

POLITOLOGICKÁ REVUE



CZECH POLITICAL SCIENCE REVIEW

2 / 2017

MARKÉTA NOVOTNÁ

Česká republika v době uprchlické krize: spoluhráč, nebo solitér?

VLASTIMIL BERNAS

Nizozemská zámořská teritoria v komparativní perspektivě

LUCIE NĚMCOVÁ

Byrokratická autonomie vs. politické vedení: význam pro komunální politiku

KATARÍNA CHOVANCOVÁ

Komparativna analýza opozičních legislativních strategií stran
Smer-SD a ČSSD v letech 2010–2012, resp. 2010–2013

DAN RYŠAVÝ

Patnáct let studií komunálních voleb

POLITOLOGICKÁ REVUE

Redakční rada /

Jan Němec (šéfredaktor), Štěpán Drahokoupil (výkonný redaktor)
Gabriel Badescu, Alena Drieschová, Vladimíra Dvořáková, Magdalena Hadjiisky,
Seán Hanley, Vít Hloušek, Jakub Charvát, Petr Kopecký, Karel Kouba, Michal Kubát,
Darina Malová, Zdenka Mansfeldová, Michel Perottino, Blanka Říchová,
Katarína Staroňová, Kateřina Vráblíková

Redakční kruh /

Marek Bankowicz, Peter Bugge, Kevin Deegan-Krause, Alenka Krašovec,
Françoise Mayer, Karel B. Müller, Jacques Rupnik, Dieter Segert, Jacek Sroka,
Tom Thieme

Časopis vychází dvakrát ročně (léto, zima).

Cena jednotlivého čísla 150 Kč, celoroční předplatné 300 Kč.

Objednávky předplatného /

www.cspv.cz/index.php/cz/politologicka-revue/online-objednavka

Časopis vychází od roku 1994, od roku 1995 procházejí rukopisy
oboustranně anonymním recenzním řízením.

Informace pro autory / www.cspv.cz/index.php/cz/politologicka-revue

Časopis je poskytován redakcím časopisů International Political Science
Abstracts – Documentation Politique Internationale a The Central
European Journal of Social Science and Humanities (CEJSH) a databázím
EBSCO Political Science Complete, C.E.E.O.L. a ProQuest Political Science.
Politologická revue je dále indexována v mezinárodní databázi ERIH Plus.

Vydává Česká společnost pro politické vědy

Nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3

www.cspv.cz

E-mail: nemecj@vse.cz

Grafické řešení / Lenka Prokopová | designed by Le

Tisk / SWL – ofsetová tiskárna, Středohorská 549, Praha 10

Časopis vychází s finanční podporou Akademie věd ČR.

Evidenční číslo periodického tisku MK ČR E 6999

ISSN 1211-0353

VYDÁVÁ ČESKÁ SPOLEČNOST PRO POLITICKÉ VĚDY
WWW.CSPV.CZ

Articles

- Markéta Novotná* / The Czech Republic During the Refugee Crisis:
Altruist or Egoist? 5
- Vlastimil Bernas* / Netherlands Overseas Territories
in Comparative Perspective 31

Research Notes

- Lucie Němcová* / Bureaucratic Autonomy vs. Political Leadership:
Implications for Local Government 65
- Katarína Chovancová* / Comparative Analysis of Oppositional
Legislative Strategies of Parties Smer-SD and ČSSD
during Electoral Terms 2010–2012 and 2010–2013 85

Reviews Articles

- Dan Ryšavý* / Fifteen Years of Municipal Election Studies 115

News

- 133

Book Reviews

- 135

Stati

- Markéta Novotná / Česká republika v době uprchlické krize:
spoluhráč, nebo solitér? 5
- Vlastimil Bernas / Nizozemská zámořská teritoria
v komparativní perspektivě 31

Konzultace

- Lucie Němcová / Byrokratická autonomie vs. politické vedení:
význam pro komunální politiku 65
- Katarína Chovancová / Komparatívna analýza opozičných
legislatívnych stratégií strán Smer-SD a ČSSD
v rokoch 2010–2012, resp. 2010–2013 85

Recenzní stati

- Dan Ryšavý* / Patnáct let studií komunálních voleb 115

Zprávy

- VII. Kongres České společnosti pro politické vědy (5. – 7. 9. 2018) 133

Recenze

- Tomáš Korda* / *Olga Navrátilová*:
Stát a náboženství v Hegelově filosofii 135
- Vojtěch Bublík* / *Aletta J. Norval*:
Averzivní demokracie: dědictví a originalita v demokratické tradici 140
- Petr Just* / *Miloš Brunclík, Michal Kubát*:
Kdo vládne Česku? Poloprezidentský režim, přímá volba a pravidla hry 142
- Jan Němec* / *Pavel Hynčica, Pavel Maškarinec, Lukáš Novotný*:
Euroskepticismus ve střední Evropě 143

Byrokratická autonomie vs. politické vedení: Význam pro komunální politiku*

Lucie Němcová**

Abstract /

Bureaucratic Autonomy vs. Political Leadership: Implications for Local Government

Can bureaucrats replace politicians in city leadership? Do they bring benefits into politics or are they a potential threat? The relationship between politics and bureaucracies is key to answering these questions. This article analyses the relationship and creates, based on its own criteria, a systematization of this relationship in areas that most influence policy-making (i.e. delegation of tasks, delegation of competences, and impact of outputs). The article then derives the basic parameters of bureaucratic autonomy and finds that among the main negative consequences of the absence of political leadership are the pluralization of bureaucrats, differing priorities and loss of accountability. Under optimal conditions, however, autonomous bureaucracies can become reliable partners in creating long-term public policy. Bureaucratic autonomy is a natural phenomenon in Scandinavia or in the United States, where politicians and bureaucrats share their powers. The international academic community has been discussing the relationship between politics and bureaucracy for almost 100 years. On the other hand, countries such as the Czech Republic still systematically underestimate this relationship in academic discussion and applied research. The systematization created in this article can be used to define cases of bureaucratic autonomy and to identify its effects on the functioning of cities and municipalities.

Keywords /

bureaucratic autonomy, local government, politics-bureaucracy relationship

* Tento text vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu 260 461 Zájmy, moc a instituce v politickém rozhodování.

** Mgr. Lucie Němcová, M.A., Institut politologických studií, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova, U Kříže 8, 158 00 Praha 5. E-mail: lucnemcova@gmail.com

Úvod

Napříč úrovněmi vládnutí a politickými systémy v Evropě a Spojených státech amerických je již od druhé poloviny dvacátého století snahou politiků budovat byrokracie, které jsou schopny přebrat rutinní administrativu a implementovat politická rozhodnutí. Ať už jsou to vládní byrokracie, které třeba ve Spojených státech zaměstnávají několik milionů úředníků, nebo pár desítek místních pracovníků na úřadech lokální samosprávy, oba systémy jsou založené na původní myšlence Maxe Webera, podle kterého má být byrokracie „sluhou státu“ a její funkce a pravomoc je vždy definována politickými zastupiteli (Weber, 1947: 339). I když se literatura na toto téma zabývá různými druhy vlivů na byrokracie, od zájmových skupin po obchodní společnosti, důležitý je výchozí pokyn politického vedení a následné plnění úkolů jednotlivými byrokratickými složkami uvnitř politicky stanovených hranic. Weber ovšem zároveň ve svém výzkumu tvrdí, že byrokracie je při optimálních podmínkách schopna nejvyšší možné výkonnosti a může být tím nejracionálnějším nástrojem kontroly nad lidmi (Weber, 1947: 337). Tímto tvrzením dal Weber prostor úvahám nad konceptem byrokratické autonomie, která vzniká jednáním byrokracie na základě interně stanovených cílů a priorit. Dnes je byrokratická autonomie definována jako absence úplně politické kontroly určeného politického zastupitele nad vedením byrokracie (Christensen, 2001: 120–122).

