

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních teritoriálních studií,

Katedra západoevropských studií

Daniela Hálová

**Reformy britské státní správy:
tradice - transformace - kontinuita?**

Diplomová práce

Praha 2008

Autor práce: **Bc. Daniela Hálová**

Vedoucí práce: **Prof., PhDr. Lenka Rovná, CSc.**

Oponent práce:

Datum obhajoby:

Hodnocení:

Bibliografický záznam

HÁLOVÁ, Daniela. *Reformy britské státní správy: tradice-transformace-kontinuita?*. Praha: Karlova univerzita, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních teritoriálních studií, 2008. 81 s. Vedoucí diplomové práce Prof., PhDr Lenka Rovná, CSc.

Anotace

Diplomová práce se snaží o analýzu reforem britské státní správy, jak v teorii, tak praxi. Autorka si vybrala tři oblasti, ve kterých bude podrobně zkoumat tyto reformy. Analýzou čtyř základních dokumentů: Northcote-Trevelyanovou zprávou, Fultonovou zprávou, dokumenty Next Steps a Modernising Government, se budeme snažit ohodnotit dopad změn na tyto oblasti: 1) Personální problematika (nábor, školení, povyšování státních úředníků) 2) Administrativa a odpovědnost (aspekty ministerské odpovědnosti, zodpovědnost, zvláštní poradci) 3) Decentralizace a Fragmentace (dopad více-úrovňového vládnutí včetně dekoncentrace, devoluce a členství v Evropské unii).

První kapitola se zabývá nezbytným uvedením do problematiky britské státní správy. Pojednává o základních principech, historii a výzvách, kterým musí v dnešní době čelit státní služba Spojeného království. Druhá kapitola představuje čtyři dokumenty, jejich historii a debaty, které se vedly kolem jejich publikace. Poslední kapitola analyzuje výše zmiňované oblasti. Analýzou a komparací dokumentů se snažíme porozumět reformám britské státní správy a jejich dopadu.

Annotation

The aim of this Master thesis is to analyse the British civil service reforms both in theory and practice. The author picked three areas where the reforms would be scrutinized. By analysing four essential documents that contributed to the reforms of the civil service: *The Northcote-Trevelyan report*, *The Fulton report*, *Next Steps* and *Modernising Government*, we would be able to evaluate the impact of these changes in the following areas: 1) Human Resources (recruitment, training and the promotion of the civil servants) 2) Administration and Accountability (the aspects of ministerial responsibility, accountability, special advisers) 3) Decentralisation and Fragmentation

(impact of the multi-level governance including deconcentration, devolution and EU membership).

The first chapter is the necessary introductory part that deals with the basic principles of the British civil service, its history and the challenges it faces today. The second chapter provides analysis and historical background of the four documents that are used in the next section. Finally, the third chapter discusses the three above mentioned problematic areas. By analysing and comparing the documents, we seek to understand the reforms of the British civil service and their impact.

Klíčová slova

Státní správa, Británie, reformy britské státní správy, administrativa, New Public Management, New Labour, Margaret Thatcherová, Tony Blair, dokumenty britských vlád, Next Steps, Modernising Government

Keywords

Civil Service, Great Britain, British Civil Service Reforms, public administration, New Public Management, New Labour, Margaret Thatcher, Tony Blair, British Government Documents, Next Steps, Modernising Government

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu.
2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne ...15. 1.2008

Daniela Hálová

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla poděkovat lidem, bez kterých by má diplomová práce vznikala jen s obtížemi. Jsou to zejména profesoři, odborníci na britskou státní správu, má rodina a moji přátelé.

Ráda bych poděkovala vedoucí práce Prof.PhDr. Lence Rovné, CSc., za její užitečné rady, tipy pro získání interview s britskými experty na státní správu a podporu při studiu na zahraničních univerzitách. Dále bych chtěla poděkovat ostatním členům Katedry západoevropských studií, kteří mi pomohli lépe pochopit britskou problematiku.

Za poskytnutí rozhovorů srdečně děkuji expertům na státní správu:

- Británie - profesor Barry O'Toole (Glasgow University)
 - doktor Martin Lodge (London School of Economics)
 - Guy Lodge (Senior Research Fellow, Institute of Public Policy Research - IPPR)
- Nový Zéland - doktor Bryce Edwards (Otago University)
 - profesorka Marrion Simms (Otago University, Australian National University)
- Česká republika - docent Pavel Mates (Vysoká škola ekonomická)

Na závěr bych chtěla poděkovat mé rodině a mým kamarádům, kteří za mnou stáli, podporovali mě a pomáhali mi při zrodu této diplomové práce.

Obsah

1) ÚVOD	5
1.1 Teze práce, otázky k výzkumu.....	6
1.2 Účel, cíle a hlavní problémy výzkumu.....	7
1.3 Teoretický koncept práce.....	8
1.4 Struktura práce.....	9
1.5 Osnova práce.....	11
1.6 Kritika literatury.....	11
2) ÚVOD DO PROBLEMATIKY STÁTNÍ SPRÁVY	16
2.1.1 <i>Státní správa</i>	16
2.1 Vývoj a trendy v administrativě.....	17
2.1.2 <i>Tradiční model</i>	17
2.1.3 <i>Státní správy ve světě</i>	18
2.1.4 <i>Státní správa a výzvy XXI. století</i>	19
2.1.5 <i>Od veřejné správy k veřejnému managementu</i>	20
2.2 Britská státní správa v současnosti.....	22
2.2.1 <i>Dnešní vývoj</i>	22
2.2.2 <i>Směrování britské státní služby</i>	23
2.2.3 <i>Tony Blair a státní správa</i>	24
2.2.4 <i>Konec státní správy?</i>	25
3) HISTORICKÝ PŘEHLED V RÁMCI ANALÝZY PRIMÁRNÍCH DOKUMENTŮ	27
3.1 Northcote-Trevelyanova zpráva.....	27
3.2 Fultonova reforma.....	30
3.3 Next Steps.....	33
3.1.1 <i>Konzervativní reformy (co předcházelo Next Steps)</i>	33
3.1.2 <i>New Public Management</i>	36
3.1.2.1 <i>New Public Management pod drobnohledem</i>	37
3.1.2.2 <i>Problémy New Public Managementu</i>	38
3.1.2.3 <i>Post New Public Management</i>	40
3.1.2.4 <i>Třetí cesta</i>	40
3.1.3 <i>Konzervativní reformy (Next Steps)</i>	41
3.1.4 <i>Majorovy reformy</i>	44
3.4 Modernising Government.....	44
4) ANALYTICKO-KOMPARATIVNÍ ČÁST	48
4.1 Personální problematika.....	48
4.1.1 <i>Nábor zaměstnanců</i>	49
4.1.2 <i>Vzdělání a trénink</i>	53
4.1.3 <i>Schéma přijímání zaměstnanců</i>	55

4.1.4	Charakteristika povolání státního úředníka.....	56
4.1.5	Modernising Government.....	57
4.1.6	Závěr.....	59
4.2	Administrativa a odpovědnost.....	60
4.2.1	Politické metody kontroly administrativy.....	62
4.2.1.1	Parlament.....	62
4.2.1.2	Exekutiva.....	63
4.2.1.3	Soudní moc.....	64
4.2.2	Praxe a odpovědnost.....	64
4.2.2.1	Zvláštní poradci.....	67
4.2.3	Závěr.....	70
4.3	Decentralizace a Fragmentace.....	71
4.3.1	Decentralizace.....	71
4.3.1.1	Dekonzcentrace.....	72
4.3.1.2	Devoluce.....	73
4.3.1.3	Vliv Evropské unie na britskou státní správu.....	74
4.3.2	Decentralizace vs. Centralizace.....	75
4.3.2.1	Závěr.....	75
4.3.3	Fragmentace.....	76
4.3.3.1	Ministerstva a centrální exekutiva.....	76
5)	ZÁVĚR.....	79
5.1	Personální problematika.....	81
5.2	Administrativa o odpovědnost.....	82
5.3	Decentralizace a Fragmentace.....	83
5.4	Tradiční model.....	85
5.5	New Public Management vs New Labour.....	86
6)	SUMMARY.....	88
	POUŽITÁ LITERATURA.....	91
	Primární prameny.....	91
	Sekundární prameny.....	94
	SEZNAM PŘÍLOH.....	98
	PŘÍLOHY.....	99

„Problémem reforem bývá, že jsou mnohdy reformovány ještě předtím, než můžeme zhodnotit jejich dopad“ R.A.W. Rhodes¹

1) Úvod

Britská státní správa je pro někoho fascinující, pro jiného zase nezajímavá.² Nikdo však nemůže popřít, že se kultura a étos tradiční britské státní správy vymykají státním službám, které známe.³ Mnozí z nás viděli britský komediální seriál „Jistě, pane ministře“ a „Jistě, pane premiére“, který v nás zanechal jisté pochybnosti o fungování administrativního aparátu Spojeného království. Jak pracuje byrokracie v současnosti, jaké jsou její klady, zápory; co se podařilo změnit a co nikoliv, to jsou jen některé otázky, které si čtenář může položit. Od prvního uveřejnění seriálu „Jistě, pane ministře“, v roce 1980, se v Británii událo mnoho změn.⁴ Premiérka Margaret Thatcherová (která nastoupila k moci v roce 1979) provedla reformu státního aparátu v rozsahu, který nikdo neočekával. Hodnocení těchto změn je stále rozporuplné. Shledáme se jak se skalními příznivci těchto reforem, tak s jejich neúprosnými kritiky.⁵

Poté, co Thatcherová na počátku devadesátých let odstoupila z postu premiérky, nastupuje John Major, který pokračuje v nastaveném kurzu. Začínají se však ozývat hlasy, že transformace neproběhla tak, jak by veřejnost chtěla. Kritici přicházejí s analýzami, které nejsou příliš příznivé. Hovoří se dokonce o konci tradiční britské správy.

Když v roce 1997 nastupuje labouristická vláda v čele s Tony Blairm k moci, veřejnost očekává, jaký postup zvolí premiér při reformě centrální vlády. Ambiciózní vládní zpráva z roku 1999 je plna slov o modernizaci. Hlavním voličským lákadlem je reforma veřejného sektoru. Její poslední vývoj byl ovšem také podroben kritice.

¹ RHODES, R.A.W., CARMICHAEL, P., McMILLAN, J., MASSEY, A. *Decentralizing the Civil Service: From unitary state to differentiated polity in the United Kingdom*. Buckingham: Open University Press, 2003.

² Britská státní správa lze definovat jako stálou profesionální sekci (součást) výkonné moci - OLIVER, Dawn. *Constitutional Reform in the UK*, Oxford: Oxford University Press, 2003. Základní práce, které pojednávají o státní službě Spojeného království Velké Británie a Severního Irska jsou například: HENNESSY, Peter. *Whitehall*, 1990; DREWRY, Gavin, BUTCHER, Tony. *The Civil Service Today*, 1991.

³ V práci budou používány výrazy státní správa, státní služba či Whitehall vzhledem ke stylistice (zamezení opakování stejných spojení). Whitehall je užitečnou zkratkou. Jedná se o část Londýna, kde se nachází většina vládních ministerstev. Tento výraz se však používá jak pro vládní ministerstva a oddělení, tak pro státní úředníky, kteří zde pracují a také pro zobecnění akcí, které státní správa dělá.

⁴ Další informace můžeme nalézt na stránkách BBC: <http://www.bbc.co.uk/comedy/yesminister/index.shtml> - staženo dne 11.12.2008

⁵ Například Richard Chapman, Barry O'Toole.

1.1 Teze práce, otázky k výzkumu

Jak všechny dosavadní reformy ovlivnily britskou státní správu? Nastal konec tradiční státní služby, nebo se jen částečně reformovala struktura některých složek administrativního aparátu Spojeného království? Zasahovaly do vývoje reforem i externí faktory? V jakém stavu se tak nachází dnešní státní správa? Pokračovala vláda Tony Blaira v kurzu svých předchůdců, nebo obohatila reformy britské státní správy vlastními změnami? Nastal střet tradičního Westminsterského modelu s manažerismem?

Hlavní otázky, na které chce práce získat odpověď:

- 1) Jak reformy ovlivnily britskou státní správu?
- 2) Přetrvává takzvaný „tradiční model“ státní správy?
- 3) Pokračovala vláda Tonyho Blaira v kurzu svých předchůdců nebo dokázala v rámci reforem státní správy prosadit vlastní změny?

Práce se zaměří na čtyři stěžejní dokumenty, které navrhly změny v britské státní správě. Každý z nich se zabýval nejtěžšími problémy své doby a snažil se najít jejich řešení. Proto se nedá říci, že by zahrnovaly veškeré aspekty fungování státní sféry, kterých se tato práce dotkne. Volba těchto dokumentů nebyla náhodná, většina odborníků je považuje za jakési přirozené mezníky při reformování státní správy v Británii. Frekvence citací těchto zpráv převyšuje ostatní publikované primární zdroje.

Vzhledem k tomu, že je obtížné zhodnotit posun při reformách státní správy, byla zvolena analyticko-komparativní metoda, která bude posuzovat změny, které nastaly v jednotlivých kategoriích, zvolených autorkou. Práce však nebude postavena jen na analýze textů čtyř vládních dokumentů, vydávaných za účelem započítání reforem. Rozborem oficiálních publikací lze většinou zjistit směřování budoucích politik, ovšem jejich naplňování v praxi doložit nelze. Pro komplexní pohled na efekt reforem státní správy bude nutné využít i jiných primárních zdrojů (tisková prohlášení, interview, vládní internetové stránky) a sekundárních analýz.

Protože byly tři ze čtyř dokumentů publikovány ve dvacátém století, práce se bude nejvíce zabývat obdobím od roku 1968 až do odchodu premiéra Tonyho Blaira z funkce v červnu roku 2007.

1.2 Účel, cíle a hlavní problémy výzkumu

Cílem této práce je analýza reforem britské státní správy. S pomocí primárních dokumentů, zabývajících se změnami státní služby v Británii, bude porovnán přístup k důležitým otázkám, dotýkajících se administrativy. Mezi hlavní reformy patří *Northcote-Trevelyanova zpráva* 1853-1854, *Fultonova zpráva* 1968, dokument *Next Steps* 1988 a *Modernising Government* z roku 1999. Největší důraz však bude kladen na období vlád premiérů Margaret Thatcherové a Tonyho Blaira. Na pozadí reforem celého byrokratického aparátu můžeme analyzovat, do jaké míry byla státní služba ovlivněna lidmi, jako byli Thatcherová či Blair, jakého posunu v reformě státní služby dosáhli. Analyticko-komparativní koncepce nám pomůže zjistit, jak se jednotlivé reformy dotkly vybraných případových studií. V rámci dokumentu *Next Steps* se práce zaměří také na revoluční *New Public Management*, kterému bude věnován větší prostor, zejména z toho důvodu, že je mnohými autory považován za jeden z nejvlivnějších myšlenkových proudů. Nejdříve bude popsána praxe a problémy státní služby v Británii, zařazena bude i kapitola se stručným nástinem historie státní správy.

Britská státní služba je specifická zejména svými tradicemi, kulturou a převažujícím étosem (tradiční étos však někteří autoři považují za ohrožený – například Richard Chapman či Barry O'Toole). Také organizační struktura, mechanismy školení zaměstnanců a jejich nábor či systém financování jsou jiné, než jak je známe například z kontinentální Evropy.

Základy současné britské státní správy byly položeny v tzv. *Northcote-Trevelyanově zprávě* z roku 1853-1854, k její dnešní podobě však přispěly ještě další reformy. Uvedme zde například zprávy z konce šedesátých a osmdesátých let (tzv. manažerská revoluce). Vzhledem k povaze práce je vhodné zvolit periodizaci, jako nástroj k uchopení této problematiky. Robert Buttler používá periodizaci založenou na sloučení dvou prvků (historických mezníků a kvalitativního přístupu). Dospěl tak k následujícímu členění evoluce britských institucí: formativní období (1854 až dvacátá léta dvacátého století), druhá fáze (třicátá až šedesátá léta dvacátého století), třetí fáze (od publikace *Fultonovy zprávy*-1979) a poslední čtvrtá fáze (od roku 1979)

představující manažerskou revoluci.⁶ Tři z těchto fází (první, třetí a čtvrtá) začaly specifickými reformami státní správy, pouze ta druhá je charakterizována čistě evolučním vývojem (značným nárůstem velikosti a záběru práce, vytvoření komplexní struktury odborů, tlaky na geografické rozptýlení funkcí.⁷ V rámci této konstrukce se budeme věnovat zejména třem obdobím, kde proběhly největší reformy, spojené s 1) Northcote-Trevelyanovou zprávou (1853-1854); 2) Fultonovou zprávou 1968 a 3) manažerskou revolucí Margaret Thatcherové (1979). Uvedeme však i další reformní dokumenty, které byly vydány v již zmiňovaných obdobích a dotýkaly se státní správy, zejména *Modernising Government* z roku 1999 nám ukáže linie myšlení Blairovy administrativy.

1.3 Teoretický koncept práce

Při interpretaci britského politického systému se používá koncept Westminsterského modelu.⁸ V současnosti ale probíhá debata, zda je vzhledem k nedávným změnám relevantní.⁹ Tradiční vazby se proměnily, jak vlivem globalizace, tak i vnitropolitickými pochody. Mezinárodní aktéři, jako Evropská unie, Spojené národy či nadnárodní korporace zasahují do rozhodnutí britské vlády takovým způsobem, který by nebyl dříve možný. Nakolik tyto externí faktory ovlivnily vnitřní pochody Spojeného království je otázkou, která by měla být zodpovězena v jiné práci. Je ovšem evidentní, že mnohé procesy nezávisely jen na vůli centrální vlády (devalvace libry na konci sedmdesátých let, dekolonizace nebo boj proti terorismu). Některé pochody však byly vládou přímo inspirovány (ústavní reformy – reforma parlamentu (House of Lords), devoluce, reformy britské státní správy). Protože však této praxi chybí teoretická koncepce, mnozí autoři se ji snaží následně vytvořit (ať se již jedná o autory, kteří přišli s termínem *governance*, nebo o Anthonyho Giddense, který se snažil vysvětlit politiku New Labour svým konceptem *Třetí cesty*).

