavíme modely usporiadania politicko-administratívnych vzťahov na miestnej úrovni, vrátane porovnania s typológiami na centrálnej úrovni. Ďalej priblížime možné formy vládnutia v meste ako jeden z významných faktorov, ktoré môžu mať vplyv na usporiadanie politicko-administratívnych vzťahov. Napokon sa – vychádzajúc z predpokladu značne sa prelinajúcich rolí politikov a byrokratov – budeme zaoberať otázkou, aké typy aktivít v procese tvorby politiky na miestnej úrovni v skutočnosti vykonávajú úradníci – či je ich úlohou najmä implementácia rozhodnutí (neutrálna kompetentnosť), zaangažovanosť v presadzovaní rôznych návrhov politických lídrov (responzívna kompetentnosť), či a ako sú voči politikom vymedzení.

3.4.1 Modely usporiadania politicko-administratívnych vzťahov na lokálnej úrovni

Podobne ako v prípade politicko-administratívnych vzťahov na národnej úrovni, aj o politicko-administratívnych vzťahoch na lokálnej úrovni je možné uvažovať z pohľadu niekoľkých možností ich usporiadania, keďže aj toto usporiadanie bude mať v konečnom dôsledku vplyv na riadenie/spravovanie v danej obci, meste. Takúto typológiu ponúkajú Mouritzen a Svava (2002), pre ktorých je kritériom zvlášť postavenie administratívy voči politikom v procese tvorby politiky. Autori rozlišujú štyri modely usporiadania politicko-administratívnych vzťahov na miestnej úrovni:

- **Model oddelených rolí**⁷⁵ – v USA sa spája s menami ako Woodrow Wilson a Frank Goodnow. Tento model nepredpokladá úplne oddelené funkcie politikov a úradníkov, avšak úlohu úradníkov vymedzuje skôr ako technickú pomoc politikom (neutrálna kompetentnosť). Takisto sa oddeľuje tvorba od implementácie politiky, alokácia od riadenia zdrojov, kde za tvorbu politiky a alokáciu zdrojov zodpovedajú politici. Podľa členenia Aberbacha a kol. (1981, ako je uvedené v Svava, 2006) tento model najviac

⁷⁵ Z angl. *separate roles model*.

korešponduje s druhým pohľadom (záujmy/fakty, kde politici vnášajú hodnoty a úradníci odbornosť). V Petersovej typológii zodpovedá formálno-legálnemu modelu.

- **Model nezávislých úradníkov**⁷⁶ – je oproti predošlému odlišný v tom, že úradníci v rámci svojich úloh vystupujú nezávisle, bez vstupovania politikov, a teda politickej kontroly. V tomto modeli chýbajú mechanizmy zodpovedania sa úradníkov, t. j. spôsoby zistenia a postihovania takého ich konania, keď namiesto verejného záujmu presadzujú vlastné ciele. Podľa Grubera (1987, ako je uvedené v Svara, 2006), to môže byť zvlášť zjavné práve na lokálnej úrovni, kde sú úradníci presvedčení, že natoľko nepodliehajú demokratickej kontrole, nie je to ani potrebné a administratívu definujú tak extenzívne, že prijímajú rozhodnutia takmer vo všetkých oblastiach. Z Petersovej typológie zodpovedá administratívno-štátnemu modelu.
- **Model rezpozívnych úradníkov**⁷⁷ – v tomto modeli je naopak oddelenie rolí politikov a úradníkov nejasné. Na rozdiel od modelu oddelených rolí sú tu tiež úradníci aktívni – ich úloha sa neobmedzuje na vykonávanie inštrukcií zo strany politikov, ale sami prinášajú nové iniciatívy a podieľajú sa na ich uskutočňovaní. Tento model je analogický s Petersovým modelom dedinského života.
- **Model prelnajúcich sa rolí politikov a úradníkov**⁷⁸ – v tomto modeli je najväčší rozdiel medzi politikmi a úradníkmi na miestnej úrovni v tom, ako sa dostávajú do svojich pozícií (volení politici vz. kariérny postup úradníkov). Vo všetkom ostatnom – v práci na rovnakej agende, v iniciatíve a prínose vlastných vízií sa fakticky značne prekrývajú, hoci úradníci aj tu vyzdvihujú svoju neutrálnosť a nestrannosť. Tomuto modelu zodpovedá štvrtý pohľad Aberbacha a kol. (1981) čistého hybridu. V Petersovej typológii jednoznačný ekvivalent nemá.

Pri analýze týchto modelov Svara rozlišuje dve dimenzie, resp. otázky: Aké by malo byť hierarchické usporiadanie medzi volenými politikmi a menovanými úradníkmi, a kde je hranica oddeľujúca administratívu od politiky? Z hľadiska prvej dimenzie sú administrátori politikom podriadení v každom z týchto modelov, skôr sa však rozlišuje, do akej miery majú vplyv na proces tvorby politiky (od jednoduchých vykonávateľov cez poskytovanie expertízy a väčšiu voľnosť v rozhodovaní). Takéto podriadenie nemusí nevyhnutne znamenať zasahovanie politiky do administratívy. Popri rozdelení, resp. prelnaní rolí Svara (2006) tiež hovorí o rozdielnych normách – zatiaľ čo politici sa riadia najmä politickými normami, hodnotami a záujmami politických strán, od úradníkov sa očakáva, že budú reprezentovať všeobecné hodnoty – férovosť, nestrannosť, konzistentnosť a objektívnosť – čo je odpoveďou na druhú otázku: Hranica medzi politikou a administratívou na lokálnej úrovni je predovšetkým v rozdielnych hodnotách, ktoré reprezentujú politici a úradníci.

Empiricky sa v štúdií Mouritzena a Svara (2002) porovnávajúcej politicko-administratívne vzťahy na úrovni samosprávy v štrnástich krajinách zistilo, že najčastejšie vyskytujúcim sa modelom politicko-administratívnych vzťahov je v praxi model prelnajúcich sa rolí.

⁷⁶ Z angl. *autonomous administrator model*.

⁷⁷ Z angl. *responsive administrator model*.

⁷⁸ Z angl. *overlapping roles model*.

Možným vysvetlením sú práve rozdiely v riadení na centrálnej a lokálnej úrovni, ktoré sme spomenuli v úvode tejto časti kapitoly a najmä to, že tak, ako politici často neprichádzajú s jasným politickým programom, úradníci sú zase tak elitami, ako aj úradníkmi priameho kontaktu s občanmi zároveň, poznajú očakávania občanov a môžu sa snažiť ich presadzovať.

Tabuľka 8

Porovnanie modelov politicko-administratívnych vzťahov na národnej a lokálnej úrovni

Politicko-administratívne vzťahy na národnej úrovni	Politicko-administratívne vzťahy na lokálnej úrovni	Politicko-administratívne vzťahy na lokálnej úrovni vo vybraných krajinách
Zájmy – fakty (Aberbach a kol.) Formálno-legálny (Peters)	Oddelené roly	Francúzsko, Španielsko, Portugalsko, Taliansko
Administratívno-štátny (Peters)	Nezávislí úradníci	Veľká Británia, Dánsko, Švédsko
Model dedinského života (Peters)	Responzívni úradníci	Belgicko, Holandsko
Čistý hybrid (Aberbach a kol.)	Prelínajúce sa roly	Austrália, Írsko, USA

Zdroj: Autori.

3.4.2 Formy vládnutia v meste

Tak ako sa Pollitt a Bouckaert (2004) zaoberali širším kontextom usporiadania politicko-administratívnych vzťahov – o. i. tým, ktoré ďalšie dimenzie okrem politicko-administratívnych vzťahov majú vplyv na proces tvorby politiky na národnej úrovni, a ako tieto dimenzie navzájom súvisia, čiastočne sa podobnej téme venovali aj Mouritzen a Svava v súvislosti s politicko-administratívnymi vzťahmi na lokálnej úrovni. Konkrétne sa zameriavajú na jednu z dimenzií, ktorú Pollitt a Bouckaert označili ako forma vlády (v prostredí miestnej samosprávy by možno bolo vhodné hovoriť skôr o forme vládnutia či riadenia).

Mouritzen a Svava (2002) rozlišujú štyri rôzne formy vládnutia na miestnej úrovni, ktoré identifikovali v uvedených krajinách na základe svojho výskumu. Sú to:

- **Silný primátor**⁷⁹ – ktorý je volený, má podporu väčšiny poslancov v mestskom zastupiteľstve; môže menovať administratívne elity (najmä prednostu úradu) bez toho, aby na to potreboval ďalší súhlas iných orgánov, ide o formu vládnutia založenú na politickom líderstve (napríklad Francúzsko, Španielsko, Portugalsko, Taliansko). Táto forma vládnutia vedie k modelu oddelených úloh, príp. responzívnych úradníkov, pretože úradníci sa zodpovedajú predovšetkým politickému lídrovi (primátorovi).

⁷⁹ Z angl. *strong-mayor form*.