Decentralizace, se kterou je spojen právě růst autonomie administrativy, kvůli odlišnému společenskému, kulturnímu a politickému vývoji ve střední a východní Evropě teprve začíná být trendem. Především na lokální úrovni se předávání politických pravomocí v rámci samosprávy i byrokraciím řadí mezi indikátory úspěšného demokratického systému. Forma, postup a důsledek decentralizace jsou ovšem závislé na mnoha společenských, kulturních, politických a legislativních kritériích, specifických pro každou zemi. Tento článek nepřichází s další z mnoha typologií lokálních samospráv a jejich ideálního fungování, ale zkoumá klíčovou otázku, která je pro všechny případy delegace pravomocí a následné byrokratické autonomie stejná: Jaký je vztah mezi politikou a byrokracií a dokáží obě efektivně fungovat nezávisle na sobě?

Tento článek analyzuje vztah politiky a byrokracie na lokální úrovni, z něhož vytváří originální systematizaci, využitelnou jako teoretický klíč pro zkoumání aktuálních empirických případů. Současný výzkum na téma role byrokracií je zaměřený především na případové a komparativní studie, chybí ovšem ucelený přehled vztahu politického vedení a byrokracií. Tento vztah může naplňovat znaky kooperativního, který je v tomto článku označen jako „volný“, nebo autoritativního, označeného jako „těsný“, kde byrokracie podléhá politickým pokynům. Výstupem tohoto článku je unikátní systematizace vztahu politika-byrokracie a systematizace dopadů absence politického vedení na (1) delegaci odpovědnosti při plnění úkolů, (2) využívání pravomocí při plnění úkolů, (3) hodnocení výstupů a jejich dosahu. Tato kritéria, která zároveň umožňují definovat kladné a záporné dopady byrokratické autonomie, jsou nově vytvořena pro účel tohoto článku na základě zpracované literatury

o vztahu politiky a byrokracie. Ten lze zkoumat z mnoha perspektiv, které tento článek pro zjednodušení celého problému shrnuje do historicko-geografické, teoreticko-oborové a aplikované dimenze. První dvě dimenze se zabývají institucemi ve striktně teoretické rovině. Třetí dimenze se odlišuje svou reálnou podobou aplikovanou ve vyspělých zemích západního světa. Z množství vědeckého výzkumu je pro účel tohoto článku vybrána aplikovaná dimenze ze všech popsaných i nezmíněných perspektiv, protože jako jediná zachycuje většínu ze současných aplikovaných forem vztahu mezi politikou a byrokracií.

Samotná systematizace následně vychází z konkrétního vztahu politika-byrokracie v rámci aplikované dimenze. Analýza tohoto vztahu je založená na současném poznání o byrokraciích a veřejné správě v západních demokratických systémech. Stejně tak jako se navzájem ovlivňuje americký a evropský systém administrativy, tak ani státní a lokální úroveň vztahu mezi politikou a byrokracií nelze striktně oddělit. Různá zaměření výzkumu na toto téma se vzájemně ovlivňují, a i přesto, že jsou zkoumáni primárně autoři zabývající se lokální politikou, zmíněny jsou i platné a přenositelné argumenty autorů píšících o byrokracii na státní úrovni. Metodou je rešerše vybraných monografií a vybráni jsou ti autoři, kteří řeší byrokratickou autonomii nebo její výzkum významně ovlivnili. Evropská literatura se byrokratickou autonomií začala zabývat později a vybraný vzorek publikací od 90. let po současnost se soustředí především na přínosy decentralizace, volnou spolupráci mezi byrokraty a politiky, a manažerské reformy lokálních úřadů. Použitá americká literatura je starší a výběr od 60. let po současnost je více zaměřený na kontrolu a regulaci byrokratické autonomie a rozložení moci mezi politiky a úředníky.

1 / Historicko-geografická perspektiva

Počátky zkoumání byrokracie vychází z politické, ekonomické a společenské potřeby zefektivnit chod státu. Z historicko-geografického pohledu prošel koncept byrokracie mnoha proměnami a jeho studium se promítá do několika oborů. Již v polovině 18. století existoval v Prusku centralizovaný a proškolený administrativní systém územních celků. Tento systém, který byl inspirací Weberovi, byl ztělesněn efektivními, centralizovanými a výkonnými byrokraciemi. Pravidla a procedury byly kodifikovány a rozhodovací mechanismus byl založený na vztahu principál–agent, který je charakterizován důsledným sledováním procesu vyslání politického rozkazu a delegováním úkolů jednotlivým úředním oddělením (Epstein & O'Halloran, 1994).

Poslušnost byrokratického aparátu zaručovala i úřednická hierarchie, s úředníky zaměstnanými na základě hodností a politických a rodinných vazeb. Až v první polovině 20. století začala Velká Británie a Německo vybírat úředníky pomocí nezávislé personální agentury (Bawn, 1995). Byrokracie se pomalu začaly měnit v dodavatele služeb, pod dohledem a regulací veřejnosti jako odběratele těchto služeb (Von Mises, 1944). Původní hierarchické pojetí byrokracie začalo být kritizováno jak v Evropě, tak ve Spojených státech

amerických jako rigidní a sebevýhodňující (Merton, 1957) s výstupy založenými na smlouvání, interním konfliktu a přetahování o zdroje (Selznick, 1957). Soupeření s čím dál tím méně omezenou mocí byrokracie se stalo prioritou například v prezidentské kampani R. Nixona, G. Wallace, J. Cartera i R. Reagana (Rourke, 1987). Démonizace a kritika byrokracií měla ovšem na obou kontinentech jiný dopad. V Evropě se po 2. světové válce staly byrokracie buďto nástrojem politiků, nebo jejich samostatným, většinou ochotně spolupracujícím partnerem. Ve Spojených státech se ovšem byrokracie díky své velikosti a síle stala součástí státní moci a tím pádem partnerem i nepřitelem při tvorbě politiky (Rourke, 1987: 218).

Z geografického rozlišení pramení i různý přístup k vytváření typologií. Američtí autoři sice připouští významný vliv úrovní vládnutí, místního politického složení a kultury v každé zemi, nicméně vytváří typologie založené především na vnitřní struktuře vztahu byrokracie-politika. Prvním extrémem, kterým se na vztah politika-byrokracie nahlíželo, byl model oddělených rolí, popisující tradiční podřízenou funkci byrokracie s oddělenými kompetencemi a agendami (Wilson, 1887). Druhým extrémem pak je byrokratický režim, ve kterém se byrokraté a politici vzájemně ovlivňují a jejich role jsou sdílené (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981). Empirické důkazy o reálném fungování administrativy ovšem podporují spíše smíšené modely. Například Svava (2006) již rozděluje oddělení/autonomii a překrývání/kolaboraci mezi rolemi politiků a byrokratů. Model oddělení/autonomie je založený na diferenciaci kompetencí a úzkém profesním zaměření byrokratů a politiků, které podle staršího vzoru zřídka umožňuje interaktivní spolupráci. Model překrývání/kolaborace již zahrnuje široké spektrum byrokratických a politických vztahů, které uvolňují hierarchické poměry a dovolují sdílení zdrojů a informací. Mouritzen a Svava (2002) uplatnili kombinace těchto modelů při zkoumání čtyř typů vedoucích městských byrokratů (politický agent, profesní agent, závislý, nezávislý). Výsledkem této metody bylo prokázání překrývajících se kompetencí mezi vedoucími městskými byrokraty a politiky a častých interakcí mezi volenými politiky a nevolenými vysokými úředníky.