⁶ BUTTLER, R. *The Evolution of the Civil Service - A Progress Report*. v *Public Administration*. Vol. 71. Autumn 1993, s. 394-406.

⁷ BUTTLER, R., *The Evolution of the Civil Service*, 1993, s. 396.

⁸ Westminsterský model značí formu liberální demokracie, která je podle britského vzoru založena na suverenitě parlamentu, rovnováze silné vlády a občanů, většinovém volebním systému a propojení moci exekutivní, legislativní a soudní. - ROVNÁ, Lenka, *Kdo vládne Británii?*, Slon, Praha 2004, str.106.

⁹ Například R.A.W. Rhodes nebo autoři, kteří rozebírají suverenitu britského parlamentu (Dawn). Více v kritice literatury.

Tato práce využije zmiňovaného teoretického konceptu *governance*, k vysvětlení měnící se podoby britské státní správy.¹⁰ Koncept *governance* ovšem není bezproblémový. Jako každá nově vytvořená teorie má své zastánce i odpůrce. I přes to je svou podstatou nejvhodnější pro vysvětlení všech pochodů, které nastaly v britské státní službě během posledních desetiletí. Velká část odborníků s *governancí* pracuje, a její popis se hodí na reformy britského administrativního aparátu nejlépe. Je samozřejmé, že někteří autoři mohou tento koncept napadnout. Vzhledem k převažujícímu diskurzu se však tato práce přikloní ke *governanci*.

Definice *governance* je problematická. Dosud neexistuje žádná ustálená verze, která by mezi akademiky převažovala. Při překladu do českého jazyka se používá slovních spojení, která lépe vysvětlí tento termín. V Čechách se tomuto tématu věnovali Martin Potůček a Petr Vymětal.¹¹ Každý z nich charakterizuje *governanci* různě, stejně tak jako cizí autoři. „Nové formy vládnutí, veřejné vládnutí, nové metody, kterými je společnost spravována, nebo změněné podmínky pro vládnutí.“¹²

Pojem *governance* je značně kontextuální záležitostí, je ovlivněn nejen teoretickým zázemím, ale zejména problémem, který analyzujeme. Úskalí, které přináší aplikace této teorie na práci zabývající se reformami britské státní správy, se objevuje při zkoumání posledního období vlády Tonyho Blaira. Zde se totiž začíná vyskytovat termín sloučené vlády, tzv. „*joined-up government*“. Labouristé se zde snaží o opětovné sjednocení státního sektoru, který je po manažerských reformách let osmdesátých, fragmentován. Sloučená vláda může být interpretována jako státo-centrická odpověď na výzvu, kterou přináší *governance*.

1.4 Struktura práce

Práce je rozdělena do tří kapitol. První kapitola je nazvána *Úvod do problematiky státní správy*. Vzhledem ke složitosti tématu je nejdříve nutné vysvětlit, na jakých základech britská státní služba stojí. Protože však Spojené království neexistuje ve vakuu, je nezbytné nastínit obecný vývoj státních správ ve světě: modely, teoretické

¹⁰ RHODES, R.A.W., *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability* (Public Policy and Management Series), Open University Press, 1997.

¹¹ POTŮČEK, Martin, *Koncept strategického vládnutí a možnosti jeho uplatnění v analýze české veřejné politiky* v NĚMEC, Jan, ŠŮSTKOVÁ, Markéta, *III. Kongres českých politologů*, Praha, Olomouc, 2006 nebo VYMĚTAL, Petr, *Proměny teoretických koncepcí governance* v NĚMEC, Jan, ŠŮSTKOVÁ, Markéta, *III. Kongres českých politologů*, Praha, Olomouc, 2006.

koncepty, které provázely novodobou transformaci administrativních aparátů (zejména v anglosaském světě) aj. Tím se zabývá podkapitola *Vývoj a trendy v administrativě*.

Jelikož se diplomová práce věnuje analýze dokumentů, která by mohla zastínit pohled na vývoj státní služby, je potřeba zmínit stručný vývoj britského administrativního aparátu v dnešní době. Směřování veřejného sektoru Spojeného království vzbuzuje u odborníků mnoho otázek a debat. Stručně proto představíme různé názorové proudy, kde jednotliví autoři zastávají rozdílné postoje ohledně reform britské státní správy. To vše bude popsáno v podkapitole *Britská státní správa v současnosti*, která se zmíní i o posledních událostech za vlády Blaira. Protože práce končí výzkum odchodem premiéra Tonyho Blaira z funkce v roce 2007, je nutné tomuto období věnovat větší pozornost. Studované dokumenty totiž končí rokem 1999, kdy byla vydána zpráva *Modernising Government*. Toto období je velmi dlouhé a nepříliš prozkoumané literaturou, pokusíme se tak zobecnit nejdůležitější trendy a porovnat je s působením předchozích vlád. Autorka si je vědoma, že nedostatek analýz mohl ovlivnit její pohled na danou problematiku.

Druhou velkou kapitolu představuje *Historický přehled v rámci analýzy primárních dokumentů*. I přes to, že se může zdát tato kapitola příliš dlouhá, bylo nezbytné představit jednotlivé primární dokumenty a odborné diskuze, které souvisely s jejich publikováním. Diplomová práce také věnuje širší prostor *New Public Managementu*, který byl oproti tradiční administrativní praxi „revolučním“ zásahem do fungování státních správ po celém světě. Právě kvůli dopadu na mnoho anglosaských zemí, které tyto koncepty aplikovaly, je třeba zjistit, jak NPM funguje (jaké jsou jeho výhody a nevýhody).

Posledním velkým celkem představujeme čtenáři třetí kapitolu, kterou jsme nazvali prostě, *Analyticko-komparativní část*. Obsahuje tři velké celky, které se zabývají *Personální problematikou, Administrativou a odpovědností* a také *Decentralizací a fragmentací* britské státní správy. Cílem každé podkapitoly je přehledná analýza v rámci čtyř námi vybraných dokumentů. Ze začátku je často uveden teoretičtější úvod, který by měl čtenáře seznámit s danou problematikou a poukázat na trendy (ve Spojeném království i ve světě). Poté následuje vlastní stať a rozbor. Každý celek je opatřen shrnujícím závěrem pro větší přehlednost.

¹² RHODES, R.A.W., *Governance and Public Administration* v PIERRE, Jon, (ed.), *Debating Governance*, Oxford University Press, New York, 2000, s.53.

Závěr pak odpovídá na tři předložené teze ze začátku práce. Největší prostor je věnován zodpovězení první teze, která byla podrobena analýze v rámci třetí kapitoly. Proto je také zachováno toto dělení i v závěru. Ostatním tezím je věnováno méně místa. Práce je zakončena zamyšlením nad budoucností britské státní správy.

1.5 Osnova práce:

Úvod, teze, teoretický koncept práce (metoda), struktura práce, kritika literatury

- 1) Úvod do problematiky státní správy.
- 2) Historický přehled v rámci analýzy primárních dokumentů.
- 3) Analyticko-komparativní část
 - Personální problematika
 - Administrativa a odpovědnost
 - Decentralizace a Fragmentace

Závěr

1.6 Kritika literatury

Autoři, kteří se zabývají britskou státní správou, se dají rozdělit na několik skupin. Paradoxně se pojícím prvkem tohoto dělení staly manažerské reformy osmdesátých a devadesátých let dvacátého století, navržené konzervativními vládami. Tyto názorové proudy se dají nejpřehledněji členit na takzvané tradicionalisty, příznivce manažerských reforem a specialisty, jejichž názor se nedá zařadit do předchozích dvou skupin.

Mezi tradicionalisty patří například Richard Chapman, Barry O'Toole nebo Vernon Bogdanor. Ten v závěru svého článku píše „Vrať se zpět, sire Humphrey“.¹³ Celkově se tito autoři shodnou na tom, že změny, které nastaly ve státní správě byly příliš radikální, neměly dostatečnou oporu v legislativě a byly spíše produktem lidí z obchodní sféry, kteří neměli zkušenosti s odlišnostmi ze státního sektoru. Hlavní

¹³ Sir Humphrey je postava z komediálního seriálu, „Jistě, pane ministře“. BOGDANOR, Vernon, *Civil Service Reform: A Critique*, *The Political Quarterly Publishing Co. Ltd.*, Blackwell Publisher, 2001, s. 291-299.

argument tradicionalistů spočívá v tom, že by se neměl měnit systém správy, který fungoval relativně dobře a byl také vysoce ceněn v zahraničí.¹⁴

Proti tradicionalistům se staví příznivci manažerských reforem, například Owen E. Hughes v *Public Management and Administration: An Introduction*. Tato kniha nám velmi přehledně představuje veřejný management (veřejné řízení). Vysvětluje, v čem jsou teorie veřejné administrativy zastaralé. Zdůrazňuje přílišnou byrokratizaci, malou efektivnost, špatné služby občanům. Pozitivně hodnotí zavedení New Public Managementu (NPM). Je to velmi zdařilý přehled nového myšlení, ovšem mohl by dávat větší zřetel na problémy, které se zavedením NPM nastaly. Nelze také vynechat odborníka na New Public Management Christophera Hooda, s nímž úzce spolupracuje například profesor Martin Lodge z London School of Economics (autorka s ním vedla rozhovor).

Ostatní autoři sdílí většinou názor, že britská státní služba potřebovala reformovat, ale zavedení manažerských technik přineslo mnoho nových problémů, kterým musí administrativní aparát čelit. Zmiňují opět étos státních úředníků, jejich zodpovědnost a odpovědnost ministrů, fragmentaci, kterou s sebou přináší devoluce a dekoncentrace. Zde můžeme odborníky rozlišit podle přístupu k tématice. Nejznámějším autorem je Peter Hennessy, který napsal veledílo *Whitehall*. Autor nabídl velmi kvalitní analýzu chodu vládní mašinerie, spolu s historickým vhladem a komentáři, což bylo z velké míry způsobeno bezprecedentním přístupem k seniorním úředníkům Whitehallu.¹⁵ I když je tato kniha neocenitelným zdrojem informací, vzhledem k nespočetným odbočením (osobní příběhy politiků a úředníků, dopodrobna citované) je na přehledný vhlad do britské státní služby lepší použít jiná díla. Velmi komplexně pojatá je například kniha Kevina Theakstona, *The Civil Service since 1945*. Dává do kontextu manažerské metody let osmdesátých a devadesátých. Obsahuje důležité informace a čtenář ji může číst i bez předchozích znalostí o britské státní správě. Podobně komplexní a kvalitně zpracované spisy jsou: *The Civil Service Today* od Gavina Drewryho a Tonyho Butchera nebo *The British Civil Service* od Roberta Pypera. Ten také vydal spolu s kolegy Johnem Greenwoodem a Davidem Wilsonem knihu *New Public Administration in Britain*, která se stala jedním z hlavních sekundárních zdrojů v této práci. Toto, v pořadí již třetí vydání, zahrnuje celé spektrum

¹⁴ BOGDANOR, Vernon, Civil Service Reform: A Critique, *The Political Quarterly Publishing Co. Ltd.*, Blackwell Publisher, 2001, s. 299.

¹⁵ PYPER, R., The Civil Service: Quo Vadis? v *Parliamentary Affairs* (2001), 54, s. 134-176.

otázek a problémů, které musí britská administrativa řešit. Největší přínos této knihy spočívá v její vyváženosti. Snaží se podávat objektivní pohled na zmiňovanou problematiku, představuje autory s různými názory a dává jim prostor. Záleží pak na čtenáři, k čemu se přikloní. Třetí vydání z roku 2002 navíc obsahuje analýzy ohledně vlivu Evropské unie, devoluce a ekonomických trendů (manažerismu, privatizace či regulací). Dá se dobře použít, jak pro studenty, vzhledem k tomu, že má sloužit jako úvod, tak pro ostatní, kdo hledají věrohodný a občas také kritický zdroj informací o britské státní správě.

Nejnovější zdroje, které by objektivně zhodnotily dopad labouristické vlády Tonyho Blaira na administrativní aparát Spojeného království se nehledají snadno. Tato práce proto používá jednotlivé kapitoly, uveřejněné v rámci širších celků a studií. Například *The Blair Effect: The Blair Government 1997-2001*, který editoval Anthony Seldon, oficiální životopisec premiéra Blaira. V této knize můžeme najít krátkou kapitolu ohledně vývoje státní správy. Rod Rhodes, zde přináší relativně kontroverzní hodnocení vlády premiéra a jeho snahy o takzvanou sloučenou vládu. Podobný názor, se pak objevuje i v dalších knihách Anthonyho Seldona, například *Blair* nebo *Blair Unbound*. Zde se ovšem této problematice nevěnuje ani speciální kapitola.

V dnešní době spíše existuje mnoho studií fungování státní správy v rámci odborných publikací, které se věnují britskému politickému systému celkově. Například *Constitutional Reform in the UK* od Dawn Oliverové. Je to velmi odborný a právnický zaměřený popis reform, které provedla labouristická vláda v letech 1997-2001. Dotýká se citlivých problémů změn státního aparátu (ministrská odpovědnost, zvláštních poradců, NPM), navrhuje právnická řešení. Ústavními změnami se rovněž zabývá Nigel Forman v *Constitutional Change in the United Kingdom*. Tato publikace představuje zajímavé názory ohledně centralizace státní moci, ke které se tato práce v závěru přiklání.

Přehled vývoje reformního úsilí v rámci státní sféry v Británii předkládá zejména Jane Burnham ve *Whitehall and the Civil Service* a Michael Williams v *Crisis and Consensus in British Politics: From Bagehot to Blair*. Jane Burnham píše spíše pro studenty, proto je její kniha přehledná a jednodušeji psaná, ovšem nechybí zde analýzy. Oproti tomu Williamsova kniha je opřena o daleko hlubší studie primárních pramenů. Obě práce už jsou bohužel starší takže nemohou příliš hodnotit poslední období labouristických vlád.

Jedním z nejnovějších zdrojů jsou tak publikace z labouristického think tanku Institute for Public Policy Research (IPPR), který se mimo jiné věnuje reformám státní služby. Hlavním expertem na tuto oblast je Guy Lodge, se kterým udělala autorka hodinové interview. Jeho studie, které byly použity v diplomové práci jsou: *Whitehall Black Box*, *The missing piece of the puzzle: reform of central government* v rámci *Public Services at the Crossroads* a *Innovations in Government: International perspectives on civil service reform*. Zejména *Whitehall Black Box* přináší zajímavé postřehy, které jsou založeny na rozhovorech se 65 zaměstnanci Whitehallu (40 seniorních úředníků z toho 10 stálých tajemníků a 8 ministrů, speciální poradci, poslanci, bývalí zaměstnanci státní správy, akademici a další osoby z veřejného či soukromého sektoru).¹⁶ Guy Lodge také publikuje a analyzuje dění kolem britské státní služby v mnoha denících (*The Guardian*, *The Independent* aj.). Interview s ním bylo plné zasvěcených komentářů, avšak některé názory byly v celku kontroverzní. Mnoho ostatních odborníků by zajisté nesouhlasilo s tezí, že reformy provedené konzervativními vládami neznamenal pro centrální administrativu takovou radikální změnu, jako například tvrdí tradicionalisté.

Pokud hledáme vyváženější nejnovější zdroj, jsou jím *Developments in British Politics* 8, které editoval Patrick Dunleavy. Tato sbírka analýz je jednou z nejpraktičtějších pro zájemce o poslední dění ve Spojeném království. Dění ve státní sféře je věnována jedna kapitola.

Z další literatury musíme zmínit tu, která se zabývá teoretickým konceptem governance. Je to *Interpreting Governance* nebo *Understanding Governance* od R.A.W. Rhodese. Z českých autorů píší o tématu vládnutí například Martin Potůček nebo Petr Vymětal. Vzhledem k tomu, že tento koncept vzbuzuje časté akademické debaty, zmiňuje se o něm práce v další kapitole. Z knih, které se zabývají teoretickým přístupem k reformám státní správy byla vybrána *The politics of Bureacracy* od Guye Peterse. Tento odborník na americkou a britskou státní správu srovnává efekt reform státní správy v různých oblastech. Jedinou nevýhodou je, že je tato publikace z roku 1989, takže nemůže vzít v úvahu nejnovější vývoj.

Tato práce používá také články renomovaných autorů z oblasti státní správy, které byly publikovány v časopisech: *Public Administration*, *Public Administration Quarterly*, *Public Money and Management*, *Parliamentary Affairs* a jiné. Většina z nich

¹⁶ LODGE, Guy, *Whitehall's Black Box*, IPPR, 2006.

byla stažena přes vyhledávací databáze (EBSCO, PROQuest aj.) na Glasgow University nebo Otago University. Novinové články byly použity v menší míře. Za všechny však jmenujme *The Guardian*, *The Independent*, *The Times*. Většina internetových zdrojů byla tvořena oficiálními britskými vládními stránkami, které se věnovaly státní správě.

Primární prameny jsou zhodnoceny z větší části v další kapitole, která se věnuje historickému přehledu nejdůležitějších dokumentů a jejich následné analýze.