• Dom
v ex
(nap
v pr

• Kol
výb
ktor
nez
lídr
veľ

• Spo
všet
teda
zast
na
odt
pol
(Au

Dôležit
adminis
spolupr
ako v
samosp

Tabuľ
Formy
podľa

Silný
Dom
Kolek
Spolu
mesta
Pre v

Zdroj

⁸⁰ Z ar

⁸¹ Z ar

⁸² Z ar

- **Dominancia výborov**⁸⁰ – kde dochádza k rozdeleniu vplyvu medzi voleným politikom v exekutive (primátor) a stálymi výbormi pozostávajúcimi tiež z volených poslancov MZ (napríklad v Dánsku, Švédsku, Veľkej Británii), táto forma vedie podobne ako v predošlom prípade k modelu oddelených rolí, príp. responzívnych úradníkov.
- **Kolektívna forma**⁸¹ – kde je rozhodovacia právomoc najmä v rukách tzv. exekutívneho výboru ako kolektívneho orgánu. Ten pozostáva z poslancov mestskej rady a primátora, ktorý mu predsedá (Belgicko, Holandsko). Takáto forma vlády môže viesť k modelu nezávislých úradníkov, najmä preto, že títo sa nezodpovedajú jednému politickému lídrovi, ale kolektívnemu orgánu, ktorý prijíma politické rozhodnutia a ponecháva do veľkej miery na zväžení úradníkov, aké metódy použijú na ich uskutočnenie.
- **Spolupráca mestskej rady a manažéra mesta, resp. prednostu úradu**⁸² – kde sú všetky exekutívne funkcie v rukách profesionálneho, menovaného manažéra. Mesto je teda v podstate riadené úradníkom, politici v rámci mestskej rady, resp. mestské zastupiteľstvá len určujú všeobecné smerovanie. Primátor je v takýchto typoch riadenia na čele mestskej rady, ale má skôr reprezentačnú funkciu. Dôraz sa tu teda kladie na odbornosť a profesionalitu, nie na politické líderstvo. Takáto forma vedie k usporiadaniu politicko-administratívnych vzťahov najmä podľa modelu nezávislých úradníkov (Austrália, Írsko, USA).

Dôležitým faktorom, ktorý má vplyv na formu vládnutia, a tým aj na usporiadanie politicko-administratívnych vzťahov, je tu však aj veľkosť danej samosprávy – napríklad forma spolupráce mestskej rady a manažéra mesta sa bude určite skôr vyskytovať vo veľkomestách, ako v malých obciach. Typológii politicko-administratívnych vzťahov podľa veľkosti samospráv sa uvedení autori nevenovali.

Tabuľka 9

Formy vládnutia na miestnej úrovni a modely politicko-administratívnych vzťahov podľa Mouritzena a Svare

Forma vládnutia	Modely politicko-administratívnych vzťahov
Silný primátor	Oddelené roly Responzívni úradníci
Dominancia výborov	Oddelené roly Responzívni úradníci
Kolektívna forma	Nezávislí úradníci
Spolupráca mestskej rady a manažéra mesta	Nezávislí úradníci
Pre všetky	Model prelinajúcich sa rolí

Zdroj: Mouritzen a Svare, 2002.

⁸⁰ Z angl. *committee leader form*.

⁸¹ Z angl. *collective form*.

⁸² Z angl. *council – manager form*.

3.4.3 Aktivity úradníkov na miestnej úrovni

Vzhľadom k tvrdeniu Mouritzena a Svary (2002), že roly politikov a úradníkov na miestnej úrovni sa v praxi do veľkej miery prelínajú, vzniká ďalej otázka, akým typom aktivít sa úradníci venujú a ktoré sú tie oblasti, kde dochádza k prekryvaniu s úlohami politikov. Toto prekryvanie je tiež, ako sme už vysvetlili, špecifikom politicko-administratívnych vzťahov na miestnej úrovni, preto aspoň stručne načrtneme výskum uskutočnený v tejto oblasti.

Mouritzen a Svara (2002) sa typmi aktivít úradníkov zaoberali v dotazníkovom prieskume, kde rozlišovali tri možné typy aktivít úradníkov: nové nápady (*policy innovation*), rady politickým predstaviteľom (*advice to elected officials*) a klasická administratíva (*classical administration*). V nasledujúcej tabuľke ponúkame prehľad činností, ktoré patria k týmto typom aktivít, ako ich uvádzajú Mouritzen a Svara (2002).

Tabuľka 10

Prehľad činností úradníkov na lokálnej úrovni podľa typov aktivít

Nové nápady	Rady politikom	Klasická administrácia
<ul style="list-style-type: none"> formulácia nových myšlienok a vízií 	<ul style="list-style-type: none"> právne a technické rady 	<ul style="list-style-type: none"> usmerňovanie podriadených pri výkone práce
<ul style="list-style-type: none"> uskutočňovanie nových projektov v komunite 	<ul style="list-style-type: none"> politické rady 	<ul style="list-style-type: none"> vytváranie nových pracovných postupov
<ul style="list-style-type: none"> vyhľadávanie nových zdrojov z externého prostredia 	<ul style="list-style-type: none"> ovplyvňovanie rozhodovania s cieľom presadiť efektívne riešenie 	<ul style="list-style-type: none"> manažovanie finančných zdrojov a účtovníctva- dohľad nad dodržiavaním pravidiel
<ul style="list-style-type: none"> prehľad o očakávaniach občanov 	<ul style="list-style-type: none"> vytváranie noriem správania sa politikov voči úradníkom 	

Zdroj: Mouritzen a Svara, 2002.

Úradníci zapojení do výskumu mali každej z týchto činností priradiť určitú hodnotu na škále 1 – 100 (100 = najviac) podľa toho, do akej miery sa jej venujú. Na tomto mieste nebudeme reprodukovat' podrobné výsledky. Skôr spomenieme, že odpovede závisia napríklad aj od formy vládnutia a modelu usporiadania politicko-administratívnych vzťahov (v modeli oddelených rolí, pri forme silného primátora sa napríklad úradníci viac venujú klasickej administrácii ako v iných prípadoch). Vo všetkých 14 krajinách sa úradníci pomerne výrazne venujú činnostiam súvisiacim s novými nápadi (index = 72/100) a takisto sa venujú aj klasickej administratíve, otázkou je teda vždy skôr pomer týchto typov aktivít.

Zaujímavá je tiež zmienka o radách politickým predstaviteľom, čo môžu byť jednak rady týkajúce sa presadzovania politických rozhodnutí, ale aj také, ktoré sa týkajú presadzovania záujmov politikov, napríklad pred voľbami. V tomto druhom prípade by sa očakávalo, že by sa úradníci vyjadrovať nemali, pričom ale spoluprácu ďalej možno rozčleniť na politickú radu (*political advice*) – napríklad slovné odporúčanie vz. službu (*political service*) – napríklad príprava analýzy, prezentácie, prejavu.

Pri výsk
zistenie
lídrom
zastupite
neprofes
uskutočn
úradníci
skôr len
potvrzdu

Záver

V tejto
a admin
politik.
prebada
ponúkn

Prvou c
existuju
predch
pohľad
empirie
pohľad
(1925)
institú
a úradn
pohľad
skúman
koncep

Veda p
predsta
pritom
a úradn
v jedne
modely
viacere
prvá a
úrovne
hierarc

Ďalšou
admin
sa usp
a úrad
proces

Pri výskume týchto tém autori uskutočnili tri prípadové štúdie. Pre ilustráciu uvádzame zistenie v súvislosti s otázkou, do akej miery sú úradníci ochotní poskytnúť radu politickým lídrom (primátorom), keď sa títo usilujú o presadenie nejakého návrhu v mestskom zastupiteľstve: v Dánsku a Holandsku takúto radu úradníci poskytujú, nepovažuje sa to za neprofesionálne, práve naopak, považujú za svoju úlohu pomáhať politickým lídrom uskutočňovať ich program. V USA, kde bola prípadová štúdia realizovaná takisto, sú však úradníci opatrnejší, považujú to skôr za súčasť politických rokovanií a svoj názor by vyjadrili skôr len neformálne (porovnaj Mouritzen a Svava, 2002). Postoj úradníkov v USA teda opäť potvrdzuje silnú dichotomickú tradíciu v tejto krajine.

Záver

V tejto kapitole sme sa v nadväznosti na predošlé dve venovali vzťahom medzi politikmi a administratívou, a to hlavne v kontexte tvorby, presadzovania a implementácie verejných politik. Táto vedná oblasť, tak ako uviedol Adam Przeworski, patrí síce k tým menej prebádaným (Przeworski, 2003), avšak aj tejto téme sa výskumníci venujú a je možné ponúknuť odpovede na viaceré otázky týkajúce sa danej problematiky.