Aplikovaný izolovaně, každý z popsaných modelů se obtížně zkoumá v praxi. Souhra a doplňování mezi modely ovšem dotváří ucelený obrázek o mechanismech vztahu politika-byrokracie. Právě díky tomu se podobné smíšené formy spolupráce vyskytují jak v amerických, tak v evropských typologiích. Typologii komunálních systémů zastřešuje v Evropě Lindström (1999), který definoval specifická zaměření dalšího zkoumání. Jednu z nejnovějších navazujících typologií vytvořili Heinelt a Hlepas (2006), kteří se inspirovali Mouritzen a Svarou a rozlišují vertikální vztah mezi lokální samosprávou a vládou a horizontální vztah mezi lokální samosprávou a podřízenou byrokracií. Zde už je patrné širší zaměření evropského výzkumu, které zahrnuje jak horizontální vztahy uvnitř byrokracie, tak vertikální vztah lokální byrokracie se státem, a dále i vliv historie, legislativy a kultury. Heinelt a Hlepasovo členění jako jedno z prvních zahrnuje země střední a východní Evropy. Například Česká republika je dle této typologie ve vertikální oblasti zemí se silnými, finančně nezávislými a autonomními samosprávami, a v horizontální oblasti se řídí systémem

kolektivního vedení řízeného starostou. Tuto teorii o střeoevropských lokálních samosprávách s preferencí pro weberiánský *rule of law* systém a vertikální kontrolu byrokracií potvrzují také Pollitt a Bouckaert (2011), Weingast (1995) nebo v českém prostředí například Koudelka (2007) či Balík (2009), kteří zdůrazňují převládající politické vedení samospráv v hierarchii výkonu veřejné správy.

Další typologii systémů lokální správy ve východní Evropě vyvinul Swianiewicz (2014), který rozdělil země do pěti skupin od výrazně decentralizovaných s autonomní lokální samosprávou (typ I.) po silně centralizované s omezenými pravomocemi místních úředníků (typ V.). Z části nachází Swianiewicz shodu s typologií Page a Goldsmithe (1987), kteří sice přišli s jednou z prvních typologií, ovšem úzce zaměřenou jen na úroveň decentralizace mezi státem a lokální samosprávou a rozdělenou na systémy severní a jižní Evropy. Hesse a Sharpe (1991) přidali ve své typologii k modelům severní a jižní Evropy ještě anglosaský model s výrazným zaměřením na role starostů jako manažerů i mediátorů na různých úrovních vládnutí. Loughlin (2003) dále tuto typologii rozšířil o germánský model centrální Evropy. Především díky teritoriální rozdrobenosti a odlišnému historickému, kulturnímu a politickému vývoji pracují evropské typologie s více parametry než jen se stylem vedení a oddělením pravomocí.

2 / Teoreticko-oborová perspektiva

V rámci teoreticko-oborové dimenze lze akademickou diskuzi zhruba rozčlenit na ekonomickou, sociologickou, politologickou a legislativní. Ekonomické zaměření výzkumu zaznamenalo největší vliv v období ekonomického růstu západních zemí a následného navyšování vládních rozpočtů na chod byrokracií (Gemmel, 1993). Autoři nacházeli přímou souvislost mezi ekonomickou prosperitou země a velikostí jejího byrokratického aparátu, díky kterému bylo možné expandovat nabídku sociálních jistot a sociální podpory pro každou společenskou vrstvu (Brennan & Buchanan, 1980; Buchanan & Wagner, 1977). V kontrastu s byrokratickou expanzí navázali naopak minimalizací administrativy a účinnými mechanismy úspor v rozpočtu pro byrokracie například Gray, Jenkins a Segworth (2002).

Sociologická debata se zaměřuje na komplexní vztahy jednotlivých aktérů uvnitř i vně byrokracií. Castells (1996) či Torgerson (2003) popisují důležitou participační roli veřejně aktivních jednotlivců a komunit. Různé normy a hodnoty dominující v každé sociální síti také mohou vymezovat funkce byrokracií (Atkinson & Coleman, 1992). I komunikace mezi zájmovými skupinami a zaměstnanci orgánů místní správy na horizontální úrovni dokáže vytvořit efektivní tlak na byrokracii a směřovat její výstupy (Considine, 1992; Olsen, 1987).

Z pohledu politologického jsou hlavními aktéry veřejné správy politici a míra jejich ideologického a politického vlivu, se kterým dokáží instituce místní správy ovlivňovat (Luke, 1974). Ve většině demokratických režimů získávají postupně byrokracie především díky

decentralizaci velký vliv na utváření státní politiky (Bache & Flinders, 2004) a na rozvíjení demokracie, politické odpovědnosti a participace občanské společnosti (Sisk, 2001). Z politologické perspektivy zároveň nelze politická rozhodnutí vytvářet ani realizovat bez podpory místních institucí a byrokracií (Winter, 2003).

V rámci debaty o významu byrokracie v legislativě je funkce byrokracie ovlivněna právním systémem, ústavou a kodifikovanými normami každé země (Bevir, Rhodes & Weller, 2003). Ústava a zákony přirozeně ohraničují pravomoci úřadu. Zároveň se ale se změnou zákonů automaticky reformují i byrokracie (Giglio, 1995). V těchto případech ovšem často vzniká riziko přizpůsobování právního rámce exekutivě a následné podjatosti byrokracií.

Stejně jako geografie, i výše zmíněné teorie významně ovlivnily typologie lokálních samospráv. Například Loughlin (2003) ve své typologii používá kritéria legislativní (ústavní a zákonné pravomoci lokálních samospráv a úroveň decentralizace), kritérium politologické (vztah mezi politiky a lokální administrativou), a kritérium sociologické (vztah mezi státem a společností). Ekonomické kritérium zase uplatňuje Swianiewicz (2014), který člení země východní Evropy také podle funkční a finanční decentralizace, měřené podílem lokálních samospráv na výdajích HDP, podílem lokálně kontrolovaných daní v celkovém příjmu a výši dluhu lokálních samospráv v celkovém HDP. I Heinelt a Hlepas (2006) se orientují podle teoreticko-oborové diskuze a poukazují na unikátní postavení lokálních samospráv zemí východní Evropy založené na sociologickém, historickém a kulturním vývoji, který předurčil vysokou úroveň centralizace v tomto regionu. Následující část článku hovoří o poslední, aplikované perspektivě, která výše popsané teoretické vědění aplikuje skrze reformy v lokálních samosprávách.

3 / Aplikovaná perspektiva

Už od šedesátých let minulého století se akademici snažili vyvinout reformy veřejné správy, které zvýší efektivitu práce a výkonost administrativy. Tyto reformy jsou ovlivněny jak historicko-geografickou perspektivou, tak teoriemi o veřejné správě a z nich vycházejícími typologiemi. V množství aplikovaných reforem se zdá být zatím nejúspěšnější *New Public Management* (NPM). NPM byla aplikována v různých formách a mutacích v kontinentální Evropě, Skandinávii a Velké Británii. Přímo ji využilo více či méně úspěšně mnoho měst a obcí, mezi nejznámější příklady patří město Tilburg, které přizpůsobilo svou administrativu zkušenostem vedení podniků v soukromém sektoru. NPM obecně vychází z neoliberalismu a zaměřuje se na modernizaci veřejné správy, decentralizaci a manažerský styl vedení byrokracií za účelem maximální efektivitu práce (viz Kühlmann & Wollmann, 2014; Wollmann, 2004; 2008; Wollmann & Schroter, 2000; Naschold & Bogumil, 2000).