2) ÚVOD DO PROBLEMATIKY STÁTNÍ SPRÁVY

2.1.1 Státní správa

Pro účely práce je nutné čtenáře zasvětit do systému britské státní správy, který je svým způsobem specifický pro většinu anglosaských zemí.¹⁷

Oficiálně jsou státní úředníci služebníky Koruny. I když se změní vláda či ministr, zaměstnanci zůstávají. Stojí za formulací politiky vlády a zajišťují její následné plnění v praxi. Starají se zejména o administraci veřejných služeb svého resortu. Důležité však je, že na rozdíl od zvolených poslanců či ministrů, jsou apolitictí. Principy, na kterých stojí britská státní správa se dají shrnout do několika bodů :

- 1) politicky neutrální;
- 2) jmenování a povýšení na základě zásluh (dnes již vždy neplatí);
- 3) trvalost (zejména v minulosti) – volby nemají velký vliv na změny ve funkcích postavení jednotlivých úředníků, důležité pro zajištění kontinuity;
- 4) anonymita – úředníci se veřejně nevyjadřují k problémům (politické či jiné).¹⁸

Kromě toho, že se úředníci snaží poskytnout nezávislé expertní rady svým ministrům, musí hledět i na to, aby prováděli rozhodování ohledně politik schválených parlamentem efektivně a ekonomicky. Státní úředníci jsou taktéž zodpovědní za pomoc ministrům v parlamentu, když jejich nadřízený hájí agendu ministerstva před poslanci a veřejností. Úkolem zaměstnanců státní správy je nejen rutinní práce, měli by také radit, podporovat a varovat své ministry, i když konečnou zodpovědnost za výsledky rozhodnutí stojí na politicích.

Státní správa se dělí na čtyři kategorie:

- 1) administrativní (stupeň 1- stupeň 7) skládá se z politických poradců ministrů a

¹⁷ Jedná se zejména o Británii a její bývalé kolonie a dominia: Kanada, Austrálie, Nový Zéland, Singapur apod.

- seniorních manažerů;
- 2) profesionální - specialistů, kteří poskytují odborné rady (ekonomové, statistici, právníci, vědečtí pracovníci, apod.);
- 3) řídicí pracovníci;
- 4) úředníci – poslední dvě skupiny jsou zodpovědné za implementaci vládních rozhodnutí a poskytnutí podpory (z mnoha pozic vybíráme například Seniorní výkonné úředníky, administrativní asistenty, sekretářky a další specializované pracovníky).¹⁹

Reformy posledních dekád smetly skoro všechny tradiční názvy pozic v rámci státní správy, kromě známého titulu stálého tajemníka (permanent secretary). Ten se vyskytuje na úplném vrcholu pyramidy státní služby a slouží jako spojovací článek mezi politickými vůdci a stálými úředníky.

2.1 VÝVOJ A TRENDY V ADMINISTRATIVĚ

2.1.2 Tradiční model

Tradiční model veřejné správy prošel mnohými změnami zejména v posledních desetiletích dvacátého století. Mnoho zemí se od tohoto modelu státní správy odklání, protože již nevyhovuje potřebám.

Hlavní teoretický princip tradičního modelu je založen na Weberově teorii byrokracie. „Byrokracie jako taková může být definována jako systém autority, lidí a metod, kterých vláda využívá, aby dosáhla svých cílů.“²⁰ Weberova teorie spočívala na šesti principech, jedním z nich byla i hierarchická struktura administrativy. Přispěl tak

¹⁸ PYPER, R., GREENWOOD, J., WILSON, D., *New Public Administration in Britain*, 3. vydání, Routledge, London, 2002, s. 74.

¹⁹ Civil Service Statistics. (London: HMSO, 1993.) - Table 4; The Civil Service Year Book. 1995. (HMSO:London, 1995.) - Table II. - s. 14.

²⁰ EDWARDS, Bryce, *Bureaucracy & The Traditional Model* (POLS 330, Public Management: an Introduction, Otago University-2007), lecture materials, s. 2.

ke změně vnímání státní správy. Weber zavedl systém, který nebyl založen na známostech a protekci, ale na pravidlech.²¹

Mezi další teorii, která přispěla k celosvětovému vnímání byrokracie řadíme i tu, že by měla být politika striktně oddělena od administrativy. Přišel s ní americký prezident Woodrow Wilson. Zabýval se hodně zodpovědností a ministerskou obzvlášť, neboli tématy, která jsou aktuální dodnes. I když by byl tento teoretický koncept přesvědčivý, Wilsonova idea dichotomie mezi politikou a veřejnou správou byla tím nejslabším článkem při aplikaci v praxi.²²

Poslední velkou teorií, která pomohla utvářet paradigma tradiční státní správy byl vědecký management (scientific management). Ten zavedl efektivní operační metody, založené na standardizaci úkolů (jedna cesta pro všechny), systematické kontrole úkolů, procesů a pracovníků. Vědecký management kontrastoval s lidským přístupem, který měl podobné cíle, ale používalo se zde jiných prostředků, například snaha motivovat zaměstnance než je pouze řídit a sledovat.²³

2.1.3. Státní správy ve světě

Státní správy po celém světě procházejí v posledních desetiletích mnohými reformami. Hybateli změn bývá mnoho faktorů, ať už to je technologický vývoj, který neúprosně pokročil dopředu či to byly změny ekonomické a sociální. Stát a jeho správa se tak musí přizpůsobit novým podmínkám.

Existuje mnoho modelů, které se používají pro vedení státu. Za mnohé zmiňme například kontinentální systémy (Francie), Skandinávský systém (Švédsko), politizovaný systém v USA nebo Westminsterké systémy (Austrálie, Kanada, Nový Zéland, Singapur, Británie).

Anglosaský svět je specifický svými reformami, které byly nejvíce vidět v Británii, Spojených státech a na Novém Zélandu. Jejich největší inspirací se stal manažerismus. Nový Zéland využil reform New Public Managementu nejvíce ze všech.

²¹ HUGHES, Owen, *Public Management and Administration: an Introduction*, 2 ed., London, Macmillan, 1998, s.22.

²² Ibid., s.24.

²³ HUGHES, s. 33-36.

Toto souostroví bylo často dáváno za vzor rozvíjejícím se zemím, které chtěly provést změny ve státní správě. V poslední době se však vyskytly výzkumy a analýzy, které naopak nedoporučují přebírat stejné postupy (Jonathan Boston aj.). Také se začíná objevovat stále větší kritika mnohých praktik, které se používaly v osmdesátých a devadesátých letech. Zmiňovány jsou zejména sociální dopady na minority (Maorové), slabší sociální vrstvy, ženy, a přílišný důraz na ekonomickou stránku věci. Upozorňuje se také na to, že lidé jsou bráni spíše jako zákazníci a ne občané. Sami zaměstnanci státní správy mají mnoho problémů, ať již vzpomeneme stres z plnění cílů, nedostatek respektu, vytrácející se étos v organizaci, politizace a mnoho dalších sporných otázek.

Podobně jako Nový Zéland, i Británie se potýká s reflexí reformy manažerského typu. Setkáváme se zde s podobnými pochybnostmi ohledně étosu, podnikatelských praktik či přílišné politizace.

Někteří akademici, například Allen Shick a Jonathan Boston, debatují o tom, jestli je opravdu možné najít poučení u cizích zemí.²⁴ Často se diskutuje o přenosu idejí ze zahraničí, které neberou v úvahu specifické národní kontexty a odlišné kulturní, institucionální a zvykové rozdíly. Specifickým problémem je také to, zda je možno porovnávat malé země jako Nový Zéland nebo Skandinávii spolu s mnohonásobně větší Británií.

Autorka této práce se spíše kloní k názoru, že je dobré hledat u ostatních zemí nové zdroje inspirace a vědění. I přes mnohé problémy, jsou mnohé státy, které zde byly jmenovány, na špici reformního úsilí a často přicházejí s inovacemi, které nám mohou poskytnout dobrá vodítka pro reformy (například v ČR).

2.1. 4 Státní správa a výzvy 21. století

Ústřední orgány státní správy se musí zabývat existencí dlouhodobě trvajících celosvětových trendů, na které je nutné se adaptovat, spíše než se tvrdošíjně držet starých postupů. Mezi důležitými faktory, ovlivňující stát a jeho správní aparát můžeme jmenovat tyto: globalizace, média, nové technologie, demografické změny populace (stárnutí), migrující obyvatelstvo, stírání rozdílů veřejné a soukromé sféry, vzrůstající

²⁴ SCHICK, Allen, Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms v *The World Bank Research Observer*, vol.13, no.1, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. (February 1998), s. 123-31.

nároky veřejnosti na své vlády, méně důvěry v politickou scénu, mezinárodní vlivy zahrnující bezpečnostní otázky aj.

Tento výčet samozřejmě není úplný, ale alespoň částečně nám odhaluje komplikovanou situaci, ve které se nachází ústřední orgány státní správy, které mají vládnout občanům svých zemí.

Ve světě, kde mají mezinárodní korporace finanční možnosti podobné malým státům, je velice obtížně udržet centrální dohled nad věcmi veřejnými. Svět se mění a spolu s ním i obyvatelé, kteří mění své kulturní návyky a tradice. Státní správa je tak vystavena mnoha tlakům a podle toho, jak se s nimi vypořádá, bude také hodnocena. Je ovšem velmi těžké provést reformy takového aparátu a institucí, které se starají o celý stát. Reformování administrativního aparátu je kontinuální proces, jelikož ani státy nejsou statickými aktéry. Jak ukážeme v příštích kapitolách, každá doba přináší své změny, se kterými se musí reformátoři vypořádat.

2.1.5 Od veřejné správy k veřejnému managementu²⁵

V anglosaských zemích dochází a docházelo k postupnému přechodu od veřejné správy k veřejnému řízení. Je nutné nejdříve poukázat na rozdíly mezi těmito pojmy a také na to, jak jsou vnímány veřejností. Pod pojmem administrativa se skrývají aktivity spojené s vedením záznamů a zpracováním informací či tzv. „papírováním“. Management (řízení) je naopak pojmem, který představuje akci, kontrolu, převzetí zodpovědnosti a zajištění splnění úkolů.

Pokud přejdeme k tomu, co si mnoho lidí představí při vyslovení slova administrativa, pak můžeme zmínit zejména službu veřejnosti, provádění (implementace) politik, které pocházejí od někoho jiného; zaujatost procedurami. Řízení si naproti tomu často spojujeme se snahou o dosažení cílů (plánů) a zodpovědností za výsledky.

Každá z koncepcí klade důraz na rozdílná hlediska, která jsou považována za důležitá při správě státu. Pro administrativu je podstatná poctivost, bezúhonnost a striktní dodržování předpisů či procedur. Management se oproti tomu zabývá výstupy a výsledky; autonomie, flexibilita a zodpovědnost hrají důležitou roli.

²⁵ Překlad: Public Administration (veřejná správa), Public Management (veřejný management). Práce popisuje teorii, v praxi tyto poučky nejsou takto jednostranné.

Často se stává, že veřejná správa je viděna jako zastaralý model spravování věcí veřejných, zatímco management je nyní módní záležitostí. Mění se dokonce názvy škol; můžeme se tak setkat se školami veřejných záležitostí, veřejného řízení či veřejné politiky.

Veřejná správa je často považována za tradicionalistickou, založenou na normativní, ústavní bázi; striktně dodržující zákony. Jedním z převažujících názorů, proč se tak děje, je teorie byrokracie, na které je administrativa založena. Oproti tomu je management (řízení) založen na vůli trhu (nabídce a poptávce). Mnozí vědci, tak mluví o post-byrokratickém modelu.²⁶ Toto je ovšem jen velmi zjednodušené vidění mnohem komplexnějšího problému.²⁷

Vyvstávají nám zde proto různé otázky. Například slučuje tzv. New Public Management (NPM) normativní aspekty (stránky) veřejné správy spolu s managementem?²⁸ Nebo zde naopak existují rozpory? Kopíruje veřejné řízení techniky soukromého sektoru? Další otázka, která nám zde vyvstává se týká struktury; zaobírá se management pouze organizačními záležitostmi a opomíjí tak širší souvislosti při vládnutí (governance)?

Zmínili jsme zde tzv. NPM, můžeme jej také nazvat manažerismem, tržně orientovanou správou, post byrokratickým paradigmatem či podnikatelskou vládou. Základní logikou NPM je, že management veřejného sektoru se neliší od managementu sektoru soukromého. Veřejný management je tak stejný jako management v běžném slova smyslu. Ovšem v praxi se setkáváme s tím, že tento případ je pouze ideální, a tak se samozřejmě vyskytují výjimky.

²⁶ Například: HUGHES, E., Owen, *Public Management and Administration an Introduction*, 3.vydání, Palgrave Macmillan, New York, 2003; BARZELAY (1992), BORINS (1999), MATHIASSEN (1999).

²⁷ Další autoři, zabývající se tímto problémem jsou například: Gruening, Hood, Lynn, Pollitt a další.

2.2 BRITSKÁ STÁTNÍ SPRÁVA V SOUČASNOSTI

2.2.1 Dnešní vývoj

Každá země závisí na plynulém chodu veřejných služeb, proto je velmi důležité, aby i státní správa fungovala bez problémů. V Británii dnes úředníci působí převážně v agenturách, které byly vytvořeny dokumentem Next Steps. Lze si klást otázku, zda ještě vůbec existuje státní služba jako celek, nebo vše závisí pouze na agenturách, které vystupují jako samostatné entity, jedna na druhé nezávislé. Zde se také setkáváme s problémem, zda je možné si k těmto agenturám vytvořit stejný vztah jako ke svému státu. Mnoho z nich se vědomě snaží, aby zaměstnanci začali cítit zodpovědnost a sounáležitost i vůči těmto orgánům.

Každá agentura si také stanovuje vlastní plat svým pracovníkům, podmínky, ohodnocení, cíle a nabírá vlastní zaměstnance. Proto hrozí nebezpečí, že budou úředníci myslet pouze v rámci vlastní jednotky a nebudou tak brát zřetel na celkové problémy. To by pak bylo přímo proti přání vlády, která chtěla vytvořit tzv. „Joined-up Government“ (sloučenou, spojenou vládu).²⁹

Když v roce 1997 nastoupili labouristé k moci, snažili se částečně zabránit příliš samostatnému jednání ze strany agentur, a proto byl v roce 1999 vydán tzv. balíček reformem nazvaný „Modernizovaná vláda“ (Modernising Government). Tento dokument se mimo jiné pokusil sladit spolupráci mezi jednotlivými ministerstvy a agenturami (dokonce i v rámci postoupených [devolved] orgánů, místních vlád a centra).³⁰ Vznikly však další instituce, které měly překlenout problémy s koordinací politik a jednotlivých aktivit, a tak dosáhnout lepších výsledků. I když se vláda Tonyho Blaira snažila o zlepšení situace, řešení spočívající v nárůstu nových agentur se nezdá být tím nejpraktičtějším.

Schéma „Better Quality Service“ stále podporuje nápad tržního testování veřejných služeb, i přesto, že labouristé tvrdili, že jsou proti hodnocení konkurenceschopnosti svých orgánů.

²⁸ New Public Management (NPM) bude podrobně vysvětlen v další části.

²⁹ The Prime Minister, *Modernising Government*, The Stationary Office, Cm 4310, 1999.

³⁰ OLIVER, Dawn, *Constitutional Reform in the UK*, Oxford University Press, 2003, s. 230.

Spojení se soukromou sférou však přináší otázky ohledně bezpečnosti, tajnosti informací či zodpovědnosti. Zejména poslední zmiňovaný problém je velmi ožehavým tématem. Ministři, úředníci nebo smluvní partneři si většinou odpovědnost přehazují mezi sebou. Proto je určitá část zodpovědná přímo parlamentu.

Jak píše Richard Chapman: „Státní správa byla vždy zřetelně odlišena od soukromého sektoru, měla jiné hodnoty, cíle a strukturu...ovšem tyto rozdíly již byly narušeny.“³¹

2.2.2 Směřování britské státní služby

V dokumentu nazvaném „Vize a hodnoty“, který vydala vláda aby stanovila státním úředníkům nové cíle, se píše: „Naším cílem je učinit ze Spojeného království lepší místo pro život a podporovat tak úspěch naší země ve světě. Chceme být nejlepšími ve všem, co děláme.“³² Tento text zní velmi vágně, pokud se má britská státní služba snažit o splnění těchto slov, není zde vidět žádný opěrný bod.

Ve vydaném dokumentu „Modernising Government“ se píše, že úředníci Koruny byli „očerňováni a demoralizováni příliš dlouhou dobu“.³³ Podle Chapmana byla už od zavedení agentur (Next Steps) zjištěna: „demoralizace, zvyšující se korupce, nárůst absentérů a nepříliš překvapivě, nedostatek respektu.“³⁴ Problémem je, že změny takového rázu nebyly dostatečně přezkoumány a ani veřejnost jim nevěnovala přílišný zájem. Někteří komentátoři tvrdí, že kdyby mělo Spojené království psanou ústavu, nemohly by být tyto kroky zavedeny tak klidně. Británie, která nemá psanou ústavu, by měla podle některých autorů přikládat mnohem větší důležitost tradicím, zvykům a společenským pravidlům.³⁵ „Standarty, kterými se ‚pyšnila‘ státní služba se objevily spíše kvůli ‚socializaci‘ než tréninku; až v práci se člověk naučil věci, které byly potřeba pro porozumění politiky a vedení něčeho tak komplexního, jako je stát.“³⁶ Jak

³¹ CHAPMAN, Richard, A., *The end of the British Civil Service* in the O’Toole B., Documents in the British Government (lecture materials), 2005, s.2.