Prvou otázkou, ktorej sme sa venovali, bola otázka, **aké politicko-administratívne vzťahy existujú v jednotlivých krajinách.** Prehľad výskumných výstupov, ktoré sme predstavili na predchádzajúcich stranách ukazuje, že autori pristupujú k tejto téme rôzne – od normatívnych pohľadov a obhajoby zvoleného usporiadania politicko-administratívnych vzťahov, až po empirické výskumy interakcii daných dvoch aktérov v uvedenom kontexte. Zároveň sa pohľady na politicko-administratívne vzťahy menili v čase. Kým Wilson (1887) a Weber (1925) uvažovali o úlohách, ktorými by sa mali zaoberať politici a administratíva ako inštitúcia, Aberbach a kol. (1981) už hovoria o „neľahkom partnerstve“ medzi politikmi a úradníkmi. Od normatívnej dichotómie zo začiatku 20. storočia sa na základe výskumov pohľady na politicko-administratívne vzťahy menili a autori sa začali venovať viac skúmaniu, aké dané vzťahy medzi politikmi a úradníkmi reálne sú. Od toho sa odvíja aj koncept komplementarity politicko-administratívnych vzťahov.

Veda ponúka viaceré klasifikácie politicko-administratívnych vzťahov, v tejto kapitole sme predstavili klasifikáciu Aberbacha a kol. (1981) a klasifikáciu Petersa (2010). Autori sa pritom zhodujú, že nevyhnutne nedochádza ku konvergencii jednotlivých rolí politikov a úradníkov, keďže čistých hybridov (tak ako ich zadefinoval Aberbach a kol.) je v jednotlivých krajinách relatívne málo. Zároveň podľa nich sa politicko-administratívne modely môžu líšiť od krajiny ku krajine. Prípadne administratíva konkrétnej krajiny odráža viaceré predstavy o vzťahu politikov a administratívy. Aberbach napríklad predpokladá, že prvá a druhá predstava o politicko-administratívnych vzťahoch je typická skôr pre nižšie úrovne vládnej hierarchie, pričom tretia a štvrtá vystihuje skôr vyššiu úroveň vládnej hierarchie v jednotlivých krajinách.

Ďalšou otázkou, na ktorú sme hľadali odpoveď, je to, **aký je vzťah medzi politicko-administratívnymi vzťahmi a procesom verejnej politiky.** Teda napríklad, ako konkrétne sa usporiadanie politicko-administratívnych vzťahov môže prejavovať? Aké sú roly politikov a úradníkov v procese tvorby politiky? Je niektorá z týchto dvoch skupín aktérov v tomto procese dominantná? Na túto otázku súčasná spoločenská veda nemá jednoznačnú odpoveď.

Pri odpovedi na tieto otázky, tak ako sme načrtli vyššie, sa stretávajú dva protichodné prístupy.

Dichotomický pohľad, ktorého zástancami boli napríklad americký vedci Wilson a Saire a ktorého základným princípom je oddeľovanie politiky a administratívy. To jednak môže znamenať, že politici budú rozhodovať o obsahu a úradníci o procese, príp. že politici budú prijímať rozhodnutia, kým úlohou úradníkov je tieto rozhodnutia implementovať. Hlavným argumentom pre oddeľovanie politiky a administratívy je ochrana verejných politík pred úzkymi straníckymi záujmami a presadzovanie univerzálneho, verejného záujmu. Dichotomický pohľad je podľa Petersa (2010) obľúbený aj v súčasnosti, a to tak medzi politikmi, ako aj úradníkmi, pretože im umožňuje vysvetľovať nepopulárne rozhodnutia občanom, odvolávajúc sa na „odborné stanoviská“.

Na druhej strane, opačným prístupom je tzv. komplementarita. Medzi zástancov tohto prístupu patria Waldo či Svava, ktorí hovoria, že v praxi je oddelenie politiky a administratívy nemožné a dokonca nežiaduce, pretože pre uskutočňovanie cieľov politikov ako legitímnych zástupcov občanov je lepšie, keď im v tom administratíva bude aktívne pomáhať (responzívna kompetentnosť), ako keby iba ponúkala mnohé možné riešenia (neutrálna kompetentnosť, nestrannosť).

Čo sa týka rozdielných prínosov politikov a úradníkov v procese tvorby politiky, tie vyplývajú už z povahy týchto typov aktérov, ako sme ju priblížili v 1. a 2. kapitole. Teoretickou silnou stránkou administratívy voči politikom by mala byť jej špecializácia a odbornosť a z toho by mala vyplývať odbornosť, stabilita a kontinuita v procese tvorby verejnej politiky. Politici sa zase pravidelne vo voľbách uchádzajú o priazeň občanov – voličov, preto majú záujem získať si aj ich pozornosť a reflektovať ich potreby. Prinášajú nové témy, ich teoretickým prínosom by mali byť vízie a rozhodnutia o nich (politika), hodnoty a energia. Aj títo autori však pripúšťajú možnosť, že obe skupiny aktérov aj s ich prínosmi sa v procese tvorby politiky navzájom prelínajú – hovoria o predstave čistého hybridu.

Rolami politikov a úradníkov sa zaoberal aj Peters, ktorý jednak poukázal na to, že tieto **roly nie sú nemenné**. Ak je predmetom politického rozhodovania napríklad rozpočet inštitúcie verejnej správy, táto sa ocitá skôr v pozícii záujmovej skupiny a snaží sa maximalizovať svoje zdroje. Peters sa ďalej zaoberal otázkou legitimity vládnutia, t. j. či administratíva nezneužíva svoje postavenie voči politikom (odbornosť, početnosť, atď.) v procese tvorby politiky. Navrhol päť modelov, pomocou ktorých možno hľadať odpoveď na otázku, kto nám skutočne, nielen formálne vládne. Przeworski sa v súvislosti s rolami politikov a úradníkov napokon pýtal, kde sú v tomto procese občania. Aký majú dosah na kontrolu volených politikov, ale najmä menovaných úradníkov? Uplatnil pritom ekonomickú teóriu *principal – agent* a jeho hlavným zistením je, že hoci občania majú na administratívu dosah len nepriamo, prostredníctvom politikov, politici majú sami záujem o kontrolu úradníkov, a tiež vznikajú stále nové mechanizmy aj na zapájanie občanov (napríklad formou povinného zverejňovania niektorých informácií daným úradom).

Zároveň uvádzame aj názor Pollitta a Bouckaerta (2004), ktorí tvrdia, že na proces tvorby verejnej politiky majú vplyv rôzne prvky politicko-administratívneho usporiadania štátu, pričom politicko-administratívne vzťahy sú jedným z nich. Identifikovali ďalšie štyri dimenzie tzv. politicko-administratívneho systému – štruktúru štátu, formu vlády,

administratívnu kultúru a zapojenie aktérov z iných sektorov – ktoré majú zároveň vplyv aj na podobu politicko-administratívnych vzťahov.

Zatiaľ tak existujú pomerne nejasné predstavy o kauzálnych súvislostiach medzi usporiadaním politicko-administratívnymi vzťahmi a ich vplyvom na tvorbu politiky, keďže do toho vstupujú rôzne iné faktory, ako ich napríklad priblížili Pollitt a Bouckaert.

V súvislosti s politicko-administratívnymi vzťahmi sme si položili aj doplňujúce otázky spojené s **identitou vybraných aktérov a ich kariérnymi cestami**: Existujú nejaké podobnosti či odlišnosti medzi politikmi a úradníkmi v tom, aké majú vzdelanie, kde pracovali ich rodičia, z ktorej časti krajiny pochádzajú? Stávajú sa politici úradníkmi a úradníci politikmi, alebo ide o odlišné skupiny aktérov? Tieto otázky umožňujú skúmať, či sú tieto dve skupiny aktérov elitistické, alebo reprezentujú bežnú štruktúru obyvateľstva. Zdá sa pritom, že politici sú reprezentatívnejší ako úradníci, hoci prinajmenej v USA táto reprezentatívnosť úradníkov stále rastie. Elitárstvo tu však nie je cieľom samo o sebe. Je dôsledkom požiadaviek na odbornosť úradníkov. Existencia takýchto elit je tiež podmienená systémom kariérneho rastu úradníkov – ak v krajine nie je funkčný meritokratický spôsob a špecializované vzdelávanie úradníkov verejnej správy, prevládne tzv. pozičný systém nominácií – či už na základe odbornosti adeptov z iných sektorov, alebo prípadne straníckej príslušnosti. V praxi sa možno stretnúť s oboma typmi týchto systémov.

Spôsob výberu predstaviteľov verejnej správy sám o sebe negarantuje **personálnu autonómiu byrokratov** a Beblavý (2009) v tomto kontexte rozlišuje medzi *de iure* a *de facto* byrokratickou autonómiou. Tá je podľa neho silne ovplyvnená mierou a formou personálnej autonómie. Personálna autonómia pritom podľa neho ide nad rámec formálnych zákonných pravidiel týkajúcich sa prijímania a prepúšťania zo zamestnania vo verejnej správe. Prijímanie a prepúšťanie z verejného sektora, a teda miera istoty v zamestnaní vo verejnej správe nie je dané len formálnymi zákonnými pravidlami, ale skôr politickými nákladmi a výnosmi spojenými s prístupom politikov k byrokracii. Personálna autonómia je preto determinovaná politickou legitimitou prístupu k obsadzovaniu miest vo verejnej správe.