NPM předcházela *New Public Administration* (NPA), která se sice stejně jako NPM soustředila na ekonomickou, produktivní a výkonnostní stránku veřejné správy, ovšem zcela vynechávala společenské problémy a veřejný zájem daný odlišným historickým a kulturním

pozadím (Bellah et al., 1985). Na úrovni NPM je kladen důraz i na jiné teorie, které nahrazují stávající administrativní systémy, jako například *New Public Service* (NPS) nebo *New Public Governance* (NPG), jeden z nejnovějších trendů. NPS je systém, který do centra rozhodování řadí samotné občany a cílem rozhodování je veřejný zájem (Denhardt & Denhardt, 2000). NPG se pouze odráží od NPS a navrhuje systém, ve kterém politici a byrokrati spolupracují na několika úrovních v rámci pluralitní demokracie, kde je politika proudem mnoha informačních kanálů (Osborne, 2006). V kontrastu s NPM oba poslední modernější reformní nástroje zdůrazňují důležitost vztahů mezi organizacemi a soustředí energii na zkvalitnění služeb veřejnosti na rozdíl od pouhé maximalizace produktivity (Osborne, Radnor & Nasi, 2012).

Z těchto teorií vychází řada dalších aplikovaných reforem, například tzv. *corporate governance*, které zvyšuje efektivitu práce a legitimitu veřejné správy formou spolupráce správců veřejných organizací, politických zastupitelů a úředníků. Například ve Velké Británii mají městské organizace přibližně od roku 1980 výkonné a dozorčí rady složené z politických exekutivních a nezávislých „ne-exekutivních“ manažerů, kteří dohlíží na kvalitu rozhodnutí (Cornforth & Chambers, 2010). Rozšířením dohledu nad implementací veřejných rozhodnutí se zabývá i tzv. *contract governance*, kde řada místních správ především ve Spojených státech amerických smluvně najímá externí organizace, které vyhodnocují výstupy a dohlíží na práci byrokracie (Kettl, 1993; Romzek & Johnston, 2005). V neposlední řadě je oblíbenou reformou především ve Skandinávii tzv. *network governance*, které představuje víceúrovňovou spolupráci mezi politiky, administrativou, neziskovými organizacemi, institucemi a jednotlivci, jejichž zájmem je dohlížet na efektivitu a transparentnost veřejné správy (Peters, 2000; Sorensen & Torfing, 2005). I přes širokou škálu zaměření a uplatnění, jsou zmíněné reformní nástroje pro tento článek stěžejní, protože aplikují teoretické poznání v různých formách do reálného prostředí veřejné správy.

Při propojení s typologiemi byly reformy NPM zatím v praxi nejvíce kompatibilní s již zmiňovanými modely oddělených rolí, ve kterých má sice politik i byrokrat každý svou vlastní roli, ale od byrokratů se především očekává pasivní akceptace jakéhokoliv politického cíle a strategie (Svara, 2006). Kersting a Vetter (2003) ve své rozšířené typologii zkoumají země, které aplikují reformy lokální administrativy, spočívající v teritoriálních, funkčních a manažerských strategiích, a lokální politické reformy, spočívající ve zkvalitnění reprezentativní demokracie a přímé účasti voličů. V rámci manažerských reforem lokální administrativy je NPM směrem, který nejvíce ovlivnil různé systémy veřejné správy a promítnul se do jejich služeb, ovšem v případě hodnocení kvality demokracie jsou úspěšnější ty reformy, které aktivizují občanskou společnost a překrývání kompetencí na úřednické a politické úrovni. Právě úzké propojení reforem NPM s procesy tržních mechanismů spojuje většinu zmíněných obdivovatelů ale i kritiků NPM, jejichž hlavním argumentem je neslučitelnost základních charakteristik úřadů veřejné správy a organizací soukromého sektoru. Současně se zohledněním společenských, kulturních a politických specifik každé země se v rámci aplikované perspektivy začaly začátkem devadesátých let prosazovat popsané multilaterální reformy managementu ve veřejné správě stojící na základech NPM.

Tuto rozsáhlou akademickou a praktickou diskuzi o zrevidované a zdokonalené verzi NPM shrnuli Osborne a Gaebler (1992) do deseti principů efektivního a moderního systému lokální samosprávy. Prvním principem je redefinování role samospráv z „veslování“ spíše na „kormidlování“, při kterém jsou na prvním místě cíle, strategie a partneři namísto regulace a řízení procesu. Druhým principem je tak dokonalé splynutí mezi komunitou a samosprávou, že služby si z veřejných prostředků mohou zajišťovat občané, kteří tak sami přirozeně přispívají ke kvalitě místní demokracie. Třetím bodem je kompetitivní samospráva, která ve službách i v interních úředních zakázkách povolí kontrolovanou tržní konkurenci. Čtvrtý princip spočívá ve změně orientace úřadů místní samosprávy z pravidel na cíle, kritické uvažování o svých vlastních postupech a odvahu být reformní a flexibilní. Pátým bodem je podpora a investice do výstupů místní samosprávy a výkonnostních opatření, s důrazem na měřitelnost tolik žádané efektivity byrokracií. Šestý princip řeší vztah k občanům/zákazníkům veřejné správy, jejichž potřeby a požadavky musí být vždy nadřazeny potřebám byrokracie. Sedmý princip se zaměřuje na vyškolení úředníků místní samosprávy v oblasti tržních mechanismů, aby byly úřady schopny hledat zdroje a vydělávat peníze, ne je jen utrácet. Osmý bod se zabývá užíváním strategického plánování a nástrojů pro předcházení problémů v implementaci veřejné politiky – krizový management a investice do nápravy škody musí být použity až jako poslední možnosti. Devátým principem je tolik zmiňovaná decentralizace a oproštění se od tradiční byrokratické hierarchie především pomocí nových technologií a e-governmentu. Tvorba a implementace veřejné politiky má být výsledkem týmové práce a transparentních organizačních struktur. Závěrem, desátý princip shrnuje podstatu NPM a spočívá v tržně orientované samosprávě, která se snaží využít tržní mechanismy a výstupy soukromého sektoru k řešení své agendy (Osborne & Gaebler, 1992).

Úspěšnost těchto principů, a z nich vzešlých reform, je ovšem zcela závislá na vyřešení základního problému, kterým je ochota politiků reformy vůbec akceptovat a podělit se o moc s administrativou. Na tento problém upozorňovali již Pollitt a Bouckaert (2011), kteří tvrdili, že většina problémů administrativy je způsobená právě politickými obstrukcemi. Aby mohly být reformy lokálních samospráv implementovány, je tedy v první řadě nutné definovat vztah mezi politikou a byrokracií. Následující část článku vytváří originální systematizaci, která definuje strategická místa vztahu politika-byrokracie, ve kterých mohou buďto být kooperativně aplikovány reformy, nebo v nich dojde ke konfliktu a přetahování o zdroje a pravomoci mezi politikou a byrokracií.