³² O’TOOLE, Barry, *Vision and Values: the Government’s mission to modernise*, Public Policy and Administration, Vol. 15, 2000.

³³ The Prime Minister, *Modernising Government*, The Stationary Office, Cm 4310, 1999.

³⁴ CHAPMAN, Richard, A., *The end of the British Civil Service* in the O’Toole B., Documents in the British Government (lecture materials), 2005, s.3.

³⁵ Za některé z nich jmenujme například: Oliver Dawn, Barry O’Toole, Richard Chapman.

³⁶ CHAPMAN, Richard, A., *The end of the British Civil Service* in the O’Toole B., Documents in the British Government (lecture materials), 2005, s.3.

již bylo řečeno, stát není podnik a proto by neměl být řízen úplně stejně. Zákazník (občan) nemůže nakupovat jinde, když služby nefungují.

2.2.3 Tony Blair a státní správa

Blairova vláda nesdílela názor Nové pravice, že veřejný sektor je v porovnání se soukromým podřadnější. Trvala však na tom, že se služby občanům musí dodávat efektivně. Celkový důraz na veřejné služby byl takový, že samotná státní správa byla odsunuta do pozadí. To byla velká chyba Tonyho Blaira, protože každá reforma, i ta která se dotýká veřejného sektoru, se vždy provádí za účasti státní správy. Pokud státní služba nefunguje, nemohou být efektivně realizovány ani ostatní reformy.

Premiér se tak během svého působení na Downing Street cítil zklamán a zrazen státní správou. Nigel Forman dokonce hovoří o frustraci premiéra, zvláště kvůli pomalé implementaci reforem ve Whitehallu.³⁷ „Byla to ta největší překážka stojící Blairovi v cestě za uskutečněním jeho vize, řekl jeden z jeho spolupracovníků.“³⁸ Anthony Seldon překvapivě dospívá k názoru, že státní úředníci neměli dostatečné schopnosti na to, aby dostáli závazkům, které byly součástí premiérových cílů (to deliver – doručení, splnění cílů). Rok 1999 se stal rokem dodání (the year of delivery). Blair se snažil přimět mandaríny k větší aktivitě ve své řeči psané Barberem.³⁹

V roce 2005 se namísto modernizace, kterou prosazovala New Labour dostavily pocity skepse. Mezi státními úředníky se začala projevovat únava z mnoha tlaků, kterým museli čelit. Ať už se jednalo o zvláštní poradce, manažerské praktiky či splnění nastavených cílů. Na to poukazuje Steve Ludlam, který upozorňuje, že mnozí zaměstnanci státní správy nebyli připraveni udělat více než citovat fráze ohledně modernizace, které byly slyšet ve vládní rétorice.⁴⁰ Toto zjištění je o to závažnější vzhledem k tomu, že se mnoho autorů shoduje na tom, že administrativní aparát vítal změnu vlády v roce 1997. Únava, kterou zaměstnanci pociťovali po osmnácti letech vlády konzervativní strany byla zřejmá. A ať tak či onak, státní správa je podle všech zvyklostí nestranná a vždy připravena sloužit nové vládě.

³⁷LUDLAM, Steve, SMITH, Martin, J., *Governing as New Labour : Policy and Politics under Blair*, Palgrave MacMillan, 2004, s. 116.

³⁸ SELDON, Antony, *Blair Unbound*, Simon&Schaster, 2007, s.288.

³⁹ Ibid., s. 288.

⁴⁰ FORMAN, Nigel, *Governing as New Labour?*, 2004 , s. 325.

Anthony Seldon, jako jeden z autorů, který se nejvíce zajímá o Blaira a má na svém kontě mnoho knih z období jeho vlády, přináší zajímavé postřehy. Podle něj premiér buď nepochopil nebo spíše nechtěl akceptovat způsob, jakým Whitehall operuje.⁴¹ To stejné ovšem platilo pro Margaret Thacherovou. I té se povedlo provést reformu státní správy jen částečně. Z doby její vlády zbylo mnoho otázek, které se nepodařilo vyřešit. Blair nedlouho po svém nástupu zjistil, že reforma státní sféry je o dost složitější problém než se původně domníval. Učinit z Whitehallu široce přístupný a pohotový úřad bylo i nad jeho síly.

Seldon se domnívá, že jedním z největších problémů let 1997-2004 byl nedostatek důvěry ve státní správu ze strany New Labour. Mohlo to být zejména kvůli nedostatku zkušeností za strany nejvýše postavených členů NL. Po osmnácti letech v opozici přišli do vlády lidé mladší a méně zkušení. Hlavní jádro problému spočívalo v myšlení představitelů New Labour, kteří si mysleli, že mohou vést vládu stejně tak, jako když byli v opozici.⁴²

Pro opozici jsou média velmi důležitá, poukazují na neduhy vlády a utváří veřejné mínění. Proto byla vláda po roce 1997 tak zaměřena na prezentaci a krátkodobé plánování. To v důsledku vedlo až k oslabující závislosti na mediálních poradcích („spin doctors“), které nemohla vláda uniknout.⁴³

2.2.4 Konec státní správy?

Stali jsme se svědky konce britské státní správy, její transformace nebo jsme naopak obětí kontinuity (pokračující byrokratické mašinérie, která nám spíše komplikuje život)? Státní správa je často kritizována za to, že nevychází příliš vstříc svým občanům. Jaké jsou však názory expertů? Ani odborná veřejnost se zatím nedokáže shodnout. Autoři jako Richard Chapman či Barry O'Toole mluví o konci britské státní správy (v tradičním slova smyslu). Argumentují tím, že: „se mnoho tradičních prvků státní služby vytratilo. Pravděpodobně jsme se stali svědky konce státní správy.“⁴⁴ Tito „tradicionalisté“ však musí čelit náporu dalších znalců, kteří s těmito závěry nesouhlasí. Za všechny jmenujme zejména R.A.W.Rhodese, který

⁴¹ SELDON, Antony, *Blair*, The Free Press, 2005, s. 428.

⁴² Ibid., s. 430-437.

⁴³ O speciálních poradcích se zmiňovala předchozí kapitola.

⁴⁴ CHAPMAN, R., A., *The End of the British Civil Service?* v BARBERIS, P., (ed.), *The Civil Service in an Era of Change*, Aldershot: Dartmouth (1997), s. 29.

naznačuje, že ani po všech reformních krocích Thatcherové, Majora a Blaira nedošlo k zásadním změnám v oblasti státní správy. Dokazuje to na příkladu: „V roce 2000 je stálý tajemník (permanent secretary) bílý, nad padesát let, s vysokoškolským titulem z Oxbridge v oblasti humanitních věd, praxí ve státní správě pětadvacet let....a samozřejmě to je muž.“⁴⁵

Existují i další znalci v oboru, kteří se přiklánějí k verzi, že státní správa doznala změn v mnoha ohledech, zejména vytvořením nových struktur, agentur Next Steps apod., ale jádro Whitehallu, zůstalo stále nezměněno. Například z interview s Guyem Lodgem, výzkumným pracovníkem think tanku (Institute for Public Policy Research-IPPR) blízkého Labour Party se dozvídáme, že Whitehall se podle jeho názoru příliš nezměnil. Thatcherové se povedlo rozrušit okolní struktury, vytvořit mnoho agentur, zabývajících se dodáváním služeb, ovšem samotné jádro radikální přeměně odolalo.⁴⁶ Bylo to prý také kvůli tomu, že stálí úředníci si dokázali prosadit určitý vliv nad rozhodnutími politiků. Samozřejmě, že proběhly transformace některých aspektů státní mašinerie, ale tyto změny musí nejdříve projít kvalitativní analýzou, aby bylo možno zjistit dopady na chod a strukturu Whitehallu.

Pokud si rozebereme podrobněji jednotlivé postoje některých autorů, můžeme se přiklonit k R.A.W Rhodesovi, který dělí interpretátory reform britské státní správy na tři proudy. Již zmíněné tradicionalisty Chapman a O'Toole, hovořící o konci státní správy; ‚střední proud‘ jako například Theakston a Barberis, kteří si myslí, že státní správa se adaptuje na všechny změny a jako poslední ‚manažeristy‘, Hoskyns, Metcalfe, Richards, kteří věří, že změny by měly jít ještě dále.⁴⁷

To jak reformy ovlivnily britskou státní správu, jestli došlo k její transformaci a nebo ne, se pokusíme analyzovat v dalších kapitolách.

⁴⁵ CHAPMAN, R., A., The End of the British Civil Service? v BARBERIS, P., (ed.), *The Civil Service in an Era of Change*, Aldershot: Dartmouth (1997), s. 29.

⁴⁶ Přepis záznamu interview s Guyem Lodgem, Institute for Public Policy Research, 28.11.2007.

3) HISTORICKÝ PŘEHLED V RÁMCI ANALÝZY PRIMÁRNÍCH DOKUMENTŮ

3.1 Northcote-Trevelyanova zpráva

Začátky státní správy v Británii můžeme najít už u dvorních sluhů anglo-saských monarchů, kteří procestovali Království se svými mistry.⁴⁸ Na konci třináctého století jejich počty však natolik narostly, že již déle nebylo možné, aby cestovali se svými pány. Proto bylo rozhodnuto, že oficiální sídlo bude ve Westminsteru.

Ke konci šestnáctého století se prosadilo ministerstvo financí (the Treasury), které zaujalo ve Whitehallu nejdůležitější pozici. Hlavním úkolem tehdejší státní správy bylo zvyšování výnosů (z příjmů). Až do poloviny osmnáctého století bylo mecenášství a korupce běžnou praxí. Tomu v roce 1782 zabránila Rockinghamova administrativa, která uzákonila Reformní ekonomický zákon.⁴⁹ Treasury zde zakázalo svým zaměstnancům přijímání odměn (honorářů) a odchodného (spropitné).

Reformování aparátu se projevilo jako zdoluhavý proces. Opravdové začátky státní služby pozorujeme teprve až během osmnáctého a devatenáctého století. Reformy však nepamatovaly na změny tradičního systému jmenování (ze známosti) a na standardizaci procedur ve státní službě. Normální bylo zastávat funkci na doživotí a nebylo výjimkou, že se pozice i dědily.

V roce 1854 přišli Sir Charles Trevelyan a Sir Stafford Northcote s finálním návrhem reformy britské státní správy, na které velmi dlouho pracovali. Jejich ‚Zpráva o organizaci stálé státní služby‘, byla zamýšlena jako nástroj na zvýšení efektivity státní správy. Jak upozorňuje Peter Hennessy: ‚tato reforma a její postupná implementace po dobu půl století se stala největší jednotnou transformací, kterou kdy britská státní správa prodělala...‘⁵⁰ Ovšem je nutno upozornit, že této reformě předcházelo přinejmenším

⁴⁷ RHODES, R.A.W., United Kingdom: ‚everybody but us‘ v RHODES, R.A.W., WELLER, Patrick, (eds.), *The Changing World of Top Officials: Mandarins of Valets?*, Open University Press, Buckingham, 2001, s. 145-147.

⁴⁸ HENNESSY, Peter, *Whitehall*, 3 vydání, Pimlico, London, 2001, s.18.

⁴⁹ Civil Service in Comparative Perspective: <http://www.indiana.edu/~csrc/fry2.html>, staženo 12.12.2007.

⁵⁰ HENNESSY, s. 31.

dalších jedenáct zpráv, které se zabývaly jednotlivými vládními odděleními.⁵¹ Parlamentu byla tato zpráva přednesena 23. listopadu 1853, publikována pak byla v roce 1854.⁵² Největší výzvou, která na oba autory čekala bylo nahrazení starého neefektivního systému, kde byli úředníci určeni do úřadu ministry, kteří zastupovali Korunu a na oplátku museli podporovat politiky nebo preferovat osobní zájmy svých patronů. To byl problém, který vyžadoval nutnou změnu; úřady měly být místo toho zaplněny stálými úředníky, kteří sice podléhali ministrovi (který byl přímo zodpovědný Koruně a parlamentu), ale měli mít dostatečnou nezávislost, charakter a schopnosti a zkušenosti, aby byli schopni radit, asistovat a do určité míry i ovlivňovat své nadřízené.

Prvním problémem, zaznamenaným, byla malá atraktivita státní správy pro mladé a schopné muže. Britská státní služba se stala ideální místem pro bohaté a vlivné rodiny, které hledaly uplatnění pro své děti, které by jinak neobstály ve tvrdé konkurenci (často kvůli nekompetentnosti nebo nemohoucnosti). Práce zde nebyla fyzicky namáhavá, takže ji mohl vykonávat i slabý jedinec. Pokud dodržoval pravidla a respektoval rutinní aspekty organizace, bylo velmi pravděpodobné, že v práci zůstane na doživotí. Tyto pozice také zaručovaly stály příjem i v okamžiku, kdy úředníci nemohli zastávat funkci.⁵³ Whitehall byl proto zatížen příliš mnoha zbytečnými zaměstnanci. Tuto situaci považovali Northcote a Trevelyan za neúnosnou.

Další kritika se snesla na hlavu nadřízených, kteří nedostatečně vedli a motivovali své podřízené. Trevelyan, pracující ve funkci stálého tajemníka v Treasury, se zmiňuje zejména o praktikách na ministerstvu financí a dalších institucích – seniorní (starší) zaměstnanci zde příliš nedohlíželi na aktivity těch mladších. Řešením by podle autorů bylo, aby nejmladší a nejnovější členové věděli, že jejich budoucí postup záleží na tom, jak budou dodržovat zásady organizace.

Británie se jako stát rozvíjela, expandovala a potřebovala strukturální změny svého byrokratického aparátu. Ten dosavadní byl totiž zavalen prací a úředníci ji nestíhali dodělávat.

Whitehall se začal zabývat mnoha novými úkoly a také vybíral příjmy z různých zdrojů. Ti, kteří nejvíce pocítili zátěž, rozšiřující se administrativy ‚Impéria‘, byli vedoucí

⁵¹ CHAPMAN, Richard, A., GREENWAY, J., R., *The Dynamics of Administrative Reform*, London, Croom Helm, 1980, s. 24-25.

⁵² DUGGETT, M., *The Evolution of the UK Civil Service, 1848-1997*. <http://www.britcoun.org/governance/ukgov/civil/index.htm>. – s. 1.

⁵³ NORTHCOTE, TREVELYAN, *Report on the Organization of the Permanent Civil Service*, s. 4-5.

zaměstnanci. Jejich pracovní vytížení bylo takové, že na snížení tempa nestačila ani pomoc kolegů.

Vlastní zpráva vidí priority v: „poskytnutí řádných prostředků k podrobnému posouzení, zda veřejné služby nabízejí k výběru dostatečně efektivní skupiny mužů.“⁵⁴ V roce 1853 Northcote a Trevelyan zjistili, že státní službě prospěje, když se budou její úředníci vybírat systémem zkoušek. Také navrhli, aby byli v budoucnu do zaměstnání vybíráni muži od osmnácti do pětadvaceti let. Nejdříve ovšem chlapci museli projít vstupní zkouškou a složit interview u komise, dohlížející na zaměstnanost, která čítala přinejmenším tři osoby. Jedním z dalších nápadů bylo osvědčení o charakteru, které by vypracovávala komise.⁵⁵

Obvyklá praxe spočívala v tom, že úředníci, kteří měli největší vliv byli často povýšeni skrze seniorní zásluhy pokud ovšem nebyli dosazeni přímo z venku. Školením zaměstnanců v rámci organizace by se této praxi mohlo zamezit, nejvýznamnější pozice by byly obsazovány vlastními lidmi a státní správa by tak konečně byla soběstačná (nezávislá). Došlo by tak k povyšování podle zásluh a lenost by se tak stala neatraktivní.

Za třetí bylo upozorňováno na jednotnost celé administrativní mašinérie. Trevelyan nazval ministerstvo financí v roce 1850 ‚hlavním vládním ministerstvem‘, což se zakládalo na pravdě, jelikož jeho vliv převyšoval ostatní oddělení. Idea byla taková, že pokud se ukotví částečné reformy probíhající v Treasury, podobné kroky se postupně dostanou i na ostatní jednotky systému. Jednalo se zejména o výměnu zaměstnanců a povýšení státních úředníků napříč jinými ministerstvy. Možnost vystřídat lidi na různých pozicích mohla přispět k lepšímu vyřešení problému přílišného pracovního zatížení. Když dříve požádalo ministerstvo své protějšky o pomoc, bylo to považováno za laskavost, pokud se přání vyhovělo. Po reformě a větší unifikaci státní správy by měli mít všichni úředníci stejný status. Pro Northcote a Trevelyana byly všechny zmiňované změny praktickými a nekomplikovanými opatřeními, jak zlepšit veřejné služby.

Ovšem pro mnoho členů parlamentu byl předchozí systém v pořádku. Překvapivě, všichni členové Kabinetu (Whigové) hlasovali pro zablokování reformy.⁵⁶ Oba autoři však byli stále více přesvědčeni o významu své zprávy, zejména ohledně přijímacích zkoušek do státní správy. Navrhovali, aby byly závěry jejich práce stvrzeny

⁵⁴ NORTHCOTE, TREVELYAN, *Report on the Organization of the Permanent Civil Service*, s. 4-5.

⁵⁵ HENNESSY, s. 36-46.

⁵⁶ *Ibid.*, s. 36-46.

parlamentním zákonem, což se ovšem nikdy nepovedlo. Jejich cílem bylo, aby budoucí mocné zájmy nerozložily jejich snahy o novou reformovanou britskou státní správu.

Žádné kroky takového rázu, jaké navrhovali Northcote a Trevelyan, se nedějí naráz. Implementace některých návrhů trvala déle a ne vše se nakonec povedlo prosadit. Proto můžeme mluvit o jednotné státní službě až ve dvacátém století.