Napokon sme si položili otázku, ako sa súčasná veda pozerá na **odlišnosti politicko-administratívnych vzťahov na centrálnej a lokálnej úrovni**. Uvedená téma je pre výskum zaujímavá, keďže miestna samospráva má narastajúci vplyv na kvalitu života v spoločnosti. Mouritzen a Svava (2002) načrtli, že hlavný rozdiel je v tom, čo znamená byť politikom na lokálnej úrovni (konať skôr vo verejnom, ako v úzko straníckom záujme), ako aj úradníkom (nielen vzdialenou elitou, ale takým, ktorý denne prichádza do kontaktu aj s potrebami občanov). Preto sa možno pýtať, či tieto rozdiely majú vplyv na politicko-administratívne vzťahy na lokálnej úrovni. A tu je z hľadiska dichotomického vz. komplementárneho pohľadu na roly politikov a administratívy v porovnaní s národnou úrovňou oveľa viac jasné, že roly politikov a úradníkov sa v procese tvorby politiky na lokálnej úrovni značne prelinajú (porovnaj Mouritzen a Svava, 2002).

V tejto
ktorým
politik
vykor
politie
využí

V súčas
politik
navzá
Aké i
proce
a loká
podob
kapite

Prvá
rozdí
verejn
– pre
remes
svojin
(Wan
admi

Viac
ideál
úradu
zákla
pouk
a rutí
vo v
byrol
Pred
k pas
úloh,
(napr
zabe

V dr
admi
V de
prog
sprav

Zhrnutie

V tejto monografii sme sa venovali téme vzťahov politiky a administratívy – spôsobov, ktorými sa obe podieľajú na procese tvorby verejnej politiky a na vládnutí. Pri zrode verejnej politiky ako vednej disciplíny v 2. polovici 19. storočia bola dôležitá otázka, čo by mala vykonávať administratíva a aká má byť. Dôraz sa kládol na jej nestrannosť a neutrálnosť voči politickým stranám. Úradníci boli vnímaní ako odborníci, ktorí majú svoje zručnosti využívať najmä pri implementácii rozhodnutí politikov.

V súčasnosti sa téma politicko-administratívnych vzťahov rozšírila o ďalšie otázky: Sú politika a administratíva v praxi naozaj oddelené (dichotomický pohľad)? Do akej miery sa navzájom prelínajú (komplementárny pohľad)? Čo je ich prínosom v procese tvorby politiky? Aké iné faktory majú popri usporiadaní politicko-administratívnych vzťahov vplyv na tento proces? Existujú nejaké odlišnosti medzi politicko-administratívnymi vzťahmi na národnej a lokálnej úrovni? V čom sú si politici a úradníci ako aktéri procesu tvorby verejnej politiky podobní a v čom sa líšia? Uvedené otázky sme postupne rozoberali v predchádzajúcich kapitolách.

Prvá kapitola bola venovaná teoretickým aspektom administratívy. Poukázali sme na rozdielne chápanie pojmov *administratíva*, *organizácia* a *byrokracia*. Pod administratívou, verejnou správou, rozumieme, ako to zadefinoval Laurence Lynn, jednak štruktúru vládnutia – prenesenie právomocí na manažérov s cieľom riadenia procesov vo verejnom sektore; ďalej remeslo – zručnosť jednotlivcov vykonávajúcich manažérske pozície; alebo inštitúciu – so svojimi kvalitami, ktorými sú zodpovednosť, profesionalizmus, sebaúcta a legitimita (Wamsley, 1990, s. 26). Na druhej strane, byrokracia je jedna z organizačných foriem administratívy.

Viacerí autori sa venovali práve byrokracii ako organizačnej forme. Max Weber definoval ideálny typ byrokracie ako organizáciu, pre ktorú je typická hierarchia, špecializácia funkcií úradu, výber a povyšovanie zamestnancov na základe ich schopností, platy definované na základe hierarchie, koherentný systém disciplíny a kontroly (Weber, 1968). Mnohí však poukazujú na to, že takáto forma organizácie je založená na štandardizácii postupov a rutinizácii, v dôsledku čoho je málo flexibilná a neochotná zavádzať nové zmeny (inovácie) vo verejnom sektore (Niskanen, 1971). S tým tiež súvisí otázka, či a do akej miery je byrokracia ako organizačná forma demokratická, a aký vplyv to má na demokraciu ako takú. Predpokladá sa, že byrokracia obmedzuje autonómiu občanov pri rozhodovaní a vedie k pasívnemu dopytu po riešeníach (Beetham, 1996). To však nie je jej cieľom, ale dôsledkom úloh, ktoré má plniť – s cieľom slúžiť občanom a tak napomáhať uskutočňovaniu demokracie (napríklad implementáciou rozhodnutí politikov ako legitímne zvolených zástupcov, či zabezpečením rôznych typov služieb).

V druhej kapitole sme sa venovali politike a politikom, ktorí sú súčasťou politicko-administratívnych vzťahov. Politika je boj o moc, čo však netreba chápať striktnie negatívne. V demokratických krajinách sa táto súťaž uskutočňuje prostredníctvom ponuky rôznych programov a riešení, z ktorých si občania vyberajú, ako chcú, aby bola spoločnosť spravovaná. V tejto súvislosti sme tiež poukázali na rôzne chápanie pojmu politika –

zriadenie (*polity*), proces vyjednávania a presadzovania rôznych záujmov (*politics*) a obsah prijatých rozhodnutí, resp. agendy (*policy*). Pre kontext politicko-administratívnych vzťahov je najviac relevantný vzťah *politics* a *policy*. Kým proces vyjednávania (*politics*) by podľa dichotomického pohľadu na politicko-administratívne vzťahy, t. j. oddeľovania politiky a administratívy, mal byť predovšetkým záležitosťou politikov, do tvorby politiky ako *policy* vstupujú tak politici so svojimi víziami, ako aj úradníci so svojou odbornosťou. Na druhej strane, zástancovia komplementárneho pohľadu poukazujú na to, že roly politikov a úradníkov sa môžu v mnohom prekrývať, hoci sa to takisto týka najmä politiky ako *policy*. Rozdiel je v tom, či je úlohou administratívy *policy* len implementovať, alebo sa zároveň podieľať na jej vytváraní, a to nielen svojou odbornosťou, ale aj názormi a preferenciami.

Venovali sme sa tiež typologizácii politických strán a straníckych systémov, keďže politika sa väčšinou uskutočňuje práve prostredníctvom týchto štruktúr.

V poslednej kapitole sme napokon skúmali, ako sa tieto dve skupiny aktérov podieľajú na procese tvorby verejnej politiky. Je niektorá z nich dominantná? V čom sa líšia? Predstavili sme uvažovanie o rôznych prínosoch týchto aktérov podľa Aberbacha a kol., ako aj päť modelov možného usporiadania politicko-administratívnych vzťahov podľa Petersa. V teórii jednoznačná odpoveď na to, ktorá skupina aktérov je v procese tvorby politiky dominantná, neexistuje. Závisí to totiž aj od ďalších faktorov, ktoré majú vplyv na tento proces, ako ich uvádzajú napríklad Pollitt a Bouckaert. Patrí medzi ne štruktúra štátu, forma vlády, administratívna kultúra či zapojenosť aktérov z iných sektorov do tohto procesu. Zdôrazňuje sa však potreba legitimacy konania a verejnej kontroly politikov aj administratívy. Z hľadiska podobnosti politikov a úradníkov zase možno povedať, že existujú isté rozdiely nielen v ich rolách, ako sme naznačili vyššie, ale aj v reprezentatívnosti vzhľadom na zloženie obyvateľstva. Obe skupiny sú elitami – je medzi nimi vyšší podiel ľudí s vysokoškolským vzdelaním ako v ostatnej populácii, pochádzajú zväčša z miest a zvlášť vo vysokých pozíciách chýba zastúpenie menšín. Politici sú pritom reprezentatívnejší ako úradníci, čo je dané práve nárokmi na ich odbornosť, čo sa prejavuje už pri výbere do zamestnania. Táto reprezentatívnosť sa však stále zvyšuje, aj keď aktuálnych výskumov na danú tému je pomerne málo.