4 / Vztah politika-byrokracie

Literatura poslední, aplikované perspektivy je klíčová pro zkoumání konkrétního vztahu politika-byrokracie, právě kvůli dělení politické moci. Níže je podrobněji analyzováno, zda je vztah politika-byrokracie volný, nebo těsný v oblastech odpovědnosti, pravomocí

a výstupů byrokracie. Tato centrální kritéria jsou vytvořena na základě popsaných perspektiv a typologií zabývajících se byrokratickou autonomií a jejich aplikace umožní hlubší rozvoj zkoumání této oblasti. Ze zpracované literatury, bez ohledu na zemi a zkoumanou úroveň vlády vyplývá, že nejvíce znatelné dopady má autonomie na delegaci odpovědnosti a úkolů, využívání pravomocí při plnění úkolů a hodnocení výstupů a jejich dosahu. Na tomto tříúrovňovém členění je založena následná originální systematizace literatury, která umožní definovat kladné a záporné dopady byrokratické autonomie v každé z vybraných oblastí.

4.1 / Delegace odpovědnosti při plnění úkolů

Původním principem vztahu politika-byrokracie je delegace odpovědnosti k úkolům vzniklým na základě demokratického rozhodování. V současnosti se v rámci výše popsaných reforem založených na NPM nejvíce systémů lokální administrativy přibližuje úřednickému managementu, ve kterém je vztah mezi politickým vedením a byrokracemi volnější. Delegace úkolů uvnitř byrokracie je řízena vlastní manažerskou hierarchií. Při této horizontální koordinaci politici figurují jako vyjednavací a vedoucí byrokraté jako exekutivní manažeři (Peters & Pierre, 1998; Christensen & Lægreid, 2007; 2010; Klijn, 2011). Vedoucí úředník, který je zodpovědný za řešení problému, může flexibilně reagovat na zadání, aniž by musel následovat politicky nařízený postup (Carpenter & Krause, 2012; Carpenter, 1996). Úkol je v horizontálně koordinovaném úřadu řešen komplexně příslušnými experty, ale zároveň i s pomocí zdrojů a znalostí externích specializovaných úseků, pokud je potřeba. Zkušenosti jsou následně mezi specializovanými úseky sdíleny a řešení problémů tak může být do budoucna znatelně urychleno (Osborne, 2010).

Tato více či méně oficiální spolupráce s externími aktéry a horizontální koordinace byrokratů se ovšem s velikostí byrokracie stává složitější. Řešení úkolu může být s množstvím mezi-úřednických konzultací a připomínek zdlouhavé a neefektivní. I výběr externích partnerů při řešení úkolu si může byrokracie pro ulehčení práce zúžit na ty, které nebudou výrazně „komplikovat“ předem stanovenou strategii (Rowe & Devanney, 2003). S množstvím specializovaných úkolů se množí i specializovaná oddělení, což zatěžuje personální a organizační strukturu úřadu. Všechny tyto potenciální nevýhody volného vztahu jsou argumentem pro model přísnějšího politického managementu (West, 1995; Weingast, 1995). Pokud je vztah politika-byrokracie těsný a úkoly jsou delegovány podle pravidel a hierarchického uspořádání úřadu, pak jsou většinou doba i způsob řešení úkolu standardizované a spolehlivě dodržované. Na to už dohlíží sám politik, který používá byrokracii jako nástroj realizace volebního programu. Byrokracie jsou za své výstupy v řádném termínu odpovědné výhradně centralizovanému politickému managementu. Tím pádem je i hierarchie odpovědnosti lépe čitelná pro veřejnost a byrokratické úspěchy či neúspěchy jsou vizitkou politika.

4.2 / Využívání pravomocí při plnění úkolů

Úředníci mohou v samotném procesu plnění úkolů využívat různou míru pravomocí, v závislosti na druhu managementu byrokracie. Pokud je vztah politika-byrokracie volnější, může úřednický management těžit z absence politické autority a přesáhnout organizační, legislativní a finanční hranice byrokracie, což je základem většiny modelů vycházejících z NPM (Verhoest et al., 2004; Kersting & Vetter, 2003). Vedoucí byrokrat, který je odpovědný za výstupy, může své legislativní a rozpočtové pravomoci využít k zapojení externích partnerů do plnění úkolů úřadu a spolupracovat s neziskovými organizacemi, dalšími úřady veřejné správy či externími poradci. V rámci takto vytvořených sítí může dojít k zefektivnění procesu plnění úkolů s optimálními výstupy odpovídajícími aktuálním požadavkům společnosti. Přístup k finančním a informačním zdrojům staví byrokracii do pozice schopného vyjednavče a lobbisty veřejného zájmu. Možnost svobodně reagovat na legislativní, politické a tržní mechanismy reálného světa tvoří z byrokracie moderní a progresivní mechanismus (Caulfield & Larsen et al., 2002).

Do tohoto optimálního a efektivního využívání pravomocí ovšem může vstoupit několik faktorů. Řada autorů poukazuje na proměnlivost vztahů mezi byrokracií a externími aktéry (Molina & Rhodes, 2002). Spolupráce s partnery zahrnuje nutnou kalkulaci se skrytými zájmy a konflikty priorit obou stran. Kontrolu nad situací pak má strana se silnějším zájmem a zdroji, což v autonomní byrokracii může vést k hromadění zdrojů k vyřešení jedné priority na úkor jiných problémů. Z těchto důvodů zastánci těsného vztahu politika-byrokracie zdůrazňují, že politický management vytváří „sila politického postupu“ (*policy-silos*), která svým předem stanoveným přidělením pravomocí a regulovanými zdroji předchází byrokratickému zneužívání pravomocí (Froy & Guigère, 2010; Lindsay & McQuaid, 2009). V demokratických parlamentních systémech jsou dalšími důležitými faktory při tvorbě veřejné politiky také odpovědnost a legitimita úřadu (Crozier, 1970). Pokud pravomoc jednoho úředníka nebo pravomoci rozdrobené uvnitř byrokracie nepodléhají dohledu politického zastupitele, potažmo veřejnosti, není možné ani řádně kontrolovat transparentnost procesu plnění úkolů.

4.3 / Výstupy a jejich dosah

Dalším důležitým faktorem vztahu politika-byrokracie jsou výstupy a efektivita práce byrokracií. Byrokracie, jakožto orgány nesvázané volebním obdobím, mají ideální podmínky k tvorbě dlouhodobé a efektivní politiky. V případě volného vztahu politika-byrokracie jsou výsledky ovlivněny vstupem všech zainteresovaných aktérů, kteří se na řešení podíleli (Furlong, 1997; McQuaid, 2009). Při dobře nastavené vnitřní i externí spolupráci tak byrokracie svou prací reaguje na aktuální potřeby společnosti a vytváří dlouhodobou koherentní politiku. Stejně tak si spoluprací s lokálními aktéry a neziskovými organizacemi byrokracie

buduje důvěru často skeptické veřejnosti. Dosah této politiky sdílených priorit a potřeb je dlouhodobý a pro společnost více potřebný než krátkodobé projekty v rámci politické kampaně. Tento optimální model vyvážené nabídky a poptávky mezi byrokracií a společností může ovšem být narušen řadou defektů úřednického managementu.