Díky reformě byla roce 1855 ustanovena Komise státní služby, která začala s vývojem zkoušek do státní správy. Teprve v roce 1870 se tyto testy staly povinností. V roce 1859 vešel v platnost Penzijní zákon, který ustanovil získání penze v závislosti na držení certifikátu od Komise.⁵⁷ Během následujících let byly ustanoveny dvě třídy státních úředníků. Ta první se skládala z malého počtu schopných seniorních úředníků, zatímco ta druhá, mnohem rozsáhlejší sekce se starala o rutinní aktivity. V porovnání s předchozí praxí, kdy byly jednotlivé odbory rozděleny vertikálně, se začalo prosazovat i horizontální členění (zahrnovalo práci všeho druhu). Avšak tato praxe se plně ujala až v roce 1914, jak se zjistilo z poznatků MacDonnellovy královské komise, která revidovala výkony státní správy.⁵⁸ V tuto dobu byla konečně nastolena jednotnost správy spolu s výhodami jako byly nemocenské dávky, dovolené či ustálená pracovní doba.

Poté, co se podařilo realizovat mnoho reformních kroků, které navrhovali oba autoři, zůstala státní správa dlouho ve stejném stavu. Až teprve další nároky na její činnost, zejména potřeby keynesiánské politiky ve dvacátém století společně s požadavkem větší efektivity a více zaměstnanců vedlo k ustavení Fultonovy reformní komise.

3.2 Fultonova reforma (Fultonova zpráva z roku 1968)

Publikace Fultonovy zprávy z roku 1968 byla podle některých zlomovým momentem v historii státní správy.⁵⁹ Neměla sice takový dopad jako Northcote-Trevelyanova zpráva, ale patřila k prvním snahám o reformu tradičního byrokratického modelu. Navzdory záměrům a relativnímu radikalismu těchto návrhů měla Fultonova

⁵⁷ Civil Service in Comparative Perspective: <http://www.indiana.edu/~csrc/fry2.html>, staženo 12.12.2007.

⁵⁸ Civil Service in Comparative Perspective: <http://www.indiana.edu/~csrc/fry2.html>, staženo 12.12.2007.

⁵⁹ Například profesor Barry O'Toole, přednášky z Glasgow University.

zpráva malý přímý dopad jak na aktivity státních úředníků nebo typy lidí, kteří byli najímáni do státní služby.⁶⁰

Byrokraté na tuto zprávu nereagovali s nadšením, zejména seniorní úředníci byli pohoršeni tvrzením, že jsou spíše amatéry a ne experty. Další zaměstnanci byli ve svých názorech ostražitější, ale zaujímali přinejlepším neutrální pozici.⁶¹ Jedním z hlavních důvodů jejich opatrnosti byla doporučení zprávy, a také její ostrý tón, zejména v první kapitole první části.

„Domácí státní správa je stále zásadním výsledkem pojetí filosofie devatenáctého století v rámci Northcote- Trevelyanovy zprávy. Ovšem musí čelit úkolům druhé poloviny dvacátého století. To je to, co jsme zjistili, a to se také snažíme napravit.“⁶²

Tato slova udala tón celé zprávy a refletovala tak pocity komise, že státní služba byla anachronická a potřebovala urychlenou reformu. S tímto sdělením ovšem nesouhlasí Vernon Bogdanor, který píše, že velká pozornost médií byla směřována především na první část zprávy, přičemž následná sdělení již tak tvrdě nevyzněla. Podle Bogdanora bylo mnoho závěrů mylných. Cituje zde jednoho člena komise, který prohlašuje Fultonovu zprávu za nejhorší, co za svou kariéru viděl (a to prý zasedal v mnoha komisích).⁶³

Fry, který napsal detailní studii práce Fultonovy komise zase upozorňuje na tu skutečnost, že tato kapitola byla z velké části napsána Normanem Huntem (pozdějším Lordem Crowther-Huntem), který se stal jedním z nejučtějších kritiků státní správy a spoluautorem byl navíc Robert Neild, který, ač technicky státním úředníkem, byl ve skutečnosti politicky jmenovaným kandidátem labouristické strany.⁶⁴

Zpráva identifikovala šest hlavních problémů. Zaprvé, státní správa byla stále založena na takzvaném ‚amatérismu‘ (neboli stavu, kdy mají zaměstnanci základy všeobecného vědění a to pak umí aplikovat v každé situaci), což je specifikem administrativní třídy. Státní úředník byl viděn jako nadaný laik, který se dokáže

⁶⁰ Odborníci stále diskutují nad platností reformy a jejich uvedení do praxe.

⁶¹ FRY, G.K., *Reforming the Civil Service: The Fulton Committee on the British Home Civil Service 1966-1968*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1993, s. 251 – 252.

⁶² FULTON, Lord, *The Civil Service, Vol. 1 Report of the Committee 1966-1968 (The Fulton Report)*, Cmnd. 3638, London, HMSO, 1968.

⁶³ BOGDANOR Vernon, *The Civil Service v The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 2003, s.256.

prakticky vypořádat skoro s každou úlohou. Tato filozofie byla v rámci zprávy lorda Fultona podrobena přísné kritice. Tento kult ‚amateristů‘ byl zastaralý a překonaný ve všech směrech a na každé úrovni státní správy.⁶⁵

Druhým sporným bodem byla otázka systému tříd a jednotlivých oddělení v rámci vládní mašinérie. Do roku 1960 byla vytvořena komplexní síť 1400 tříd.⁶⁶ Rigidita, která zde panovala, ohrožovala rozhodovací proces. Většina zaměstnanců měla velké problémy při postupu z jedné třídy do druhé. Ministerstva měla zase problémy s adaptací na nové cíle. Kvůli neprůchodnosti oddělení docházelo k tomu, že potenciál zaměstnanců nebyl dostatečně využit. Talent nebyl důvodem k povýšení, které se zakládalo na délce služby u státních institucí. To vzbuzovalo samozřejmou frustraci a vztek, který u těch nejnadanějších zaměstnanců většinou vyvrcholil odchodem do soukromé sféry.

Třetí problém spočíval v tom, že role specialistů byla příliš často omezena jen na činnosti v jejich oboru a nevyužívala se jiným způsobem. Také se často stávalo, že tito odborníci nebyli bráni jako plnoprávní členové státní správy (z hlediska zodpovědnosti či autority).⁶⁷

Pokud se zaměříme na další, v pořadí čtvrtou problematiku, zjistíme, že nemnoho státních úředníků bylo manažery. Jinak řečeno normální bylo působit jako poradce pro politické záležitosti nadřízených, přičemž byl často opomíjen fakt, že se musí věnovat pozornost i administrativní mašinérii pod nimi. Nedostatečná byla také školení zaměstnanců. Většina spočívala v naučení se svého ‚řemesla‘ a k prohloubení znalostí měly stačit jen krátké kurzy.

Za páté bylo upozorněno na již dávno známé odcizení úředníků Whitehallu od zbytku společnosti. To mohlo být dáno i tím, že většina absolvovala již zmíněné univerzity v Cambridge či Oxfordu (neboli Oxbridge) a část z nich patřila do vyšší společenské třídy. Komise proto konstatovala, že „veřejný zájem tak může trpět kvůli exkluzivitě a izolacionismu, které zabraňují plnému porozumění současných problémů či přespříliš zabraňují toku osob, vědomostí a idejí mezi ‚Službou‘ a vnějším světem.“⁶⁸

⁶⁴ FRY, s. 6, 231-41.

⁶⁵ FULTON, s.6.

⁶⁶ PYPER, s. 84.

⁶⁷ FULTON, s.17.

⁶⁸ FULTON, s. 18-19.

Posledním kritizovaným bodem byl personální management ve státní správě. Malá podpora a špatný systém odměn za vlastní iniciativu spolu s nedostatečným kariéřním plánováním, na to upozorňovala komise nejvíce.⁶⁹

Doporučení lorda Fultona však byla méně radikální než již zmiňované úvodní sdělení této zprávy.⁷⁰ Ačkoliv byla většina z nich akceptována, mnoho nakonec nebylo realizováno.⁷¹ Pokud budeme analyzovat jednotlivé body a změny, kterých bylo v celku dosaženo, uvidíme, že tato zpráva byla spíše rétoricky a mediálně zdařilá. Velkého posunu v reformě britské státní správy však dosaženo nebylo. Fultonova komise má ovšem jinou zásluhu, byla prvním viditelným krokem reformátorů Whitehallu. Upozornila na to, že Británie ve dvacátém století nemůže fungovat pod stejnou vládní mašinerií jako ve století devatenáctém.

3.3 Next Steps

3.1.1 Konzervativní reformy – co předcházelo Next Steps

Fultonova zpráva byla až do konce sedmdesátých let považována za největší reformní pokus o reorganizaci vládních administrativních struktur. Hlavní požadavky tohoto dokumentu, ač nezrealizovány, se však objevovaly i během dalších období. Byly jimi 1) zavedení vládních agentur v rámci jednotlivých ministerstev a 2) převedení vládních funkcí na tyto agentury.⁷² S nástupem Margaret Thatcherové k moci se tyto požadavky staly postupem času skutečností. Premiérka si předsevzala, že zvrátí špatnou ekonomickou situaci Británie. Součástí tohoto plánu byly i změny v rámci administrativy. Když nastoupila v roce 1979 k moci, byla přesvědčena o tom, že se musí státní služba reformovat. Můžeme snad jen dodat historku o známé večeři, kterou Thatcherová pořádala pro své stálé tajemníky v roce 1980. Ona sama ji popisuje jako jednu z „nejvíce skličujících událostí, kterých se účastnila po tu dobu, co byla ve vládě.“⁷³ Role státních úředníků při vytváření centrální politiky, jejich nechuť k manažerské práci či jen to, že nemohli být individuálně zodpovědní za své činy, to vše

⁶⁹ FULTON, s. 20

⁷⁰ BOGDANOR, s. 256.

⁷¹ PYPER, s. 84.

⁷² FULTON in PYPER, s.30.

byly věci, které zůstávaly pro Margaret Thatcherovou nemyslitelné. Kromě toho „se zaručenou pozicí, jistým platem a penzemi by se tato ‚zdeděná‘ byrokracie (zejména seniorní úředníci) dala nazvat antitezí ideálů Thatcherové, které tvořily pracovní etika jedince, soutěživost či plat založený na výkonu.“⁷⁴ Prioritou premiérky bylo znovuzískání kontroly nad státem. Proto, když přebírala vládu, rozhodla se „zlepšit efektivitu státní správy, eliminovat plýtvání a propagovat metody administrativy, která zaměstnance podpoří a umožní jim co nejlépe sloužit plátcům daní.“⁷⁵ Nakonec to totiž vždy budou plátcí daní, kteří musí financovat blahobyt státu, stát sám žádnými finančními prostředky nedisponuje, ale využívá těch, které vybere. Silná autorita státu a jeho institucí je tak stěžejní. Pokud bude britská státní služba efektivnější, bude i stát fungovat lépe. K tomu však bylo potřeba přehodnotit kulturu státní správy takovým způsobem, aby si úředníci mnohem více cenili ekonomické efektivity a manažerů v čele. Thatcherová se tak uchýlila ke třem důležitým krokům, aby se ji podařilo proniknout do úřednické kultury a následně ji změnit.

„Nejdříve ustavila finanční ‚systém‘, který se skládal z ‚limitované hotovosti‘ a ‚cílů pro pracovníky‘, aby tak stimulovala širší vládní ekonomiku a efektivitu. Poté uvedla do pohybu tzv. ‚Raynerova prozkoumání‘, která zahrnovala neustálé kritické zkoumání aktivit, funkcí a politik, se zvláštním důrazem na náklady a potřeby.“⁷⁶ Za třetí se snažila, aby reformy vydržely, „vyřízením posledních překážek, které bránily větší efektivitě, vytvořením správných podmínek manažerům k řízení a přivedením a odměněním těch úspěšných.“⁷⁷

Raynerova zkoumání (Rayner scrutinies) dostala své jméno podle Dereka Raynera, vrchního ředitele podniku Marks&Spencer. Tohoto muže Margaret Thatcherová jmenovala na poloviční úvazek jako neplaceného poradce. Byl mu předělen Útvar efektivity v rámci Cabinet Office, kde vedl sérii hloubkových kontrol ohledně různých aspektů ministerské aktivit.⁷⁸ Hlavním cílem bylo objevit plýtvání a zlepšit efektivitu práce. Kritici však tvrdili, že se spíše jednalo o snižování nákladů;

⁷³ THATCHER, 1995, s. 48 in WILLIAMS, Michael, *Crisis and Consensus in British Politics: From Bagehot to Blair*, Palgrave MacMillan, 2000, s. 92.

⁷⁴ CHRISTOPH, James, B., The Remaking of British Administrative Culture, *Administration and Society* 24, s. 163-181.

⁷⁵ Efficiency Unit, *Efficiency in the Civil Service*, Cmnd. 8293, London: HMSO, 1981, s. 1.

⁷⁶ DILLMAN, David, L., *Deconstructing Boundaries: The Journey from Next Steps to Delivery and Values in the Senior Civil Service*, Department of Political Science, Abilene Christian University, Texas, 2006, s. 4.

⁷⁷ Efficiency Unit, *Efficiency in the Civil Service*, Cmnd. 8293, London: HMSO, 1981, s. 2.

„tvrdilo se, že do roku 1990 bylo ušetřeno celkem 1,5 miliard liber.“⁷⁹ Dodnes se připomínají zejména dvě hloubkové kontroly, první z roku 1979 na ministerstvu životního prostředí, která vedla k zavedení manažerského informačního systému pro ministry (MINIS) a druhá z roku 1981 (Joubertova studie), která rozdělila ministerstvo životního prostředí na nákladová centra a zavedla tak finanční řídicí systémy.⁸⁰

Rayner však dosáhl mnohem více, povedlo se mu zmrazit nabírání nových lidí do státní správy, ukončil platové srovnání⁸¹, čímž dosáhl snížení mezd státních úředníků. V roce 1981 se mu podařilo ukončit stávky odborů, které se snažily udržet stávající platovou hladinu. Thatcherová následně propustila ministra pro státní správu, Lorda Soamese, donutila k odchodu do důchodu vedoucího státní služby, Sira Iana Bancrofta, zrušila Oddělení státní správy (Civil Service Department) a nakonec předala zodpovědnost za platy státních zaměstnanců do rukou ministerstva financí.⁸² Premiérka tak dosáhla toho, co si předsevzala, státní správa již neměla takovou moc jako dříve.

Právě toto období můžeme označit za přechod od veřejné správy k veřejnému managementu. Thatcherová a její příznivci považovali za nejefektivnější obchodní metody a hodnoty. Pro běžné státní úředníky byly termíny jako obchodní kultura, servis zákazníkovi či servis jednotlivci, vzdáleny. Premiérka se ovšem inspirovala lidmi z Nové pravice (New Right), kteří dělali vše proto, aby administrativa začala fungovat podle jejich principů. Ty se zakládaly na ekonometrických analýzách; lidé byli považováni za zákazníky, pracovníci za individua, které zajímá jen vlastní prospěch. K tomu, aby byla zlomena moc zastaralých státních struktur, bylo nutno zavést manažerskou revoluci.

Protože se manažerská revoluce z velké části zakládá na New Public Managementu, je nutné toto téma propracovat hlouběji. Britská státní správa totiž ještě nikdy nečelila tak komplexní reformě, která zahrnovala veškeré aspekty jejího fungování. Autorka se kloní k názoru, že vliv NPM na britskou administrativu byl natolik odlišný od všech předchozích reforem, že je nutno tomuto fenoménu věnovat větší prostor než předchozím reformním snahám.

⁷⁸ RICHARDS&SMITH, *Governance and Public Policy in the UK*, Oxford, Oxford University Press, 2002, s. 105.

⁷⁹ THEAKSTON, K., *The Civil Service since 1945*, Oxford, Blackwell, 1995, s. 127-8.

⁸⁰ PYPER, s. 30.

⁸¹ Platové srovnání – plat státní správy byl fixován vzhledem k platům v soukromém sektoru na porovnatelných pozicích.

⁸² WILLIAMS, Michael, *Crisis and Consensus in British Politics: From Bagehot to Blair*, s. 92.

3.1.2 New Public Management (NPM) – nová veřejná správa

Je těžké definovat, co vlastně znamená NPM, neboť to není specifická doktrína; zároveň neexistuje společnost, která by byla orientována čistě jen na NPM.⁸³ Proto je velmi obtížné kriticky zhodnotit veškeré aspekty tohoto konceptu, zejména však teoretické premisy, které se objevují v učebnicích zabývajících se NPM. Analýza manažerismu by vyžadovala abstraktní teoretické příklady nebo studie běžných situací, kde tato teorie převládá.

První přístup je problematický, jelikož se tato analýza stává komplikovanou a obtížně srozumitelnou. Druhý může poskytnout jen limitované proniknutí do podstaty NPM; většina případových studií byla totiž prováděna v omezeném měřítku (například Andrisani 2002), a zachycuje tak jen určité aspekty této teorie.⁸⁴ Avšak celkové implikace pro společnost či jednoznačnou definici NPM lze nenalezneme.

Tento problém je značný, neboť NPM jako způsob myšlení zasahuje celou společnost a proto by měl být studován na společenské bázi, aby se zjistilo, jaké jsou jeho následky. Manažerismus není společenským hnutím. Je to spíše neuchopitelná kolekce různých přístupů, které nejsou jasně, výstižně a srozumitelně vysvětleny.