Na záver by sme ešte raz radi zdôraznili, že politicko-administratívne vzťahy sú témou, o ktorej má zmysel uvažovať v každej krajine, ktorá má ambíciu byť dobre spravovanou spoločnosťou. Aj od ich usporiadania totiž závisí, ako bude vyzerat' proces tvorby verejnej politiky. Z výskumného hľadiska existuje stále veľký priestor pre objavovanie ďalších kauzálnych súvislostí, tak o interakciách politiky a administratívy, ako aj o dôsledkoch, ktoré má konkrétne usporiadanie politicko-administratívnych vzťahov na vládnutie. Naším zámerom bolo predstaviť v tejto publikácii vývoj rôznych pohľadov na administratívu, politiku a politicko-administratívne vzťahy a sprostredkovať tieto poznatky tým, ktorí majú ambíciu uvedení problematiku skúmať aj na Slovensku. Veríme, že v tomto zmysle bude daná monografia nápomocná.

Autori

Zoznam použitej literatúry

- ABERBACH, J., PUTNAM, R., ROCKMAN, B. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge Mass: Harvard University Press, 1981.
- ABRAHAMSON, B. *Military Professionalization and Political Power*. Beverly Hills: Sage Publications, 1970.
- ABRAHAMSON, B. *Bureaucracy or Participation. The Logic of Organization*. Sage Publications, 1977.
- ADORNO, T. W., FRENKEL-BRUNSWIK, E., LEVINSON, D. J., SANFORD, R. N. *The Authoritarian Personality*. New York: Harper and Row, 1950.
- ALBROW, M. *Bureaucracy*. London: Pall Mall, 1970.
- ALMOND, G. A., POWELL, G. B. Jr. *Comparative Politics. A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown, 1966.
- ALMOND, G. A., POWELL, G. B. Jr., STROM, K., DALTON, R. J. *Comparative Politics Today: A World View*. New York: Longman, 2003.
- ALMOND, G. A., VERBA, S. *Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- ANDERSON, E. N., ANDERSON, P. R. *Political Institutions and Social Change in Continental Europe in the Nineteenth Century*. Berkeley: University of California Press, 1967.
- ANDERSON, J. E. *Public Policy Making*. New York: Praeger, 1975.
- APTER, D. E. "Comparative Politics, Old and New". In: Eckstein, H., Apter, D. E. (eds.) *Comparative Politics*. New York: Free Press, 1963, s. 372 – 397.
- ARON, R. *Demokracie a totalitarismus*. Brno: Atlantis, 1993.
- BACHRACH, P. *Political Elites in a Democracy*. New York: Atherton Press, 1971.
- BALÍK, S., KUBÁT, M. *Teorie a praxe totalitních a autoritativních režimů*. Brno: Dokořán, 2004.
- BARNARD, C. *The Functions of the Executive*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1938.
- BARRO, R. "The Control of Politicians: An Economic Model". *Public Choice*, č. 14, 1973, s. 19 – 42.
- BEARD, A. *The Language of Politics*. London: Routledge, 2000.
- BEBLAVÝ, M. "Understanding the Waves of Agencification and the Governance Problems They Have Raised". *OECD Journal of Budgeting*, roč. 2, č. 1, 2002, s. 121 – 139.
- BEBLAVÝ, M. "Europeanization and bureaucratic autonomy in the new member states: A case study of the Agricultural Paying Agency in Slovakia". *Public administration*, roč. 87, č. 4, 2009, s. 923 – 937.
- BEBLAVÝ, M., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. *Inštitucionálne dilemy pri zabezpečovaní verejných služieb*. Adin, 2006.
- BEER, S. H., ULAM, A. B. (eds.) *Patterns of Government. The Major Political Systems of Europe*. New York: Random House, 1962.
- BEEHAM, D. *Bureaucracy*. Minneapolis: Univ Of Minnesota Press, 1996.
- BENDIS, R. *Work and Authority in Industry: Ideologies of Management in the Course of Industrialization*. New York, NY: Wiley, 1956.

- BERNHOLZ, P. "Homo Oeconomicus and Homo Politicus: A Comment". *Kyklos*, roč. 51, č. 3, 1998, s. 409 – 415.
- BESLEY, T. 2004. "Paying Politicians: Theory and Evidence". *Journal of the European Economic Association*, roč. 2, č. 2 – 3 (2004): 193 – 215.
- BESLEY, T., COATE, S. "An Economic Model of Representative Democracy". *Quarterly Journal of Economics*, roč. 112, č. 1, 1997, s. 85 – 114.
- BESLEY, T., COATE, S. "Sources of Inefficiency in a Representative Democracy: A Dynamic Analysis". *American Economic Review*, roč. 88, č. 1, 1998, s. 139 – 156.
- BEYME, K. VON. *Interessengruppen in der Demokratie*. München: Piper, 1980.
- BEYME, K. VON. "Krise des Parteienstaats – ein internationales Phänomen? " In: Rashke, J. (ed.) *Bürger und Parteien*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1982, s. 87 – 100.
- BINGHAM, B., NABATCHI, T., O'LEARY. "The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government". In: *Public Administration Review*, roč. 65, č. 5, 2005, s. 528 – 539.
- BIRCH, S. *Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe*. New York: Palgrave, 2003.
- BIRKLAND, T. A. *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Armonk: M. E. Sharpe, 2001.
- BLAU, P. M., MAYER, M. W. *Bureaucracy in modern society*. New York: Random House, 1987.
- BLEICKEN, J. *Die athenische Demokratie*. Paderborn: UTB, 1991.
- BOBBIO, N. *Pravice a levice. Důvod a smysl rozdělení politické scény*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003.
- BOGDANOR, V., BUTLER, D. (eds.) *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
- BOTTOMORE, T. *Elites and Society*. London: Routledge, 1993.
- BOVENS, M., ZOURIDIS, S. "From Street-level to System-level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control". *Public Administration Review*, roč. 62, č. 2, 2002, s. 174 – 184.
- BURNHEIM, J. *Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics*. Cambridge: Polity Press, 1985.
- BREWER, G. D., DE LEON, P. *The Foundations of Policy Analysis*. Homewood: Dorsey Press, 1983.
- BRINT, S. G. *In an Age of Experts: The changing role of professional in politics and public life*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- BRUNNER, G. *Vergleichende Regierungslehre*. Band I. Paderborn: UTB, 1979.
- BUCKLEY, P. J., FIRMS, J. M. *Organizations and Contracts: A Reader in Industrial Organization*. New York: Oxford University Press, 1996.
- BUCHANAN, J. M., TULLOCK, G. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1964.
- BUCHANAN, J. M., WAGNER, R. E.. *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press, 1977.
- BUDGE, I., KEMAN, H. *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

- BURNS, J. M. *Leadership*. New York: Harper and Row, 1978.
- CANOVAN, M. *Populism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1981.
- CARPENTER, D. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovations in Executive Agencies, 1862 – 1928*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.
- CASELLI, F., MORELLI, M. "Bad Politicians". *Journal of Public Economics*, roč. 88, č. 3 – 4, 2004, s. 759 – 782.
- CHRISTENSEN, J. G. "Bureaucratic Autonomy as a Political Asset". *Routledge ECPR Studies in European Political Science*, 12, 2001, s. 119 – 131.
- COASE, R. H. "The Institutional Structure of Production". *American Economic Review* roč. 82, č. 4, 1993, s. 713 – 719.
- COASE, R. H. "The Nature of the Firm", in Buckley, P. J. and Michie, J. *Firms, Organizations and Contracts: A Reader in Industrial Organization*. New York: Oxford University Press, 1996, s. 40 – 58.
- COLEBATCH, H. K. *Policy*. Buckingham: Open University Press, 2002.
- COX, G. W. *Making Votes Count. Strategic Coordination in the Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- CREEL, H. G. "The Beginnings of Bureaucracy in China: The Origin of the Hsien". *Journal of Asian Studies*, roč. 23, 1964, s. 155 – 184.
- CROZIER, M. *The Bureaucratic Phenomenon*. London: Tavistock, 1964.
- DAHL, R.. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1972.
- DAHL, R. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press, 1983.
- DAHL, R.. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- DAHRENDORF, R. *Homo sociologicus. Ein Versuch zur Geschichte, Bedeutung und Kritik der Kategorie der Sozialen Rolle*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1974.
- DENHARDT, R. B. *Theories of Public Organization*. Boston: Wadsworth, 2004.
- DENHARDT, R. B., DENHARDT, J. V. *Public Administration: An Action Orientation*. Belmont: Michael Rosenberg, Thomson Higher Education, 2008.
- DIAMOND, L., LINZ, J. J., LIPSET, S. M. (eds.) *Democracy in Developing Countries: Latin America*. London: Adamantine Press, 1989.
- DOMINIGUEZ, J. I., SHIFTER, M. (eds.) *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2003.
- DOWNS, A. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper, 1957.
- DOWNS, A. "Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy". *World Politics*, XII, 1960.
- DUMMETT, M. *Principles of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- DUNN, W. N. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1994.
- DUVERGER, M.. *Die Politische Parteien*. Tübingen: J. B. C. Mohr, 1959.
- DVOŘÁKOVÁ, V., KUNC, J. *O přechodech k demokracii*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1994.
- DYE, T. R.. *Understanding Public Policy*. Englewoods Cliffs: Prentice Hall, 1972.
- DYE, T. R. *Top-Down Policymaking*. New York: Chatham House, 2000.