Konzultace se zájmovými skupinami a meziorganizační spolupráce mohou bez regulací a koordinace pozměnit počáteční cíle do takové míry, že výstup je spíše kompromisem mezi strategickými prioritami všech partnerů, než původně zamýšlenou politikou veřejného zájmu. Rozdrobenost úkolu mezi jednotlivé aktéry může svádět k nedbalosti (*slack-maximization*), nekonečným administrativním procedurám a vzdalujícím se cílům (Niskanen, 1971). Odpovědnost za nesplněné úkoly se pak obtížně přiřazuje a veřejnost ztrácí ve své místní organizace a úřady důvěru (McQuaid, 2009). Zastánci těsného vztahu politika-byrokracie proto argumentují pro politický management, který předchází nejasným výstupům byrokracie, mnohokrát pozměněným řetězcem organizací a partnerů (Lake & Baum, 2001; McCubbins & Schwartz, 1984). V rámci hierarchie je předem určeno, kdo se bude na řešení úkolu podílet a koho jeho výstupy zasáhnou. V tomto modelu je politik jediným faktorem, který může svým jednáním pozměnit výstup byrokracie, a tím pádem je i pro veřejnost jediným odpovědným za její úspěch či neúspěch.

4.4 / Systematizace

Klíčové elementy v rámci aplikované dimenze jsou popsány v Tabulce 1. Tato dosud nepopsaná systematizace shrnuje, že pokud je vztah politika-byrokracie těsný, delegace odpovědnosti odpovídá politické hierarchii a politicky stanoveným pravidlům. Pravomoci byrokracie jsou pevně ohraničené a finanční zdroje, se kterými může byrokracie disponovat, jsou omezené přiděleným rozpočtem. Za proces plnění úkolu, stejně tak jako za splnění či nesplnění vytyčené cíle, je odpovědný politik jakožto nejvyšší manažer byrokracie. Výstupy byrokracie většinou odpovídají krátkodobým cílům aktuálního politického programu. Pokud je vztah politika-byrokracie volný, úkoly jsou delegovány úřednickou hierarchií a plnění úkolů je horizontálně koordinováno uvnitř byrokracie. Úředníci hospodaří s rozpočtem, informacemi a legislativním ohraničením byrokracie dle vlastního uvážení a navazují spolupráci s libovolně zvolenými externími partnery. Tím pádem jsou i výstupy zacílené na dlouhodobý rozvoj komunity a jsou kombinací sdílených strategických priorit.

Tabulka 1: Systematizace vztahu politika-byrokracie

	Delegace odpovědnosti při plnění úkolů	Využívání pravomocí při plnění úkolů	Výstupy a jejich dosah
Těsný vztah	Politická hierarchie Pravidla	Regulované pravomoci a zdroje Politická odpovědnost	Předem určené krátkodobé cíle Politická odpovědnost
Volný vztah	Horizontální koordinace Úřednická hierarchie	Flexibilní hospodaření se zdroji a informacemi Víceúrovňová spolupráce	Výstupy odrazem spolupráce mnoha partnerů Dlouhodobé strategické cíle

Z uvedeného členění lze dále vypracovat základní parametry byrokratické autonomie, které jsou dalším výstupem tohoto článku. Mezi negativní dopady absence politického vedení na delegaci odpovědnosti patří především pluralizace úředníků a specializovaných oddělení, což prodlužuje a komplikuje řešení úkolů. S množstvím autonomních externích i interních partnerů se mohou množit neshody kvůli skrytým zájmům a odlišným prioritám. Výstupy jsou pak ovlivněny smlouváním mezi partnery. Pokud zůstanou úkoly nesplněné, nebo se jejich plnění množstvím konzultací oddaluje, v počtu spolupracujících úřadů a organizací se těžko hledá odpovědný jedinec. V optimálních podmínkách ovšem byrokratická autonomie zaručuje komplexní řešení problémů, při kterém zkušení úředníci spolupracují s expertními partnery. Meziorganizační partnerství a sdílení informací zaručuje výstupy, které jsou tím nejlepším řešením pro reálné a dlouhodobé problémy komunity. Autonomní byrokracie se tak může stát schopným a důvěryhodným partnerem při tvorbě a implementaci veřejné politiky, viz Tabulka 2.

Tabulka 2: Záporné a kladné dopady byrokratické autonomie

	-	+
Delegace odpovědnosti při plnění úkolů	Pluralizace oddělení Zdlouhavé řešení úkolů	Komplexní řešení Sdílení zkušeností
Využívání pravomocí při plnění úkolů	Skryté zájmy Konflikty priorit	Reprezentace veřejného zájmu Rozvíjení dovedností a schopnost reagovat v reálných situacích
Výstupy a jejich dosah	Tlak zájmových skupin Oddalování výstupů Ztráta odpovědnosti	Dlouhodobé koherentní výstupy Důvěra veřejnosti

Závěr

Tento článek představil a přehledně rozdělil širokou akademickou diskuzi o vztahu mezi politikou a byrokracií a jejich vzájemném ovlivňování. Na základě zpracované literatury byla vytvořena systematizace tohoto vztahu, který je buďto kooperativní/volný, umožňující autonomní byrokracii, nebo autoritativní/těsný, kde byrokracie podléhá politickým pokynům. Zároveň byla představena vlastní kritéria dopadů absence politického vedení na (1) delegaci odpovědnosti při plnění úkolů, (2) využívání pravomocí při plnění úkolů, (3) hodnocení výstupů a jejich dosahu, která definují kladné a záporné dopady byrokratické autonomie. Množství literatury na toto téma ovšem významně přesahuje kapacitu tohoto článku a další výzkum je potřebný především v oblasti externích politických vstupů a tlaků v autonomních byrokraciích. To, že byrokracie nepodléhá instrukcím příslušného politického zastupitele, neznamená, že není politikou ovlivněna. Navazující výzkum může být postaven na předpokladu představených tří úrovní (delegace, pravomoci a výstupy) vycházejících z tohoto článku, ve kterých se byrokratická autonomie nejvíce prosazuje. V každé z těchto úrovní ale může být jiné rozložení aktérů a jiný poměr politického vlivu. Další otázkou, kterou může uvedená systematizace pomoci řešit, je vliv externích aktérů. Je možné politický vliv srovnávat s vlivem zájmových skupin? Jaký je rozdíl mezi politickým vstupem ministrů a zastupitelů, do jejichž gesce určitý úřad spadá, a vstupem opozičních politiků? Tyto otázky již jsou otevřeny (viz MacDonald, 2007), ale hlubší analýza skutečné odolnosti proti politickým vlivům může zásadně změnit zařazení mnoha autonomních byrokracií.

Seznam zdrojů /

Aberbach, J. B., Putnam, R. D., Rockman, B.A. (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

Atkinson, M. M., Coleman, W. D. (1992) Policy networks, policy communities and the problems of governance. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 5(2), 154–180.

Bache, L., Flinders, M. (2004) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Balík, S. (2009) *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing.

Bawn, B. (1995) Political control versus expertise: Congressional choices about administrative procedures. *American Political Science Review*, 89(1), 62–73.

Bellah, R. N., Madsen, R., Sullivan, W. M., Swidler, A., Tipton, S. M. (1985) *Habits of the heart. Individualism and commitment in American life*. Berkeley: University of California Press.

Bevir, M., Rhodes, R. A. W., Weller, P. (2003) Comparative Governance: Prospects and Lessons. *Public Administration*, 81(1), 191–210.