Klíčovým aspektem NPM je privatizace, neboli převedení veřejného jmění do soukromého vlastnictví.⁸⁵ Hlavním zdůvodněním těchto kroků je údajná efektivita a zisk plynoucí z odstranění vládní intervence. Vládní finanční zajištění a regulace jsou z hlediska New Public Managementu velmi nežádoucí; všechny služby by tak v ideálním případě měly být (podle NPM teoretiků) poskytovány soukromým nebo neplaceným (dobrovolným) sektorem.⁸⁶ Podle normativního modelu by to, co by bylo možné, vláda zprivatizovala a ponechala si tak moc jen nad stěžejními vládními úkoly. Mezi tyto počítáme zajištění veřejných služeb, které není možno vyčíslit penězi.⁸⁷ Avšak někteří odborníci (Logan, Savas) argumentují, že by bylo dobré privatizovat i tradiční veřejně poskytované služby, jako například zdravotnictví, policii či obranné

⁸³ LANE, J., Public Sector Reform: Only Deregulation Privatization and Marketization? v LANE, J.(ed.) *Public Sector Reform Rationale, Trends&problems*, Sage Publications, London, 1997, s. 3.

⁸⁴ ANDRISANI, P., HAKIM, S., SAVAS, E., *The New Public Management: Lessons from Innovating Governors and Mayors*, Kluwer Academic Publisher, Boston, USA, 2002.

⁸⁵ LANE J., *New Public Management*, Routledge, 2005, s. 26.

⁸⁶ OSBORNE, S.,McLAUGHLIN, K., The New Public Management in context v OSBORNE, S.,McLAUGHLIN, K., FERLIE E. (ed.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge, London, 2002, s.7.

⁸⁷ ANTON A., FISK, M., HOLMSTROM, N., *Not for Sale: In defense of Public Goods*, Westview Press, Colorado, USA 2000, s. 212.

složky.⁸⁸ Ty však zatím podle teorie NPM zůstávají v rámci centra. I když je pravdou, že se již některé vlády o částečnou privatizaci pokusily.

Dalším aspektem manažerismu je devoluce moci místním (regionálním) orgánům.⁸⁹ Devoluce spočívá právě v delegování moci regionálním orgánům, zejména v oblastech zajištění služeb, zaměstnanosti, vytváření politik či rozhodování o otázkách rozpočtu.⁹⁰ Zdůvodnění pro decentralizaci těchto prvků vlády je, že místní samosprávy budou moci upravit vládní programy tak, aby byly relevantní a účinné pro region. Vidíme zde snahu zabránit centralizaci a naopak podpořit zvláštní přístupy k jednotlivým oblastem. Proto byly v tomto modelu všechny kompetence převedeny na místní samosprávy, pokud to bylo možné. Podle teorie by se tak měl snížit vliv a role centrální vlády, v dalších kapitolách se ovšem setkáme se specifickými příklady v Británii, které nemluví tak jednoznačně.

3.1.2.1 New Public Management pod drobnohledem

V české literatuře zatím neexistuje mnoho prací, které by se tímto pojmem zabývaly. V knize René Wokouna nacházíme definici: „teoretický koncept NPM, aplikace zkušeností z managementu soukromých firem při řízení správních, rovněž na službu orientovaných orgánů.“⁹¹ Tento obecný termín se tedy používal a používá při snaze aplikovat obchodní praktiky na veřejný sektor. Odborná terminologie je tak obohacena slovy jako manažerismus (managerialism), marketizace (marketisation) a kontraktualizace – smluvní dohody (contractualism). Oblíbená fráze, která se používá při popisu NPM je „kormidlování raději než veslování“ (steering rather than rowing), což by se dalo vysvětlit tak, že se vláda zabývá jen těmi nejdůležitějšími aspekty a o zbytek se starají najaté složky či soukromé jednotky. „Jeho vyústěním má být přetvoření těchto orgánů ve štíhlé a skromné úřady (lean and mean government agencies) s uživatelsky vlídnými (IT systémy), pro klienty příjemnými postupy (smart public

⁸⁸ LOGAN, C., *Private Prisons: Pros and Cons*, Oxford University Press, NY USA, 1990; SAVAS, E. *How to Shrink Government: Privatizing the Public Sector*, Chatham House Publisher Inc., Chatham, New Persey, 1982

⁸⁹ ANDRISANI, s. 4.

⁹⁰ KETTL, D., *The Global Public Management Revolution*, 2.vydání, Brookings Institution Press, Washington DC, 2005, s. 2.

⁹¹ WOKOUN, René, MATES Pavel, *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*, Linde Praha, 2006, s. 57.

administration).⁹² NPM byl částečně ovlivněn teorií veřejné volby a tzv. novou institucionální ekonomikou (NIE).

Příkladem praktického využití tohoto konceptu jsou rozsáhlé psané smlouvy a dohody o výkonu (ty se vztahují k teorii ředitele a jednatele – principal/agent theory, která bude zmíněna později). Je zde také snaha minimalizovat duální či kolektivní dohody o zodpovědnosti. Cílem je i omezení ministerských pravomocí (ministři jednají jako ředitelé společností než generální ředitelé). Důležité je minimalizovat poskytování služeb pomocí byrokratického aparátu (mělo by dojít k oddělení rolí investora – poskytovatele finančních prostředků, kupujícího a dodavatele). Rozdíl mezi vstupy a výstupy (outcomes vs. outputs) je pro NPM stěžejní, spolu s důrazem na privatizaci, provádění práce na zakázku (contract out) a konkurenceschopné poskytování služeb. V praxi se tak namísto vlády a úředníků můžeme setkat se správní radou (představenstvem), výkonnými řediteli (chief executives), ministry akcionáři, společnostmi s ručeným omezením (s.r.o.) apod.

„K hlavním požadavkům NPM patří optimalizace, maximalizace a hospodárnost (efficiency – effectiveness – economy) správních opatření.“⁹³

Pokud se zaměříme na teoretické základy NPM, musíme zmínit tři nejdůležitější teorie, které staly pro NPM klíčové. Jsou jimi Public choice theory (Teorie veřejného výběru), Agency theory (Teorie nadřízený versus podřízený), Transaction Cost Analysis (Teorie transakčních nákladů). Každá z těchto teorií částečně ovlivnila NPM, většinou ovšem záleželo na každém státu, který implementoval tyto teorie, do jaké míry z nich čerpal. Například Nový Zéland se nejvíce inspiroval teorií Public choice.

3.1.2.2 Problémy New Public Managementu

Pokud se podíváme na NPM ze sociálně-demokratického pohledu (neboli tak, jak mohla Labour party nahlížet na problémy manažerismu), musíme zmínit několik otázek, které nám zde vyvstávají.

Nejdříve ve stručnosti nastíníme základní problémy. Občané jsou vnímáni jako zákazníci. Politika je více než jen výměna a směna. Přicházíme k otázkám efektivity – co je víc efektivní? Co vlastně efektivita znamená? Co tlaky mezi vrcholovým

⁹² WOKOUN, s. 57.

⁹³ Ibid., s. 57.

managementem a nižšími úrovněmi rozhodování? Jak vnímáme kolektivní odpovědnost proti profesionalitě, expertíze a autoritě? Vlády často věnují pozornost zejména efektivitě a obchodním praktikám.

Mnoho vládních institucí se zabývá komplexními úlohami a nevěnuje se pouze maximalizaci zisku, tak jak by to mohlo být u soukromých společností. Naopak zaměření jen na finanční aspekty popírá samu podstatu poskytování veřejných služeb. Stát by se měl starat, aby všichni občané měli stejná práva a aby se nestalo, že se lidé s nižšími příjmy nedostanou k veřejným službám na společensky optimální úrovni.⁹⁴ Někteří autoři tvrdí, že NPM je sobecké paradigma, které bylo vytvořeno, aby zvýšilo prestiž elity a ignorovalo sociální dobro.⁹⁵

Delegování moci na regionální autority může zase způsobit snížení funkčnosti na úrovni formulování politik či úspory nákladů – což v důsledcích vede k menší efektivitě. Pokud s občany zacházíme jako se zákazníky a snažíme se pouze o maximalizaci užitku jednotlivce, zanedbáváme tak ‚celkové dobro‘ společnosti.⁹⁶ Neboli můžou nastat i případy, kdy se státní úředník bude snažit vyhovět požadavku ‚zákazníka jednotlivce‘, a tak bude jednat na úkor celku (společnosti).

Další spornou otázkou je, zda je manažerismus univerzální disciplínou. Někdy se ukáže, že manažeři ví jen velmi málo o aktivitách, které řídí a jsou tak náchylní dělat nesprávná rozhodnutí.⁹⁷

Častá fluktuace zaměstnanců a vedoucích pracovníků, kteří pracují na časově omezené smlouvě vede k tomu, že je značná část prostředků věnována na trénink nově přichozích. To v důsledku znamená finanční ztráty a nižší efektivitu.

Další nevýhodou je komunikace mezi jednotlivými ministerstvy. Dorozumívání mezi nově rozdělenými odděleními už nemusí být v podobném duchu, protože různorodé manažerské styly mohou prosazovat něco jiného.⁹⁸

Protože však neexistuje společnost založená čistě jen na NPM, tato kritika nemůže být potvrzena nebo vyvrácena.⁹⁹ V dalších kapitolách práce se zaměříme na situaci Británie a následně vyhodnotíme přínos NPM britské státní správě.

⁹⁴ ANTON a kol., s. 211.

⁹⁵ HOOD, C., *Public Management for All Seasons* v *Public Administration*, Vol. 69, Spring, 1991, s. 9.

⁹⁶ LYNN, L., *Public Management: Old and New*, Routledge, New York, 2006, s.31.

⁹⁷ KETTL, 2005, s. 77.

⁹⁸ HOOD, 1991, s. 9.

3.1.2.3 *Post New Public Management*

Je Británie a další státy, již ve fázi po NPM? V jakém období se nyní nachází management veřejné správy? Nastal soumrak NPM a jeho praktik či se tento koncept pouze přeměnil v jiné formy manažerismu. Je toto paradigma již překonáno? Spory už panují jen o to, zda je NPM nové paradigma či nikoli. Pokud tedy budeme NPM považovat za paradigma, musíme si klást mnohé otázky.

V devadesátých letech došlo podle některých autorů k jistému vyčerpání NPM. Namísto toho můžeme pozorovat nové ideologie, které si začaly získávat své příznivce. V Británii to byla například tzv. Třetí cesta.¹⁰⁰ Jejím autorem byl Anthony Giddens.

3.1.2.4 *Třetí cesta*

Třetí cesta se dá definovat jako politický program, který sleduje jisté sociální hodnoty a zároveň podporuje moderní ekonomiku.¹⁰¹ Všeobecně se má za to, že je to termín, který je těžko uchopitelný a nepřesný. Jeho hlavní zastávce Anthony Giddens, ovlivnil myšlení britského premiéra Blaira a New Labour. Posun Labour party od Old Labour k New Labour potřeboval teoretický koncept. V tu chvíli se Tonyemu Blairovi hodila Třetí cesta, která se měla pohybovat mezi levicí a pravicí - někde uprostřed. V této teorii můžeme vidět inspiraci neoliberalismem a sociální demokracií; pro někoho to je spíše lavírování mezi tržní ekonomikou a státním intervencionismem (zasahováním). Můžeme si tak klást otázku, co to Třetí cesta vlastně opravdu je. Byla to jen přechodná móda, podvod či skutečné paradigma, které by mohlo nahradit NPM. Na poslední část již odpověď známe, paradigma to v žádném případě být nemohlo.

Pokud si uděláme krátký exkurs do historie, zjistíme, že název Třetí cesta je zvolen celkem příhodně. Takzvanou První cestou (jedná se o veřejný sektor) rozumíme tradiční model před rokem 1984, kterému dominovala byrokracie a zdlouhavé procesy. Práce se držela zákona a byla korektní. Druhou cestu naopak představoval NPM a léta 1984 - 2000.

⁹⁹ HOOD, 1991, s. 8.

¹⁰⁰ Více Anthony Giddens: GIDDENS, Anthony The Third way: The Renewal of Social Democracy, Polity, 1999.

3.1.3 Konzervativní reformy (přehled včetně Next Steps)

Pokud uděláme stručný přehled klíčových prvků reformy státní správy, které byly implementovány po roce 1979, musíme zmínit zejména:

- 1) privatizaci značné části veřejného sektoru a vytvoření polosamostatných agentur neboli Quangos (quasi-autonomous non-governmental organisations);
- 2) vytvoření Útvaru efektivity (v roce 1979), sestavení týmu Next Steps (Útvar podával premiérovi zprávy o určených cílech ohledně efektivity zatímco tým asistoval vládě při ustavování agentur);
- 3) zavedení Iniciativy finančního managementu (Financial Management Initiative) v roce 1982 – tvořila integrovaný finanční manažerský systém, který předpokládal, že se manažeři postarají o: a) delegované rozpočty, b) informační systémy, c) nastavení cílů a ukazatelů výkonu pro každého státního úředníka;
- 4) předložení transparentní personální politiky (s pravidelným hodnocením a jasnými prostředky pro řešení sporů);
- 5) zajištění lepších možností při náborech do státní správy (v každém věku);
- 6) systematické přezkoumání všech vládních funkcí.¹⁰²

Tyto reformy se dají rozdělit do tří fází:

- 1) 1979-1988 částečná manažerská reforma;
- 2) 1988-1992 hromadná strukturální reforma;
- 3) 1992-1997 zavádění tržních mechanismů.¹⁰³

První fáze zahrnovala Raynerova zkoumání nebo účetní systém MINIS, který byl následně rozšířen v Iniciativu finančního managementu. Navzdory těmto změnám zůstávala většina státních úředníků ve velkých a více-účelných ministerstvech se společnou třídní strukturou a platem centrálně vyjednaným s ministerstvem financí.¹⁰⁴

¹⁰¹ GIDDENS, Anthony, *Třetí cesta a její kritici*, Mladá Fronta, Praha, 2004, s. 1-10.

¹⁰² Public Sector Reform in Britain: Briefing Notes. Council Publications in Governance. (The British Council: s.l., s.a.) <http://www.britcoun.org/governance/publications/reform/htm> - staženo 22.4.2007.

¹⁰³ WILLIAMS, Michael, *Crisis and Consensus in British Politics: From Bagehot to Blair*, s. 92-95.

¹⁰⁴ WILLIAMS, s. 93.

Tyto reformy celkem naplňovaly Fultonovu agendu, kladly však větší důraz na lepší řízení. Stála za nimi hlavně Thatcherová a ministerstvo financí. V důsledku těchto změn se vytvořila skupina mladých, manažersky orientovaných státních úředníků, kteří měli zájem na pokračování reformem.

Další fáze je pro tuto práci stěžejní zejména kvůli tomu, že Útvar efektivity předložil premiérce v roce 1988 zprávu nazvanou „Zlepšení managementu ve vládě: Další kroky“ (Improving Management in Government: The Next Steps). Tento dokument sliboval transformaci struktury a kultury státní správy. Celému útvaru tehdy velel Sir Robin Ibbes, který nahradil ve funkci Dereka Raynera. Next Steps se tak někdy pojmenovává jako Ibbsova zpráva. Tento dokument byl založen na 150 rozhovorech se státními úředníky a ministry.¹⁰⁵ Ibbsova zpráva identifikovala mnoho problémů v řízení státní správy a doporučila radikální změny. Byla velmi odlišná v porovnání s doporučeními Fultonovy komise. Patricia Greerová, která patří spíše mezi zastánce konzervativních reformem píše: „Next Steps se více podobá zprávě konzultantské firmy než tradičnímu posudku státní služby (...) obvyklý styl mandarínů, kteří se snaží vyhnout závazkům byl nahrazen čerstvým nadšením měnit a revitalizovat...“¹⁰⁶

Původní zpráva chtěla vytvořit malé jádro státních úředníků, které by se zabývalo návrhy politik, zatímco zbytek ostatních funkcí by patřil polosamostatným agenturám, které by ovšem nebyly privatizovány. Tato opatření se podobala švédskému administrativnímu modelu.¹⁰⁷

Hlavní doporučení Next Steps byly:

- 1) oddělení politik a managementu („steering from rowing – kormidlování od veslování“). Jakmile jednou vláda rozhodne o určité agendě a určí cíle pro její splnění, dodání služeb a jejich řízení může být nejlépe provedeno separátními jednotkami pracujícími podle stanovených cílů a rozpočtů;
- 2) decentralizovaný systém bude založen dvou hlavních prvcích: polosamostatných a specializovaných výkonných agenturách, které budou

¹⁰⁵ DREWRY, Gavin, BUTCHER, Tony, *The Civil Service Today*, 2. vydání, Blackwell, Oxford, 1995, s. 226.

¹⁰⁶ GREER, Patricia, *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*, Open University Press, Buckingham, 1994, s. 6.

¹⁰⁷ Tuto skutečnost zmiňují autoři jako Oliver Dawn, aj.

- vykonávat zvláštní funkce a obchodních kontraktech mezi agenturami a vládou;
- 3) vedoucí agentur (chief executives – CE) by měli mít omezené pracovní smlouvy, schválené podle obchodního plánu; zaměstnanci by měli být odměňováni podle výkonu;
 - 4) centralizovaná státní správa by měla být decentralizována do řady výkonných agentur – každá by měla vlastní vliv (v rámci smluvních podmínek) při určování platů, nabírání zaměstnanců a podmínek práce.¹⁰⁸

Ibbsova zpráva tak navrhovala, aby si ministři zjednodušili práci a přenechali své výkonné pravomoci na agenturách. Pak by se totiž ministři a zbylé ‚jádro‘ státních úředníků mohli věnovat vytváření politik. To ovšem kontrastovalo s principem ministerské odpovědnosti¹⁰⁹, zakotveným v ústavě. Thatcherové kabinet nechtěl riskovat prohru v parlamentu a proto zvolil úpravu tohoto návrhu. Agentury tak zůstaly v rámci ministerstev, jejich zaměstnanci zůstali i nadále státními úředníky a ministr má i nadále odpovědnost za aktivity agentur před parlamentem.