- EGEBERG, M. *Causes of Bureaucratic Autonomy: the Impact of Organizational and Culutral Factors*. Arena Working Papers, 15. Oslo: Arena, 1998.
- EPSTEIN, L. D. *Political Parties in Western Democracies*. New Brunswick: Transaction Books, 1980.
- ETZIONI, A. *Modern Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1964.
- ETZIONY-HALEVY, E. *Bureaucracy and Democracy: a Political Dilemma*, London: Routledge and Kegan Paul, 1983.
- FABER, M., MANSTETTEN, R., PETERSEN, T. *Homo Oeconomicus and Homo Politicus: Political Economy, Constitutional Interest and Ecological Interest*. Discussion Papers No. 244. Heidelberg: Alfred Weber Institut – Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität Heidelberg, 1997.
- FABER, M., PETERSEN, T., SCHILLER, J. *Homo Oeconomicus and Homo Politicus in Ecological Economics*. Discussion Paper Series – No. 350. Heidelberg: Alfred Weber Institut für Sozial- und Staatswissenschaften der Universität Heidelberg, 2001.
- FARRELL, D. M. *Comparing Electoral Systems*. London: Prentice Hall & Harvester Wheatsheaf, 1997.
- FARRELL, D. M. *Electoral Systems: A comparative introduction*. New York: Palgrave, 2001.
- FAYOL, H. *Industrial and General Administration*. Geneva: International Management Institute, 1930.
- FEREJOHN, J. "Incumbent performance and electoral control". *Public Choice*, č. 50, 1986, s. 5 – 25.
- FERGUSON, K. E. *The Fenimist Case Against Bureaucracy*. Philadelphia: Temple University Press, 1984.
- FERGUSON, N. *The cash nexus, money and power in the modern world 1700 – 2000*. Penguin books Ltd., 2001.
- FERLIE, E., LYNN, L.E. Jr., POLLITT, C. *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- FIALA, P., HOLZER, J., STRMISKA, M. a kolektiv. *Politické strany ve střední a východní Evropě. Ideově-politický profil, pozice a role politických stran v postkomunistických zemích*. Brno: Masarykova univerzita, 2002.
- FIALA, P., SCHUBERT, K. *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal, 2000.
- FIALA, P., STRMISKA, M. "Ideově-politické rodiny a politické strany v postkomunistických zemích střední a východní Evropy". In: Fiala, P., Holzer, J., Strmiska, M. a kolektiv. *Politické strany ve střední a východní Evropě. Ideově-politický profil, pozice a role politických stran v postkomunistických zemích*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 13 – 27.
- FIALA, P., STRMISKA, M. *Teorie politických stran*. Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister & Principal, 2009.
- FRIEDRICH, C. J. "The Continental Tradition of Training Administrators in Law and Jurisprudence". *The Journal of Modern History*, roč. 11, 1939, s. 129 – 148.
- FRIEDRICH, C. J., BRZEZIŃSKI, Z. K. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. New York: Praeger, 1962.
- FRIEDRICH, C. J., COLE, T. *Responsible Bureaucracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1932.
- FRY, B. R. *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*. Chatham: Chatham House Publishers, 1989.

Teoretické aspekty politicko-administrativních vztahů

- GALLAGHER, M., MITCHELL, P. (eds.) *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
1980. GERSBACH, H. "Incentive Contracts and Elections for Politicians and the Down-Up Problem". In: Sertel, M., Koray, S. (eds.): *Advances in Economic Design*. Berlin: Springer, 2003, s. 65 – 76.
- ge and GERSBACH, H. *Designing Democracy. Ideas for Better Rules*. Heidelberg: Springer, 2005.
- political GERSBACH, H., LIESSEM, V. *Reelection Threshold Contracts in Politics*. CESifo Working Paper, 2001, s. 622.
- elberg: GERSBACH, H., LIESSEM, V. *Incentive Contracts and Elections for Politicians with Multi-Task Problems*. CEPR Discussion Paper, 2003, s. 4074.
- logical GOODSELL, C. T. *The case for bureaucracy: A public administration polemic*. 2nd ed. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1983.
- al- und GOODSELL, C. T. *The Case For Bureaucracy. A Public Administration Polemic*. CQ Press, A Division of Congressional Quarterly, Inc. Washington, D.C., 2004.
- tsheaf, GRAMSCI, A. *The Modern Prince and Other Writings*. New York: International Publisher, 1992.
1930. GULICK, L. "Notes on the Theory of Organization". In: *Papers on the Science of Administration*. New York: Columbia University, Institute of Public Administration, 1937.
25. HAGUE, R., HARROP, M., BRESLIN, S. *Comparative Government and Politics. An Introduction*. London: MacMillan, 1998.
- Press, HALL, R. H. "The concept of bureaucracy: An empirical assessment". *American Journal of Sociology*, July, roč. 32, č. 41, 1963.
- books HARTER, N. "Elite Theory". In: Marturano, A., Gosling, J. (eds.) *Leadership: The Key Concepts*. London: Routledge, 2008, s. 48 – 51.
- Oxford: HAZLETT, T. "Looking for Results: An Interview with Ronald Coase". *Reason*, roč. 28, č. 8, s. 40 – 46; znovu vydané v *Policy*, roč. 13, č. 4, 1997, s. 24 – 30.
- čvropě. HEADY, F. *Public Administration: A Comparative Perspective* (6th edition), Boca Raton, FL: CRC Press, 2001.
- rykova Brno: HECCLO, H. *A Government of Strangers*. Washington, DC: Brookings Institutions, 1977.
- zemích HEYWOOD, A. *Politologie*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.
- střední HELD, D., POLLIT, C. *New forms of democracy*. Beverly Hills: Sage Publications, 1986.
- emích. HEPER, M. *The State And Public Bureaucracies: A Comparative Perspective*. London: Greenwood Press, 1987.
- nturu – HIRSHMAN, A. O. *Exit, voice and loyalty*. Cambridge Mass.: Harvard University Press, 1970.
- ence". HIX, S. *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave, 2005.
- raeger, HOGWOOD, B., GUNN, L. *Policy analysis for the real world*. London: Oxford University Press, 1984.
- Press, HOLLANDER, E. P. *Leaders, groups, and influence*. New York: Oxford University Press, 1964.
- tham HOOD, C. "Public Management: The Word, the Movement, the Science" in Ferlie, E., Laurence E Lynn Jr, Christopher Pollitt (eds.) *Handbook of Public Administration*. Oxford University Press, 2005, s. 7 – 26.
- HOWLETT, M., RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- HUNTINGTON, S. P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

- HUNTINGTON, S. P. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1993.
- CHEHABI, H. E., LINZ, J. J. *Sultanistic Regimes*. Baltimore: John Hopkins University, 1998.
- CHYTILEK, R., ŠEDO, J., LEBEDA, T., ČALOUD, D. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009.
- JACOBS, L. R., SHAPIRO, R. Y. "The Relationship between Public Opinion and Public Policy: A Review", in Long, S. (ed.) *Political Behavior Annual*. Boulder: Westview Press, 1989.
- JANDA, K. *Political Parties: A Cross-National Survey*. New York: Free Press, 1980.
- JANN, W. *Kategorien der Policy-Forschung. Speyerer Arbeitshefte 37*. Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaft, 1981.
- JENEL, G., LELOUP, L. T., POTUČEK, M., VÁRADI, L. (eds.) *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*. Bratislava: NISPAcee, 2003.
- JENKINS, W. I. *Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective*. New York: St. Martin's Press, 1978.
- JENSEN, H. "Credibility of Optimal Monetary Delegation". *American Economic Review*, roč. 87, č. 5, 1997, s. 911 – 920.
- KATZ, R., MAIR, P. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party". *Party Politics*, roč. 1, č. 1, 1995, s. 5 – 27.
- KELLER, J. *Sociologie organizace a byrokracie*. Praha: SLON – Sociologické nakladatelství, 2007, s. 93 – 114.
- KELLERMAN, B. (ed.) *Leadership: Multidisciplinary Perspectives*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1984.
- KELLERMAN, B. *Political Leadership. A Source Book*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1986.
- KICKERT, W., STILLMAN, R., eds. *The modern state and its study: new administrative sciences in a changing Europe and United States*. Aldershot: Edward Elgar, 1999.
- KIRCHGÄSSNER, G. *Homo oeconomicus. Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*. Tübingen: Mohr, 1991.
- KIRCHGÄSSNER, G. *Homo Oeconomicus: The Economic Model of Behaviour and Its Applications in Economics and Other Social Sciences*. Berlin: Springer, 2008.
- KLÍMA, M. *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Praha: Radix, 2003.
- KLIMOVSKÝ, D. "Verejná politika na regionálnej a komunálnej úrovni". In: Kráľová, E. a kolektív. *Aktuálne otázky verejnej politiky*. Košice: TypoPress, 2006, s. 225 – 296.
- KLIMOVSKÝ, D. "Otázka paralelného výkonu verejných funkcií v územnej samospráve a funkcie poslanca NR SR". *Acta Politologica*, roč. 1, č. 1, 2009, s. 29 – 51.
- KRANE, D., MARSHALL, G. S. "Democracy and Public Policy", in Rabin, J. (ed.) *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. London: Taylor & Francis, 2005, s. 78 – 84.
- KREJČÍ, O. *Nová kniha o volbách*. Praha: Professional Publishing, 2006.
- KUBÁT, M. *Postkomunismus a demokracie. Politika ve středovýchodní Evropě*. Brno: Dokořán, 2003.
- KUBÁT, M. a kolektív. *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.
- KUNC, J. *Stranícke systémy v rekonstrukci*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2000.