- Brennan, G., Buchanan, J. M. (1980) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, J. M., Wagner R. (1977) *Democracy in Deficit*. New York: Academic Press.
- Carpenter D. (1996) Adaptive Signal Processing Hierarchy and Budgetary Control in Federal Regulation. *American Political Science Review*, 90(2), 283–302.
- Carpenter, D., Krause, G. A. (2012) Reputation and Public Administration. *Public Administration Review*, 72(1), 26–32.
- Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Caulfield, J., Larsen, H. /eds./ (2002) *Local Government at the Millenium*. Opladen: Leske + Budrich.
- Considine, M. (1992) Alternatives to Hierarchy: The Role and Performace of Lateral Structures Inside Bureaucracy. *Australian Journal of Public Administration*, 51(3), 309–320.
- Cornforth, C., Chambers, N. (2010) The role of corporate governance and boards in organisational performance. In Walshe, K., Harvey, G., Jas, P. (eds.) *Connecting Knowledge and Performance in Public Services: From Knowing to Doing*, 99–127. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crozier, M. (1970) *La société bloquée*. Paris: Editions du Seuil.
- Denhardt, R. B., Denhardt, J. V. (2000) The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.
- Epstein, D., O'Halloran, S. (1994) Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion. *American Journal of Political Science*, 38(3), 697–722.
- Froy, F., Giguère, S. (2010) *Breaking Out of Policy Silos: Doing More with Less*. Paris: OECD Publishing.
- Furlong, S. R. (1997) Interest Group Influence on Rule Making. *Administration and Society*, 29(3), 325–347.
- Gemmell, N. (1993) *The Growth of the Public Sector: Theories and International Evidence*. Aldershot: Edward Elgar.
- Giglio, E. (1995) *Rights, Liberties and Public Policy*. London: Avebury.
- Gray, A, Jenkins, B., Segsworth, B. (2002) *Budgeting, Auditing and Evaluation: Functions and Integration in Seven Governments*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Heinelt H., Hlepas, N. K. (2006) Typologies of Local Government systems. In Back, H., Heinelt, H., Magnier, A. (eds.) *The European Mayor: Political Leadership in the Changing Context of Local Democracy*, 21–42. Weisbaden: VS Verlag fur Sozialwissenschaften.
- Hesse J. J., Sharpe L. J. (1991) *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Christensen, J. G. (2001) Bureaucratic autonomy as a political asset. In Peters, B. G., Pierre, J. (eds.) *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, 114–126. London: Routledge.
- Christensen, T., Lægreid, P. (2007) *Transcending New Public Management*. Aldershot: Ashgate.

- Christensen, T., Lægreid, P. (2010) Increased complexity in public sector organizations – The challenge of combining NPM and post-NPM. In Lægreid, P., Verhoest, K. (eds.) *Governance of Public Sector Organizations. Proliferation, autonomy and performance*, 255–275. London: Palgrave Macmillan.
- Kersting, N., Vetter, A. (2003) *Reforming Local Government in Europe*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Kettl, D (1993) *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington: The Brookings Institution.
- Klijn, E. H. (2011) Public Management and Governance: a comparison of two paradigms to deal with modern complex problems. In Levi-Faur, D. (ed.) *The Oxford Handbook of Governance*, 201–214. Oxford: Oxford University Press.
- Koudelka, Z. (2007) *Samospráva*. Praha: Linde Praha.
- Kühlmann, S., Wollmann, H. (2014) *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Lake, D. A., Baum, M. A. (2001) The Invisible Hand of Democracy: Political Control and the Provision of Public Services. *Comparative Political Studies*, 34(6), 587–621.
- Lindsay, C., McQuaid, R. W. (2009) New Governance and the Case of Activation Policies: Comparing Experiences in Denmark and the Netherlands. *Social Policy and Administration*, 43(5), 445–463.
- Lindström, A. (1999) The Comparative Study of Local Government Systems. A Research Agenda. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1(1), 97–115.
- Loughlin, J. (2003) *Subnational Democracy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Luke, S. (1974) *Power: A Radical View*. Basingstoke: Macmillan.
- MacDonald, J. A. (2007) Agency Design and Postlegislative Influence over the Bureaucracy. *Political Research Quarterly*, 60(4), 683–695.
- McCubbins, M. D., Schwartz, T. (1984) Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 28(1), 165–179.
- McQuaid, R. W. (2009) Theory of Organisational Partnerships – partnership advantages, disadvantages and success factors. In Osborne, S. P. (ed.) *The New Public Governance: Critical Perspectives and Future Directions*, 127–148. London: Routledge.
- Merton, R. K. (1957) *Social theory and social structure*. Glencoe: Free Press.
- Molina, O., Rhodes, M. (2002) Corporatism: The past, present and future of a concept. *Annual Review of Political Science*, 5(1), 305–331.
- Mouritzen, P., Svava, J. H. (2002) *Leadership at the Apex. Politicians and Administrations in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Naschold, F., Bogumil, J. (2000) *Modernising States: New Public Management in the German and International Perspective*. Berlin: Springer.

- Niskanen, W. A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, New York: Aldine-Atherton.
- Olsen, J. P. (1987) *Organized Democracy*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public*. Boston: Addison Wesley.
- Osborne, S. P. (2010) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.
- Osborne, S. P. (2006) The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., Nasi, G. (2012) A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *American Review of Public Administration*, 43(2), 135–158.
- Page, E. C., Goldsmith, M. (1987) *Central and Local Government Relation. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.
- Peters, G. (2000) Governance and comparative politics. In Pierre, J. (ed.) *Debating governance: authority, steering, and democracy*, 54–90. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, G., Pierre, J. (1998) Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223–243.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis – NPM, Governance and the Neo-Weberian State*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press.
- Romzek, B. S., Johnston, J. M. (2005) State Social Services Contracting: Exploring the Determinants of Effective Contract Accountability. *Public Administration Review*, 65(4), 436–449.
- Rourke, F. E. (1987) Bureaucracy in the American Constitutional Order. *Political Science Quarterly*, 102(2), 217–232.
- Rowe, M., Devaney C. (2003) Partnership and the Governance of Regeneration. *Critical Social Policy*, 23(3), 375–397.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in administration; a sociological interpretation*. Evanston: Row, Peterson.
- Sisk, T. D. (2001) *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance*. Stockholm: International IDEA.
- Sorensen, E., Torfing, J. (2005) The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195–218.
- Svara, J. H. (2006) Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process – A Review of Themes and Issues in the Literature. *International Journal of Public Administration*, 29(12), 953–976.
- Swianiewicz, P. (2014) An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*, 40(2), 292–311.

- Torgerson, D. (2003) Democracy through Policy Discourse. In Hajer, M. A., Wagenaar, H. (eds.) *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, 113–138. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verhoest et al. (2004) The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration and Development*, 24(2), 101–118.
- Von Mises, L. (1944) *Bureaucracy*. London: Libertarian Press.
- Weber, M. (1947) *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press and the Falcon's Bring Press.
- Weingast, B. R. (1995) The Economic Role of Political Institutions. *Journal of Law, Economics and Organization*, 11(1), 1–31.
- West, W. F. (1995) *Controlling the Bureaucracy: Institutional Constraints in Theory and Practice*. New York: M. E. Sharpe.
- Wilson, W. (1887) The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.
- Winter, S. (2003) Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. In Peters, G. B., Pierre, J. (eds.) *Handbook of Public Administration*, 212–222. London: Sage.
- Wollmann, H. (2004) Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisation. *Local Government Studies*, 30(4), 639–665.
- Wollmann, H. (2008) Reforming Local Leadership and Local Democracy: The cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective. *Local Government Studies*, 34(2), 279–298.
- Wollmann, H., Schroter, E. (2000) *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*. London: Ashgate.