Next Steps udělaly v reformách státní správy větší pokrok než Fultonova zpráva či Iniciativa finančního managementu (FMI). Ministrům bylo přislíbeno méně práce, nejvyšším úředníkům zůstala pozice hlavního poradce, výše postavení zaměstnanci zase měli větší svobodu při rozhodování. I když se mezi některými zaměstnanci objevily obavy z možných privatizací a nemožnosti postupu, vcelku byl Next Steps podporován jak státní správou, tak parlamentem a opozicí.¹¹⁰ Jak píše Janet Burnham, zdálo se, že v této reformě půjde o dodání lepších služeb a ne o snižování nákladů.¹¹¹

Jaké měl Next Steps dopady na státní správu se pokusíme analyzovat v dalších kapitolách. Pravdou ovšem je, že už na začátku panovaly obavy, co tyto změny udělají s britskou státní správou jako organizací.

¹⁰⁸ Efficiency Unit, *Improving Management in Government: The Next Steps*, London: HMSO, 1988.

¹⁰⁹ Ministerial responsibility – přeloženo autorkou jako ministerská odpovědnost.

¹¹⁰ BURNHAM, Janet, *Whitehall and the Civil Service: Issues for the Millenium and Beyond*, Sheffield Hallam University Press and the Politics 2000, Association, 2000, s. 78.

¹¹¹ BURNHAM., s. 78.

3.1.4 Majorovy reformy

I když se tato práce podrobně věnuje pouze vybraným historickým dokumentům, bylo by chybou nezmínit důležité změny, které se staly za vlády Johna Majora. Předpokládalo se, že po odchodu Margaret Thatcherové dojde k zpomalení tempa reform. Ovšem nestalo se tak. Přijetím tzv. Charty Občana (Citizen's Charter) došlo spíše k urychlení reorganizace státní správy. Charta občana klade největší důraz na občana - zákazníka. Naplnění jeho přání by se mělo stát stěžejním cílem agentur.

3.4 Modernising Government

Labouristická strana se dostala k moci v roce 1997, avšak teprve v roce 1999 byl vydán stěžejní dokument, který se nazýval Modernising Government. Uveřejnění této zprávy se netrpělivě očekávalo. Rod Rhodes popisuje peripetie s jeho uvedením takto: „původně vláda slíbila Bílou knihu o ‚Lepší vládě‘ (White Paper on ‚Better Government‘) na podzim roku 1997.“¹¹² Ani jiné snahy, publikovat radikální vize vládního působení na dalších patnáct let dopředu, se v roce 1998 neuskutečnily. Nakonec se veřejnost dočkala v březnu roku 1999. Modernising Government se zabýval zejména veřejnými službami a usiloval o jejich zlepšení. Státní správě byl také věnován prostor, ovšem v mnohem menším měřítku. Ovšem i tak je pro nás tato zpráva důležitá, neboť prý navrhla „změnu kurzu pro státní správu na dalších deset let, stejně důležitou jako Next Steps před deseti lety.“¹¹³ Státní službu by tak měla opět čekat reforma. Nyní se však kladl větší důraz na její hodnoty a roli, v porovnání s Next Steps i na to, aby byla více ‚sloučená‘ (joined-up).

Modernising Government nastínil sedm stěžejních úkolů (výzev) pro státní službu:

- 1) „Implementace ústavní reformy způsobem, který zachovává jednotnou státní správu a zajišťuje úzkou spolupráci mezi vládou Spojeného království a její devolvovanou administrativou.

¹¹² RHODES, Rod, The Civil Service v SELDON, Anthony, *The Blair Effect: The Blair Government 1997-2001*, Little, Brown and Company, 2001, s. 97.

¹¹³ PYPER, s. 89.

- 2) Dovést zaměstnance za všech oddělení k tomu, aby mysleli na evropskou dimenzi (EU dimension) při vytváření jednotlivých agend.
- 3) Zaměřit se na práci veřejných služeb, zlepšit jejich kvalitu, inovovat je, učinit jejich pracovníky vstřícnější směrem k uživatelům, zajistit dodání těchto služeb efektivněji a méně roztroušeně (joined up way).
- 4) V rámci státní služby vytvořit kulturu, která se nebrání větším inovacím a riskantnějším operacím.
- 5) Zlepšit spolupráci napříč organizacemi
- 6) Řídit státní správu tak, aby se povedlo naplnit tyto výzvy
- 7) Myslet strategicky dopředu, aby byly splněny budoucí priority¹¹⁴

Tyto výzvy posunují agendy předchozích vlád, zejména v oblasti efektivity, a také se snaží zabývat dalšími důležitými problémy. Například zmínka o ‚jednotné státní správě‘ reflektuje zvýšený důraz kladený na problematiku fragmentace, která nastala při reformách Next Steps.

Ohlas odborníků (na problematiku britské státní správy) na publikaci *Modernising Government* můžeme rozdělit do dvou skupin. Například Richard Chapman uznal, že „za deset nebo dvacet let by jeho význam mohl být srovnatelný s tím, co měl (...) Next Steps.“¹¹⁵ Je však nutno dodat, že kritizoval zmínku o vytvoření kultury většího riskování v rámci administrativy. Oproti relativně pozitivnímu hodnocení Chapmana, se setkáváme s názorem Rhodese, který s jistým odstupem tvrdí „fráze zní na jazyku dobře (...) reformy však zaostávají.“¹¹⁶ Nakonec se kloní k tomu, že vládní prohlášení bylo spíše pragmatické, a že i přes počáteční pomalost se reformám nesmí upřít důležitý posun od tržních principů směrem k vytvoření systému spolupracujících jednotek.¹¹⁷ Celkové hodnocení dopadu *Modernising Government* bude trvat ještě delší dobu. My se ovšem můžeme zaměřit na analýzu diskurzu tohoto dokumentu.

Ústředním tématem se pro labouristickou stranu stává modernizace. Může být jistým způsobem vnímána jako pokračování předchozích konzervativních snah o reformu veřejného sektoru. V určitých částech se zpráva ztotožňuje s tím, co

¹¹⁴ Prime Minister and Minister for the Cabinet Office, *Modernising Government*, Cm 4310, 1999, London, The Stationery Office, s. 56.

¹¹⁵ CHAPMAN, RA, The Importance of „Modernising Government“, *Teaching Public Administration*, XII, 1: 1-18, 1999, s. 8.

¹¹⁶ RHODES, s. 97.

konzervativci udělali, v jiných částech se naopak labouristická strana snaží distancovat od otevřeného útoku na veřejné služby. Také je vidět ústup od čistě ekonomického diskurzu. Například v první kapitole dokumentu, nazvané ‚Vize‘, je v pouhých dvaceti odstavcích, čtrnáct odkazů na modernizaci; druhé nejčastěji opakované slovo bylo partnerství. Nigel Forman ironicky poznamenává, že autoři dokumentu považovali časté opakování slova modernizace za nezbytné, aby byla politika úspěšná.¹¹⁸ Pokud se podíváme na přebal letáku *Modernising Government*, můžeme vidět obrázky, týkající se veřejných služeb, obklopené hesly: „podporující, pomáhající, dodávající, naslouchající, angažující se, zainteresovaný.“¹¹⁹ Posun v porovnání s *Next Steps* je evidentní. Modernizace tu udává tón změnám napříč sektory (státní správy, zdravotnictví, justice aj.). Jak píše Janet Newman „moderní veřejné řízení se začíná nově skloňovat: je to spíše základní politický projekt, který spoutává rétoriku, příběhy a strategie manažerismu.“¹²⁰ To částečně souvisí s inspirací teorií tzv. Třetí cesty, která zaujala zejména premiéra Blaira. Podrobněji se jí budeme věnovat v jiné kapitole.

Pro nás je při analýze dokumentu *Modernising Government* důležité vědomí, že „diskurs moderního řízení (managementu) doporučuje některé změny, které upouštějí od *New Public Management*.“¹²¹ Při srovnání *New Public Management* (NPM) a Moderního managementu (MM) můžeme použít tabulku, která nám poskytne přehled rozdílů. V prvním sloupci se nám vyskytují priority NPM, v druhém zase MM.

<u>New Public Management</u>	Modernising Government (<u>Modern Management</u>)
Krátkodobá efektivita	Efektivnost
Institucionální reforma (ekonomicky)	Sociální reforma (součást politické agendy Labour Party)
Soutěživost	Spolupráce ¹²²

¹¹⁷ Ibid., s. 97

¹¹⁸ FORMAN, Nigel, *Constitutional Change in the United Kingdom*, Routledge, 2002, s. 144.

¹¹⁹ Prime Minister and Minister for the Cabinet Office, *Modernising Government*, Cm 4310, 1999b, London, The Stationery Office, (přebal).

¹²⁰ NEWMAN, Janet, *Beyond the New Public Management? Modernizing the Public Services* v CLARKE, J. et al (eds), *New Managerialism, New Welfare*, London, Sage, 2000, s. 47.

¹²¹ Ibid., s. 47.

¹²² Inspirace článkem Janet NEWMAN, s. 47.

Pokud se zabýváme čistě státní správou, nesmíme zapomenout na další důležitý dokument, který byl publikován jako odpověď na Modernising Government. Byla to vlastně interní revize, o kterou Tony Blair požádal Richarda Wilsona (Cabinet Secretary- Kabinetní sekretář). Takzvaná Wilsonova zpráva obsahovala šest návrhů na zlepšení fungování státní správy.

- 1) silnější vedení s jasnou vizí;
- 2) lepší obchodní plánování od nejvyšších pozic k nejnižším;
- 3) výraznější výkonnostní management;
- 4) dramatické zlepšení různorodosti;
- 5) služba, která je otevřenější talentovaným lidem a nápadům;
- 6) lepší dohoda pro zaměstnance.¹²³

Na rozdíl od ostatních reformátorů britské státní správy - Fultona, Raynera a Ibbse – byl Wilson se státní správou spjat. Jediný on a Northcote tak byli plně zasvěceni do situace a problémů státní služby. Proto by mohly být jeho návrhy reformem úspěšnější při implementaci. Je pravdou, že reakce na uveřejnění Wilsonovy zprávy byly opět různorodé. Někteří považovali Wilsonova doporučení za rozšíření návrhů iniciativ podobných Next Steps; další psali o zámince k větší politizaci; velká skupina komentátorů tvrdila, že rozpoznali možné reformy, které by mohli otřást Whitehallem a transformovaly by ho.¹²⁴

¹²³ Wilson report, *Report to the Prime Minister from Sir Richard Wilson, Head of the Home Civil Service, 1999* – www.cabinet-office.gov.uk/civilservice-reform/index.htm .

¹²⁴ PYPER, s. 91.

4) ANALYTICKO-KOMPARATIVNÍ ČÁST

Vzhledem k tomu, že je velice obtížné analyzovat reformy britské státní správy jako celku, bude zvolena komparativně-analytická metoda, která se zaměří na důležité ukazatele v rámci státní služby. Jednotlivé klíčové body budou porovnávány na základě oficiálních vyjádření vlád v historickém sledu. Stěžejními prohlášeními pro nás budou Northcote-Trevelyanova zpráva, Fultonova zpráva, reforma Next Steps či dokument Modernising Government. Ne všechny tyto reformy se zabývají pouze státní správou, proto se soustředíme i na další primární zdroje. Cílem bude ukázat, jak se vlády u moci podílely na změnách byrokratického aparátu. Nejvíce se při tom zaměříme na poslední období vlády Tonyho Blaira. Často jej budeme srovnávat s konzervativními vládami Thatcherové a Majora, jelikož největší změny se udály za jejich pobytu u moci.

Stěžejními body budou: personální problematika, organizace, politická kontrola, finanční (rozpočtové) otázky, devoluce, role státních úředníků. Je nutno upozornit, že ne všechna témata jsou v námi vybraných dokumentech pokryta. Například Northcote-Trevelyanova zpráva se zabývala převážně personální problematikou, Next Steps se zase více zaměřila na managerský aspekt reform. Tyto zprávy byly vybrány z toho důvodu, že každá z nich znamenala určitý mezník ve vývoji státní správy. Jako první byla zvolena analýza personální problematiky, protože je obsažena ve všech námi sledovaných dokumentech.

4.1 Personální problematika

Pokud dochází k reformě administrativního aparátu, její součástí je vždy personální faktor. Na zaměstnancích stojí úspěchy každé organizace, ať již státní nebo té soukromé. I když se každá reforma skládá z mnoha fragmentů, které je nutno řešit, zaměstnanci a jejich schopnosti a výkony se objeví v každém zkoumaném dokumentu (Northcote-Trevelyanova zpráva, Fultonova doporučení, Next Steps a Modernising Government). Vzhledem k tomu, že se Northcote-Trevelyanova zpráva zabývá především personální problematikou britské státní správy, budeme se jí v této části práce věnovat nejvíce. To jen dokazuje, že zaměstnanci a jejich kvality jsou pro dobré fungování státní služby stěžejní.

4.1.1 Nábor zaměstnanců

Státní zaměstnanci tvoří politiku stejně jako poslanci či vláda. Proto je velmi důležitý výběr správných lidí; každá státní služba závisí na osobních a odborných kvalitách zaměstnanců. Většina reformátorů se snažila a snaží vylepšit či změnit výběr úředníků. Pokud se podíváme na teorii, nábor lze provádět podle dvou kritérií: buď podle zásluh (tzv. kritéria úspěchu) nebo podle příslušnosti k určité skupině, rase, třídě apod.¹²⁵ Druhý způsob se často kritizuje. Ovšem najdou se i výjimky, uveďme například ministerstvo, zabývající se romskou problematikou, které by preferovalo zaměstnance Romy (běžná praxe je taková, že příslušníci romské komunity budou lépe komunikovat se zástupci stejné rasy než s někým, kdo nemá stejnou etnickou zkušenost). V tomto případě by se však mělo hledět na to, zda státní zaměstnanci příliš nepropagují názory většinové komunity. Výzkumy dokazují, že příslušníci minorit, kteří se dostali do státní správy mají tendence podporovat hlavní myšlenky organizace a spíše splynout s davem než opačně (neboli dochází k jejich socializaci).¹²⁶ Zde si ovšem můžeme klást otázku, do jaké míry je toto pravidlem ve Velké Británii, jejíž společnost nebyla nikdy příliš homogenní.

Byrokracie je často spojována se střední třídou. Guy Peters argumentuje, že tato situace je normální, a že k ní paradoxně docházelo i v komunistických státech jako SSSR, kde se prosazovala rovnost všech. Práce ve státní službě je tedy spojována spíše s lidmi ze středních vrstev, pokud jsou příbuzní u státní správy, existuje ještě větší pravděpodobnost podobného zaměření u potomků.¹²⁷ V Británii byla státní služba po dlouhou dobu doménou středních vrstev. Jako ukázka nám zde může sloužit tabulka z roku 1968 (doba vydání Fultonovy zprávy).

¹²⁵ PETERS, Guy., B., *The politics of Bureacracy*, 3 vydání, Longman, NY, 1989, s. 75-76.

¹²⁶ *Ibid.*, s. 77.

¹²⁷ PETERS, Guy., B., *The politics of Bureacracy*, 3 vydání, Longman, NY, 1989, s. 77-78

Tabulka: Sociální zázemí (původ) – Británie (1968)¹²⁸

Vyšší třída	21%
Střední třída	56%
Dělnictvo	19%
Ostatní	5%
<u>Celkem</u>	<u>100%</u>

V dnešní době se reformátoři stále snaží o změnu, aby nedocházelo k diskriminaci na základě rasové, genderové či třídní příslušnosti. V minulosti tomu ovšem bylo mnohdy jinak; zejména při přijímání uchazečů. Pokud se podíváme na britskou státní správu, ze začátku záleželo spíše na kontaktech, které administrátoři měli, než na tom, co opravdu uměli. To se snažili změnit již Northcote a Trevelyan, zavedením zkoušek, které by byly pro všechny uchazeče stejné a podporovaly tak konkurenci mezi jednotlivými kandidáty. Jak již bylo uvedeno v předešlé kapitole, došlo k vytvoření Komise státní správy, která měla na starost výběr a nábor úředníků (v roce 1870 byly již vstupní testy povinné). Činnost této Komise však byla ukončena vzhledem k postupujícím reformám konzervativních vlád.¹²⁹ Autoři jako Chapman či O'Toole toto rozhodnutí velmi kritizují.

Abychom pochopili důležitost personální problematiky, musíme se vrátit zpět na začátek úsilí reformátorů britské státní správy. Podíváme-li se podrobněji na požadavky Trevelyana, zaměřoval se zejména na povýšení na základě zásluh, rozdělení pracovníků podle intelektuálních a mechanických úkolů; a také se zasazoval o nábor takzvaných přepisovačů, kteří by zvládali rutinní práci.¹³⁰ Jelikož byli Northcote a Trevelyan přesvědčeni, že za celkové, zhoršující se problémy organizace může nízká kvalita kandidátů a mecenášství, jejich doporučení se věnovala nejvíce personálním otázkám. K tomu bylo nutné vytvořit systém, který by dokázal změnit způsoby nábory státních úředníků i metody jejich povýšení.

První část měla být vyřešena vstupními zkouškami, které by byly otevřené, v soutěživém duchu; druhá část spočívala na povýšení za zásluhy v práci. Northcote a

¹²⁸ PETERS, s. 96.

¹²⁹ Zánik komise proběhl v roce 1991.