- LA PALOMBARA, J., WEINER, M. (eds.) *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- LANE, R. E. *Political Life: Why and How People Get Involved in Politics*. New York: Free Press, 1959.
- LASSWELL, H. D. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: World Books, 1953.
- LASSWELL, H. D. *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: Elsevier, 1971.
- LENK, K., NEUMANN, S. (eds.) *Theorie und Soziologie politischer Parteien*. 2er Band. Darmstadt, Neuwied: Luchterhand, 1974.
- LEPAWSKY, A. *Administration: The Art and Science of Organization and Management*. New York: Alfred A. Knopf, 1949.
- LEWIN, K. B., LIPPITT, R., WHITE, R. K. "Patterns of aggressive behavior in experimentally created social climates". *Journal of Social Psychology*, roč. 10, 1939, s. 271 – 301.
- LEWIS, E. "Approaches to the Comparative Analysis of Political Leadership". *Review of Politics*, roč. 52, č. 4, 1990, s. 509 – 523.
- LEWIS, P. G. *Political Parties in Post-Communist Eastern Europe*. New York: Routledge, 2000.
- LIESSEM, V. *Incentive Contracts for Politicians: A Viable Supplement to Democracies*. Working Paper. Heidelberg: University of Heidelberg, 2002.
- LIPPHART, A. "Political Parties: Ideologies and Programs", in Butler, D., Peniman, H. R., Ranney, A. (eds.) *Democracy and the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington: American Enterprise Institute, 1981, s. 26 – 51.
- LIPPHART, A. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.
- LIPPHART, A. "The Field of Electoral System Research: A Critical Survey". *Electoral Studies*, roč. 4, č. 1, 1985, s. 3 – 14.
- LIPPHART, A. 1990. "The Political Consequences of Electoral Laws". *American Political Science Review*, roč. 84, č. 2, 1990, s. 481 – 496.
- LIPPHART, A. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945 – 1990*. New York: Oxford University Press, 1994.
- LINDBECK, A. "Stabilization Policy in Open Economies with Endogeneous Politicians". *American Economic Review*, roč. 66, č. 2, 1976, s. 1 – 19.
- LINDBLOM, CH. E. "Policy Analysis". *American Economic Review*, roč. 48, č. 3, 1958 s. 298 – 312.
- LINK, A. S. (ed.) *The Papers of Woodrow Wilson*. Princeton: Princeton University Press, 1969.
- LINDBLOM, C. E. *Politics and Markets: the World's Political-Economic Systems*. New York: Basic Books, 1977.
- LINDENFELD, D. F. *The Practical Imagination: The German Sciences of State in the Nineteenth Century*. Chicago: University of Chicago Press, 1997.
- LINZ, J. J., STEPAN, A. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South Africa, and Post-Communist Europe*. London: The John Hopkins University Press, 1996.
- LINZ, J., VALENZUELA, A. (eds.) *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- LIPSET, S. M. *Political Man. The Social Bases of Politics*. New York: Anchor Books-Doubleday & Company, 1963.

- LIPSET, S. M., ROKKAN, S. (eds.) *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives*. New York: Free Press, 1967.
- LIPSKY, M. "Street – level bureaucracy. An introduction", in Hill, M. *The policy process: A reader*. Harvester, 1993.
- LOUŽEK, M. *Max Weber: Život a dílo Weberovské interpretace*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2005.
- LOWI, T. J. "Four Systems of Policy, Politics and Choice". *Public Administration Review*, roč. 32, č. 4, 1972, s. 298 – 310.
- LUPIA, A., MCCUBBINS, D. *The Democratic Dilemma*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- LYNN, L. E. Jr. "Public Management" in B. Guy Peters, Jon Pierre (eds.) *Handbook of Public Administration*. SAGE Publications, 2003, s. 14 – 24.
- LYNN, L. E. Jr. "Public Management: A Concise History of the Field" in Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr, Christopher Pollitt (eds.) *Handbook of Public Administration*. Oxford University Press, 2005, s. 27 – 50.
- MALÍKOVÁ, E. *Verejná politika: Aktéri a procesy*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2003.
- MALÍKOVÁ, E. "The Creation of Coalition Government Policy in Slovakia", in Dobek-Ostrowska, B., Glowacki, M. (v tlači) *Making Democracy in 20 Years*. Wrocław: University of Wrocław Press, 2009.
- MALÍKOVÁ, E. "Administratíva a jej vzťah k politike" Podklady k prednáške predmetu politicko-administratívne vzťahy, Fakulta sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského v Bratislave, 2010.
- MANNHEIM, K. *Ideology and Utopia*. New York: Harcourt, Brace & World, 1946.
- MARAVALL, J. M. "Accountability and the Survival of Governments", in Boix, C., Stokes, S. C. (eds.) *Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- MERKL, P. H. (ed.) *Western European Party Systems: Trends and Prospects*. New York: Free Press, 1980.
- MERKLE, J. A. *Management and Ideology: The Legacy of the International Scientific Management Movement*. Berkeley: University of California Press, 1980.
- MESSNER, M., POLBORN, M. "Paying politicians". *Journal of Public Economics*, roč. 88, č. 12, 2004, s. 2423 – 2445.
- MOSCA, G. *The Ruling Class*. New York: McGraw-Hill, 1939.
- MICHELS, R. *Political Parties*. Glencoe: Free Press, 1946.
- MILLER, D. "Politika", in Miller, D., Coleman, J., Connolly, W., Ryan, A. (eds.) *Blackwellova encyklopedie politického myšlení*. Brno: Barrister & Principal, 2003.
- MILLER, H. T. "Transaction Introduction" in Dwight Waldo. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2007, s. ix-xxi.
- MILLS, C. H. W. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press, 1956.
- MOKREJŠ, A. *Věřejnost: skutečnost – iluze – fikce*. Praha: Nakladatelství Triton, 2005.
- MORGAN, G. *Images of Organization*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc., 2006.
- MÜLLER, M. "Motivation of politicians and long-term policies". *Public Choice*, č. 132, 2007, s. 273 – 289.

- atives.
NISKANEN, W. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- cadet.
NISKANEN, W. A. *Bureaucracy: Servant or Master? Lessons from America*. London: The Institute of Economic Affairs, 1973.
- linum,
NORDHAUS, W. "The Political Business Cycle". *Review of Economic Studies*, roč. 42, č. 2, 1975, s. 169 – 190.
- 2, č. 4.
NORRIS, P. *Electoral Change Since 1945*. Oxford: Blackwell, 1996.
- Press,
NORRIS, P. "Choosing Electoral Systems". *International Political Science Review*, roč. 18, č. 3, 1997, s. 297 – 312.
- Public
NORRIS, P. *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Developments in party communications*. Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 2005.
- nce E.
2005,
NYBORG, K. "Homo Economicus and Homo Politicus: interpretation and aggregation of environmental values". *Journal of Economic Behavior & Organization*, roč. 42, č. 3, 2000, s. 305 – 322.
- ka, B.,
009,
NYE, R. *The Anti-democratic Sources of Elite Theory: Pareto, Mosca, Michels*. Beverly Hills: Sage Publications, 1977.
- iticko-
islave,
OLSEN, J. P. *Maybe it is time to rediscover bureaucracy*. Center for European Studies: University of Oslo, 2006.
- S. C.
Press,
OSBORNE, M., SLIVINSKI, A. "A Model of Political Competition with Citizen-Candidates". *Quarterly Journal of Economics*, roč. 111, č. 1, 1996, s. 65 – 96.
- ement
č. 12
PARETO, V. *The Rise and Fall of Elites*. New Brunswick: Transaction, 1991.
- ellova
of the
ishers,
PERSKY, J. "Retrospectives: The Ethology of Homo Economicus". *The Journal of Economic Perspectives*, roč. 9, č. 2, 1995, s. 221 – 231.
- 273 -
PERSSON, T., ROLAND, G., TABELLINI, G. "Separation of Powers and Political Accountability". *Quarterly Journal of Economics*, roč. 112, č. 4, 1997, s. 1163 – 1202.
- PERRY, J., KRAEMER, K. (eds.) *Public Management: Public and Private Perspectives*. California: Mayfield, 1983.
- PETERS, B. G. "The Problem of Bureaucratic Government". *Journal of Politics*, roč. 43, č. 2, 1981, s. 56 – 82.
- PETERS, B. G. *American Public Policy: Promise and Performance*. Chatham: Chatham House Publishers, 1993.
- PETERS, B. G. *The Politics of Bureaucracy*. White Plains: Longman Publishers, 1995.
- PETERS, G. B. *Comparative Politics. Theory and Method*. Basingstoke: Palgrave, 2004.
- PETERS, B. G. *The Politics of Bureaucracy*. London: Routledge, 2010.
- PETERS, B. G., PIERRE, J. *Handbook of public administration*. London: SAGE Publications, 2003.
- PETERSON, S. A. "Sources of Citizens' Bureaucratic Contacts: A Multivariate Analysis". *Administration & Society*, roč. 20, č. 2, 1988, s. 152 – 165.
- PINTERIČ, U. *Črna skrinjica političnih sistemov*. Ljubljana: Vega Press, 2009.
- POLLIT, C. "Beyond the Managerial Model: The Case for Broadening Performance Assessment in Government and the Public Services". *Financial Accountability and Management*, roč. 2, č. 3, 1986, s. 155 – 170.
- POLLIT, C. "Democracy and Bureaucracy" in Held, D. a C. Pollitt (eds.) *New Forms of Democracy*. London: SAGE Publications, 1986, s. 158 – 191.