Summary /

Decentralization, subsidiarity and power sharing have become much-discussed issues in recent years, particularly at the level of local governance. These concepts come hand in hand with bureaucratic autonomy, which is based on the transfer of power from local politicians to local bureaucracies. However, to study this transfer, one must first understand the relationship between politics and bureaucracy, which is specific for every culture, society and political system. Such a comprehensive and coherent analysis of this relationship between political leadership and bureaucracies is missing in contemporary academic research. This article introduces an original key to the analysis of the relationship between politics and bureaucracies and their independent (or co-dependent) functioning.

This relationship can either be cooperative, which is labeled as “loose” for the purposes of this article, or “tight,” where bureaucracy is subject to political orders. Within these contrasting extremes, this article introduces (1) a systematization of the politics-bureaucracy

relationship and (2) a systematization of the consequences of the absence of political leadership on (a) responsibility, (b) competencies, and (c) outputs of the administration. These general criteria, which at the same time help to define positive and negative consequences of bureaucratic autonomy, are based on the reviewed literature about the politics-bureaucracy relationship, which represents the foundation of this article.

The underlying analysis then focuses on contemporary knowledge about bureaucracies and public administration in democratic political systems. American and European systems of public administration influence each other, and one can see similarities between the state level and local level of the politics-bureaucracy relationship. The methodology is based on the research of chosen monographs of researchers who specifically focus on bureaucratic autonomy, or those who have significantly influenced the subject. European academia was slower to start with research on bureaucratic autonomy, so the chosen sample of publications from the 1990s until today is focused primarily on the benefits of decentralization, loose cooperation between bureaucrats and politicians and managerial reforms of local administration. American literature goes further into history and the sample from the 1960s until today is more oriented on the control and regulation of bureaucratic autonomy and the division of power between politicians and bureaucrats.

The politics-bureaucracy relationship can be studied from various perspectives and this article, for simplification of such a complex problem, categorizes literature into the historical-geographic perspective, subject-theoretical perspective and applied perspective. The literature of the last, applied perspective is key for the analysis of the politics-bureaucracy relationship, particularly for its focus on power and resource sharing. From the reviewed literature it is clear that the most significant impact of bureaucratic autonomy can be observed in the areas of delegation of responsibility while working on tasks (area of responsibility), using competencies while solving projects (area of competencies), and evaluating outputs and their impact on the wellbeing of the society (area of outputs).

The three-level analysis is the building block of the systematization, which in its first stage summarizes that if the politics-bureaucracy relationship is tight, the delegation of responsibility corresponds with the political hierarchy and rules determined by politicians. The competencies of the bureaucracy respect rigid boundaries, and financial resources available to the bureaucracy are regulated by the assigned budget. The politician, being the highest manager of the bureaucracy, is the only responsible actor for the process of task-solution as well as goal completion. The outputs of a bureaucracy usually correspond to short-term goals of the dominant political program. However, if the politics-bureaucracy relationship is loose, tasks are delegated within the bureaucratic hierarchy, and task-solution is coordinated horizontally by bureaucrat-managers. Bureaucrats manage their budget, use information freely, adapt the legislative framework to their current agenda, and cooperate with whatever external actor or organization they deem appropriate. Hence the outputs of bureaucracy are aimed at long-term solutions and strategic development of the community.

Further, the consequences of bureaucratic autonomy emerge from the second stage of systematization. Among the main negative consequences of the absence of political leadership in the delegation of responsibility, one can count the pluralization of bureaucrats and departments, which prolongs and complicates task-solution. The risk of conflict over hidden preferences and interests increases with the rising number of autonomous external and internal partners. The outputs of bureaucracy are then influenced by bargaining on all sides. If projects and tasks remain incomplete or if their completion is severely delayed, the public has a small chance of finding one responsible actor or organization. Under optimal conditions, however, bureaucratic autonomy guarantees complex problem-solving, during which qualified bureaucrats cooperate with politicians, active civil society, and external experts. Inter-organizational partnership and information sharing guarantee outputs, which are the best possible policies for the current ailments of the community. An autonomous bureaucracy can thus become a trustworthy partner for drafting and implementing public policies.

The resulting framework of this article can be applied in its basic form across levels of governance and cultural, political and social differences in most liberal democratic countries. Nevertheless, the amount of literature on various concepts connected to the topic of the politics-bureaucracy relationship significantly exceeds the capacity of the article. Further research is necessary particularly for the area of external political pressures on bureaucracies. The fact that bureaucracy is not subject to an assigned political representative does not necessarily mean that it is not influenced by politics. Actors, political ideologies, and business interests can vary and significantly influence each stage of the introduced three-level analysis of delegation, competencies, and outputs.

CZECH POLITICAL SCIENCE REVIEW

Editorial Board /

Jan Němec (Editor-in-Chief), Štěpán Drahokoupil (Executive Editor)
Gabriel Badescu, Alena Drieschová, Vladimíra Dvořáková, Magdalena Hadjiisky,
Seán Hanley, Vít Hloušek, Jakub Charvát, Petr Kopecký, Karel Kouba, Michal Kubát,
Darina Malová, Zdenka Mansfeldová, Michel Perottino, Blanka Říchová,
Katarína Staroňová, Kateřina Vráblíková

Editorial Advisory Board /

Marek Bankowicz, Peter Bugge, Kevin Deegan-Krause, Alenka Krašovec,
Françoise Mayer, Karel B. Müller, Jacques Rupnik, Dieter Segert, Jacek Sroka,
Tom Thieme

The journal is published since 1994 twice a year (Summer, Winter).

Price of single issue 150 CZK, annual subscription 300 CZK

Subscription order /

www.cspv.cz/index.php/en/czech-political-science-review/on-line-order

Information for authors /

www.cspv.cz/index.php/en/czech-political-science-review

The journal is provided to the editorial boards of the International Political Science Abstracts – Documentation Politique Internationale and The Central European Journal of Social Science and Humanities (CEJSH), it is also included in the databases EBSCO Political Science Complete, C.E.E.O.L. and ProQuest Political Science. The journal is indexed in the ERIH Plus database.

The journal is published by the Czech Political Science Association

W. Churchill sq. 4, 130 67 Prague 3, Czech Republic

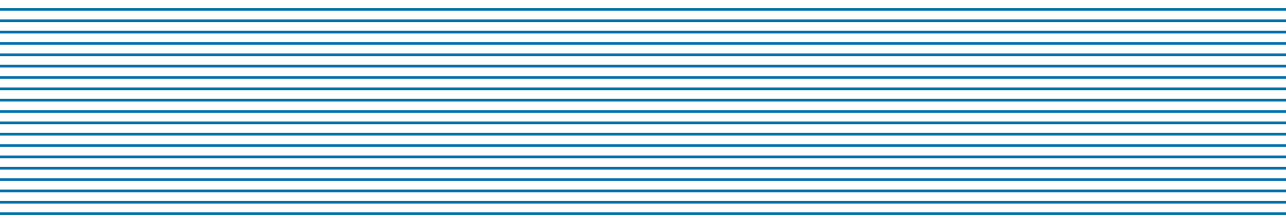
www.cspv.cz

E-mail: nemecj@vse.cz

The journal is financially supported by
the Academy of Sciences of the Czech Republic.

Registration number of the Ministry of Culture of the Czech Republic / MK ČR E 6999

ISSN 1211-0353



Politologická revue je odborný recenzovaný časopis zaměřený
na původní příspěvky českých i zahraničních autorů,
zprávy z vědeckého života a recenze nových knih.

The Czech Political Science Review is academic peer-reviewed
journal of political science mainly focused on original academic
contributions of both Czech and foreign authors.