- POLLIT, C., BOUCKAERT, G. *Public management reform: A comparative analysis*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- POULANTZAS, N. *State, Power, Socialism*. London: New Left Books, 1978.
- POTŮČEK, M. A KOLEKTIV. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005.
- PRZEWORSKI, A. *States and Markets*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- PUTNAM, R. D. *The Comparative Study of Political Elites*. New Jersey: Prentice Hall, 1976.
- PUTNAM, R. D. "Elite Transformation in Advance Industrial Societies: An empirical assessment of the theory of technocracy". *Comparative Political Studies*, roč. 10, č. 3, 1977, s. 383 – 411.
- RABRENOVIC, A. "Review of Theory on Politico-Administrative relations", in Verheijen, T. *Politico-Administrative Relations: Who Rules?* Bratislava: NISPAcee, 2001.
- RAINEY, H. G. "Public Management: Recent Developments and Current Prospects", in Naomi B. Lynn and Aaron Wildavsky (eds.) *Public Administration: The State of the Discipline*. Chatham, NJ: Chatham House, 1990, s. 157 – 184.
- REYNOLDS, A., REILLY, B., ELLIS, A. *Electoral System Design: The New IDEA Handbook*. Stockholm: IDEA, 2005.
- ROSENBERG, H. *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy: The Prussian Experience, 1660 – 1815*. Boston: Beacon Press, 1958.
- ROSENBLUM, D. H., KRAVCHUK, R. S., CLERKIN, R. M., *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Singapore: McGraw-Hill, 2009.
- RUGGÉ, F. "Administrative Traditions in Western Europe". In: Peters, B. G., Pierre, J. (eds.) *Handbook of public administration*. London: Sage, 2003.
- SAGOFF, M. *The Economy of the Earth. Philosophy, Law, and the Environment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- SARTORI, G. *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- SCARROW, S. *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Implementing intra-party democracy*. Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 2005.
- SCOTT, W. R. *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, 4th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 1998.
- SELZNICK, P. *Leadership in Administration*. New York: Harper and Row, 1957.
- SEN, A. *Collective Choice and Social Welfare*. San Francisco: Holden-Day, 1970.
- SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E., BEBLAVÝ, M. "Prístupy k definovaniu korupcie". in *Sociológia*, v. 39, č. 4, 2007, s. 316.
- SIMON, H. A. *Administrative Behaviour*. 2nd ed. New York: Macmillan, 1957a.
- SIMON, H. A. *Models of Man*. New York: Wiley, 1957b.
- SKOCPOL, T. "From Social Security to Health Security? Opinion and Rhetoric in U.S. Social Policy Making". *Political Science & Politics*, roč. 27, č. 1, 1994, s. 21 – 25.
- SMITH, P. H. *Democracy in Latin America. Political Change in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- STAROŇOVÁ, K., MALÍKOVÁ, E. "Governance – módný pojem alebo užitočný koncept?" in Šálka, J., Sarvašová, Z. et. al. *Governance v lesníctve*. Zvolen: NLC Zvolen 2009, s. 129 – 155.

STRMISKÁ, A.
Praha: Portál.

SVARA, J. I.
and Future of

TAAGEPER
European Jo

TAAGEPER
Systems: New

TABELLINI
č. 1, 1990, s.

VESELÝ, A.
Sociologické

VERHOEEST
Organization
2, 2004, s. 1

VROOM, V.
Pittsburgh P

WALDO, D.
Administrat

WALDO, D.
Administrat

WALDO, D.
a Stillman, J.
and United

WAMSLEY
Wamsley et

WEBER, M.
Sociology: M

WEBER, M.
and United

WEBER, M.
Auflage mi
Tübingen: J

WEBER, M.
(1925). Bra

WEIMER,
Boston, MA

WESTLEY
Managemen

WHITE, L.
1926.

WIATR, J.
Wydawnic

WILSON,

- ed. Oxford:
- STRMISKA, M., HLOUŠEK, V., KOPEČEK, L., CHYTILEK, R. *Politické strany moderní Evropy*. Praha: Portál, 2005.
- SVARA, J. H. *The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration*. Raleigh, North Carolina State University, 2001.
- 5.
- TAAGEPERA, R., LAAKSO, M. "Proportionality Profiles of Western European Electoral Systems". *European Journal of Political Research*, roč. 8, č. 4, 1980, s. 423 – 446.
- 76.
- TAAGEPERA, R., SHUGART, M. S. *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- essment of the
- TABELLINI, G., ALESINA, A. "Voting on the Budget Deficit". *American Economic Review*, roč. 80, č. 1, 1990, s.: 37 – 49.
- Verheijen, T.
- VESELÝ, A., NEKOLA, M. (eds.) *Analyza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2007.
- in Naomi B. Chatham, NJ:
- VERHOEST, K., PETERS, G. B., BOUCKAERT, G. a VERSCHUERE, B. (eds.) "The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review". *Public Administration and Development*, roč. 24, č. 2, 2004, s. 101 – 118.
- A Handbook.
- VROOM, V. H., YETTON, P. W. *Leadership and decision-making*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1973.
- 1660 – 1815.
- WALDO, D. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press, 1948.
- Understanding
- WALDO, D. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2007.
- re, J. (eds.)
- Cambridge:
- WALDO, D. "Foreword: Modern Public Administration as model and portent", in Kickert, Walter J. M. a Stillman, R. J. *The Modern State and Its Study: New Administrative Sciences in a Changing Europe and United States*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 1999, s. ix-xii.
- : Cambridge
- WAMSLEY, G. L. "The Agency Perspective: Public Administrators as Agential Leaders", in Gary L. Wamsley et al. (eds.) *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CA: Sage, 1995.
- Perspectives: International
- WEBER, M. "Politics as a Vocation", in Gerth, H. H., Wright Mills. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, 1958.
- le River, NJ:
- WEBER, M. *Economy and Society* Vol. I-III. New York: Bedminster Press, 1968.
- WEBER, M. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie. Fünfte, revidierte Auflage mit Textkritischen Erläuterungen herausgegeben von Johannes Winkelmann*. 2. Halbband. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1976.
- ológia, v. 39,
- WEBER, M. *Základné sociologické pojmy*. Slovenský preklad originálu *Wirtschaft und Gesellschaft* (1925). Bratislava: SOFA, 1999.
- WEIMER, D. L. "Institutional design: an overview", in David L. Weimer (eds.). *Institutional Design*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers, 1995.
- Social Policy
- WESTLEY, F. R. "Middle Managers and Strategy: Microdynamics and Inclusion". *Strategic Management Journal*, roč. 11, č. 339, 1990.
- ive. Oxford:
- WHITE, L. D. *Introduction to the study of public administration*. New York: The Macmillan Company, 1926.
- ot?" in Šálka,
- WIATR, J. J. *Europa pokomunistyczna. Pzmiany państw i społeczeństw po 1989 roku*. Warszawa: Wydawnictwo naukowe Scholar, 2006.
- WILSON, W. *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*, No. 2, 1887.

WITTMAN, D. *The Myth of Democratic Failure - Why Political Institutions Are Efficient*. Chicago: University of Chicago Press, 1995.

YANG, K. "Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts." *Public Administration Review*, roč. 65, č. 3 (2005): 273 – 285.

ŽALOUDEK, K. *Encyklopedie politiky*. Praha: Libri, 2004.



Teoretické aspekty politicko-administratívnych vzťahov



Emília Sičáková-Beblavá
Darina Ondrušová
Daniel Klimovský
Tomáš Jacko