¹³⁰ O'TOOLE, Barry, *British Public Administration and the Concept of Public Duty*, s. 5.

Trevelyan věnovali velmi dlouhou kapitolu obžalobě mecenášství, jako prostředku nábory státních úředníků.

V rámci Fultonovy zprávy bylo navrženo vytvoření Oddělení státní správy („Civil Service Department“), které mělo být zodpovědné za veškerý nábor zaměstnanců. Fultonova komise se také zasazovala o založení Vysoké školy státní správy („Civil Service College“), která měla školit již přijaté zaměstnance.¹³¹

V roce 1968 tak bylo založeno Oddělení státní správy, které spadalo přímo pod premiéra. Stálý tajemník tohoto oddělení byl pak prohlášen za vedoucího domácí (vnitřní) státní správy (Head of the Home Civil Service). Ovšem již v roce 1981 došlo ke zrušení tohoto oddělení a jeho nadřízený byl poslán do důchodu.¹³² Vysoká škola státní správy byla ustavena až o dva roky později, v roce 1970. Nijak markantně však do školení nezasáhla, (zejména z toho důvodu, že se zaměstnanci většinou učí praxí) a v roce 1989 byla přetvořena na agenturu. Tony Blair ji nakonec v roce 2000 sloučil s Centrem pro management a politické vědy (Centre for Management and Policy Studies).¹³³

Paradoxně od centralizovaného výběru zaměstnanců, o který se snažili Northcote a Trevelyan, se začíná koncem osmdesátých let dvacátého století opět ustupovat. Spolu se zavedením doporučené reformy Next Steps začalo sílit nabírání zaměstnanců z venku. „Během let 1990 až 1992 bylo okolo 14% seniorních pozic (většinou vedoucí pracovníci agentur) nabíráno skrze výběrové řízení.“¹³⁴ Tyto reformy tak ukončily vzor, který byl používán již od časů publikace Northcote-Trevelyanovy zprávy; centralizovaný nábor přes Komisi pro státní správu. „V roce 1991 bylo nabírání do úrovně 7 delegováno na jednotlivá oddělení a agentury, zároveň byla zrušena Komise pro státní správu.“¹³⁵

Vezmeme-li si návrhy změn, které požadovali po státní správě Northcote a Trevelyan a porovnáme-li je s nejnovější publikací Target jobs (Public Service 2008) a nynější praxí, uvidíme, že v administrativní mašinérii nastal ohromný posun. Časopis se zaměřuje na mladé lidi, které pobízí k nalezení zaměstnání ve státní správě. Účastník si může vybrat z několika různých možností, jak se dostat do administrativního aparátu.

¹³¹ FULTON, Lord, *The Civil Service*, Vol. 1 Report of the Committee 1966-1968 (The Fulton Report), Cmnd. 3638, London, HMSO, 1968.

¹³² PYPER, s. 84.

¹³³ *Ibid.*, s. 85.

¹³⁴ TCSC (Treasury and Civil Service Committee), *Fifth Report: The Role of the Civil Service*, HC 27-1, London: HMSO, 1993-1994, s. 277.

Všechny tyto způsoby jsou kompetitivní. Již Trevelyan přišel s podobnými návrhy a částečně se mu pak podařilo uspět.

V dnešní době však máme na výběr:

- 1) tzv. Fast Stream – což je zrychlený výukový a rozvojový program, který připravuje absolventy na pozice seniorního managementu;
- 2) tzv. absolventské „proudy“, na jednotlivých ministerstvech a veřejných orgánech;
- 3) tzv. centrální programy, které mají za úkol najít specialisty do různých částí státní správy;
- 4) zvláštní pracovní nabídky, které se liší organizace od organizace.¹³⁶

Pokud se podíváme na letáky či časopisy nabízející možnost rychlého postupu v rámci státní služby, setkáme se zde s pobídkami typu: „Gender, věk, rasa, sexuální orientace a handicap jsou bezvýznamné – nás zajímají vaše schopnosti a životní postoje.“¹³⁷ I na oficiálních stránkách Civil Service Fast Stream, které spadají pod Cabinet Office můžeme nalézt prohlášení: „My se více zajímáme o to, jaké jsou vaše dovednosti, přístup a životní postoje, než o to, odkud máte titul (diplom).“¹³⁸ Zde můžeme vidět narážku na to, že dříve se do státní služby přijímali spíše studenti z Oxfordu či Cambridge. Tyto elitní bariéry bylo obtížné prolomit a pokoušelo se o to již mnoho reformátorů. Ještě na konci osmdesátých let ukazovaly studie, že je počet absolventů z těchto dvou prestižních univerzit v rámci seniorní státní správy více než dvě třetiny.¹³⁹ Nyní je vidět posun, ovšem absolventi Oxbridge stále hrají důležitou roli. Ani v časopise Target jobs, který se snaží ukázat, že možnost pracovat ve státní správě má opravdu každý, se však nevyhneme portrétům lidí, kteří mají tyto elitní školy.

¹³⁵ GREENWOOD, J., PYPER, R., WILSON, D., *New Public Administration in Britain*, 3. vydání, Routledge, London, 2002, s. 87.

¹³⁶ *Civil Service and Public Bodies in Target Jobs*, Public Service 2008, 4. vydání, GTI Specialists Publisher, October 2007, s. 15-16.

¹³⁷ *Ibid.*, s. 14.

¹³⁸ Fast Stream: <http://www.faststream.gov.uk/index.asp?txtNavID=45>, staženo dne 14.12.2007.

¹³⁹ PETERS, s. 95.

4.1.2 Vzdělání a trénink

Tato část se bude zabývat vyššími státními úředníky a jejich posty, vzhledem k tomu, že nábor těchto lidí spočívá na základě specifických kritérií. Nižší pozice bývají obsazovány snadněji. Při přijímání zaměstnanců do státní správy se dříve hledělo na to, aby měli dostatečnou inteligenci, která by jim zaručila zvládnutí svěřených úkolů. Převládající názor byl takový, že všeobecně vzdělaný a inteligentní jedinec dokáže zvládnout běžnou agendu chodu státní správy i bez zvláštního vzdělání.

V Británii je státní správa součástí tradice, proto se zdejší zvyky liší v porovnání s jinými státy. Na rozdíl od ostatních západoevropských zemí, kde jsou úředníci na své pozice dlouho připravováni na prestižních ústavech,¹⁴⁰ Spojené království cvičilo zaměstnance rovnou při práci. Svě znalosti tak získávali po boku kolegů a také častým střídáním pozic. To, aby člověk zvládl úkoly jemu svěřené, měla zaručovat jeho inteligence a univerzální schopnosti. V rámci reformních snah však vidíme, že právě zde dochází k prvním střetům mezi zastánci myšlenek nabírání lidí se všeobecným vzděláním a zastánci přijímání lidí se specializací. Nejnovější tendence směřují spíše k výběru odborníků na jednotlivé problematiky, avšak i všeobecně vzdělaní lidé jsou vítáni.

V rámci Northcote-Trevelyanovy zprávy se dočteme, že trénink v klasickém vzdělání byla ta nejlepší příprava pro práci ve veřejné správě. Vzhledem k tomu, že v devatenáctém století to byla latina a řečtina, které byly brány jako základy všeobecné vzdělanosti, tak dnes vidíme opravdu velký skok. Je však zřejmé, že cizí jazyky budou nezbytnou součástí každé administrativy.

„Tradice takzvaného ‚talentovaného amatéra‘ setrvala v Británii navzdory zvyšujícímu se technickému zaměření vládní práce, a to i přes doporučení Fultonovy zprávy (1968) či útoky ze strany dalších veřejných či soukromých subjektů.“¹⁴¹ Brian Chapman, který často komentuje dění v britské státní správě, tuto skutečnost kritizoval jako ‚luxus a dobrovolné vyloučení talentů‘, který si administrativa dovoluje.¹⁴² I Fultonova komise, která měla požadavky na specializovanější nábor jednotlivců, zůstala dlouho nevyslyšena. V polovině osmdesátých let zůstával podle průzkumů počet absolventů humanitních odvětví ve státní správě stále příliš vysoký. I přes drobné

¹⁴⁰ Například ENA-École Nationale d'Administration ve Francii nebo College of Europe v Belgii.

¹⁴¹ PETERS, s. 80.

¹⁴² PETERS, s. 110.

změny, které postupem času nastaly, docházelo ve vyšších pozicích státní služby k tomu, že bylo mnoho zaměstnanců znevýhodněných, pokud se měli zabývat technickými či ekonomickými problémy. Jako paralelu můžeme použít situaci v diplomatické sféře, kde poslední dobou dochází k tomu, že je stále častěji požadována zejména ekonomická znalost, jelikož se tato problematika stává stále důležitější. Pouze všeobecné znalosti bez specializace (ekonomické či právní) se považují za málo dostatečné.¹⁴³

Next Steps přinesly do personálního obsazení Whitehallu změny. Při vytvoření polosamostatných agentur se počítalo s tím, že největší část zaměstnanců budou stále tvořit státní úředníci, povedou je ovšem vedoucí pracovníci (tzv. chief executives - CE), kteří budou vybráni v otevřeném výběrovém řízení a bude s nimi sepsána časově omezená smlouva. Mnoho z těchto vedoucích se mělo nabírat z venku. Předpokládalo se, že do roku 1990 budou tři čtvrtiny státních úředníků pracovat v těchto agenturách.

Zaměříme-li se na změny, které měla přinést zpráva Next Steps z roku 1988, zjistíme, že prvotní ohlasy na ni byly různé. Například *The Economist* z roku 1991 píše: „vypadá to, že Next Steps přinesla flexibilnější přístup k najímání a využívání zaměstnanců. Zaměstnanecská služba (The Employment Service) například zjistila, že když nemusí nabírat lidi centrálně, může si dovolit zaměstnat i lidi, kteří nemají to nejlepší hodnocení ze školy, ale kteří zase mají větší porozumění pro problémy lidí středního věku než mladí absolventi škol.“¹⁴⁴ Tento pokrok byl ovšem následně částečně negován vyjádřením, že „vedoucí agentur jsou stále ze dvou třetin kariéerními státními úředníky.“¹⁴⁵ Jelikož se reforma Next Steps teprve rozbíhala, nemohly být všechny dopady zřetelné během pár let. Proto najdeme v tisku narážky na to, že „pokud by se najalo více lidí z venku, tak by reformy měly větší šanci něčeho dosáhnout.“¹⁴⁶

Jak jsme již uvedli dříve, konzervativní vlády nakonec dosáhly toho, že se nábor zaměstnanců mimo státní správu značně zvýšil. Ovšem asi to nebylo dostatečné, neboť ve vládním dokumentu *Modernising Government*, který vydali labouristé v roce 1999 se dočteme: „chceme, aby státní správa nadále posílila své snahy být otevřenější a nabírala více zkušených, nadaných a schopných lidí z venku.“¹⁴⁷

¹⁴³ Autorka se zde zmiňuje o situaci v české státní správě.

¹⁴⁴ *The Next Steps shuffle*. *Economist*, 00130613, 12/21/91 - 1/3/92, Vol. 321, Issue 7738 (Academic Search Premier).

¹⁴⁵ *The Next Steps shuffle*. *Economist*, 00130613, 12/21/91 - 1/3/92, Vol. 321, Issue 7738.

¹⁴⁶ *Ibid.*, Issue 7738.

¹⁴⁷ Prime Minister and Minister for the Cabinet Office, *Modernising Government*, Cm 4310, 1999, London, The Stationery Office.

4.1.3 Schéma přijímání zaměstnanců

Každá organizace má více možností, jak si vybrat své budoucí zaměstnance. Buď existuje centrální místo nábora pro celý administrativní aparát, nebo se pracovníci vybírají přes specializované agentury. V Británii lze obojí. Některá ministerstva mají specializované agentury, jiná provádějí nábor sama. Přímý nábor se koná na ministerstvu financí, zahraničí, obrany, zdravotnictví a na dálniční agentuře.¹⁴⁸ Některá ministerstva však nenabírají ani tímto způsobem a když potřebují, inzerují volná místa. Nejběžnějším místem inzerce jsou webové stránky, které byly přímo vytvořeny pro účely rekrutování do státní služby,¹⁴⁹ dále pak místní, regionální a národní tisk. Jednou z nejpoužívanějších cest, jak se dostat do státní správy je již zmiňovaný Fast stream.

V časopise Target jobs jsou popisovány přijímací metody v rámci Fast Streamu, Interview s uchazečem nám tak přináší informace, jak probíhá den při výběru státních zaměstnanců. Vše probíhá ve vyhodnocovacím centru; zájemce o práci musí projít skupinovým cvičením, interview, zkouškou myšlenkového pochodu (uvažování) ve skupině, psaným cvičením na vytváření agend. Den je rozvržen tak, aby člověk ukázal i své vůdcovské a komunikační schopnosti.¹⁵⁰ Dostat se k nejnovějším zdrojům, které by nám představily proces přijímání zaměstnanců je nadmíru obtížné. Proto tato práce použije časopis Target Jobs, který je používán vládou, jako jeden z možných informačních zdrojů pro nábor absolventů. Zajímavou zkušenost se zkušební komisí popisuje budoucí úředník Alasdair Smith takto: „snažili se zjistit, do jaké míry budeme schopni uplatnit svůj talent při práci na ministerstvu; chtěli vidět naše schopnosti, které jsme jim prezentovali namísto toho, aby nám ubírali body, za chyby, kterých jsme se mohli dopustit.“¹⁵¹

¹⁴⁸ Civil Service and Public Bodies in *Target Jobs, Public Service 2008*, 4 edition, GTI Specialists Publisher, October 2007, s. 17.

¹⁴⁹ Jak: www.careers.civilservice.gov.uk, tak www.targetjobs.co.uk/publicservice, nebo www.faststream.gov.uk.

¹⁵⁰ Civil Service and Public Bodies in *Target Jobs, Public Service 2008*, 4 edition, GTI Specialists Publisher, October 2007, s. 17.

¹⁵¹ Ibid., s. 17.

4.1.4 Charakteristika povolání státního úředníka

Pokud se zabýváme povoláním ve státní službě, musíme si klást otázky, do jaké míry je atraktivní na trhu práce. Každá země má svá specifika, ale celkově se dá konstatovat, že státní správa ztrácí v ekonomické oblasti prestiž. Existují samozřejmě výjimky, často se však stává, že personální agentury pohlíží nedůvěřivě na lidi, kteří mají zkušenosti pouze ze státního sektoru. Guy Peters si klade otázku, do jaké míry se připravovat na práci státního zaměstnance; lze hovořit o kariérní hierarchii byrokracie oddělené od zbytku ekonomie?¹⁵²

V britské státní správě bylo zvykem pracovat celý život. Tato praxe se sice mění, ale je zajímavé si připomenout studie staré několik desetiletí. Pouze 29% seniorních úředníků státní správy mělo zkušenosti mimo ústřední vládu. Z těchto 29% bylo pouze 7% lidí, kteří se mohli vykázat prací v soukromém sektoru.¹⁵³ I když je tento průzkum starý, praxe se doposud příliš nezměnila. Obvykle se spíše stane, že soukromý sektor přebere schopné zaměstnance k sobě (zajímavými nabídkami – finance, kariérní postup aj.).

Jaké možnosti motivace má pak veřejný sektor zkoumali autoři Clark a Wilson. Podle nich existují tři možnosti, jak klasifikovat pobídky, které může nabídnout vládní či veřejná organizace svým pracovníkům. Jsou to materiální, účelové a solidární pobídky. Materiální podněty zahrnují plat, benefity a přímé finanční odměny. Účelové se dají popsat jako možnost ovlivňovat agendu vlastními rozhodnutími. Solidární pohnutky jako práce pro společnost, avšak i relativní prestiž některých pozic mohou být pro některé lidi velkým impulsem.¹⁵⁴

Zajímavostí je, že v Británii se podle průzkumů relativně velké procento byrokratů přiznalo k velké sociální motivaci.¹⁵⁵ Navíc zde můžeme najít i účelovou motivaci. Je známo, že ačkoliv do nedávné doby nebylo mnoho úředníků experty, značně se podíleli na formulaci politik jednotlivých ministerstev.¹⁵⁶ To by částečně odpovídalo stereotypu, kterým proslula britská státní správa. Spolek „starých chlapců“, kteří řídí administrativu v kolektivním, gentlemském duchu a jejichž amatérství

¹⁵² PETERS, s. 85.

¹⁵³ PETERS, s. 86.

¹⁵⁴ CLARK, Peter, B., WILSON, James, Q., Incentive Systems: A Theory of Organizations, *Administrative Science Quarterly* 6 (1961), s.129-66.

¹⁵⁵ PETERS, s. 88.

¹⁵⁶ GORDON, Michael, R., Civil Servants, Politicians and Parties: Shortcomings in the British Policy Process, *Comparative Politics* 4, No. 1 (1971), s. 29-58.

dokáže zamezit vzniku jakékoli efektivní politiky. Neboli praxe, proti které se tak stavěly zprávy Fultonovy komise či Next Steps. Musíme však přiznat, že hrdost byla jedním z důležitých faktorů, na který se odkazovali nejvýše postavení úředníci Koruny (při náboru a zachování místa).¹⁵⁷

V britském případě však nelze opomenout ani platové ohodnocení, které není malé. V porovnání s některými státy (např. Česká republika) je ohodnocení státních úředníků ve Spojeném království vysoké, liší se ovšem podle hierarchie. Již od sedmdesátých let se však mzdy snižují (vlivem reformy Thatcherové). „Ačkoliv platy nejvýše postavených britských státních zaměstnanců stále klesají (v porovnání se soukromým sektorem), daří se jim vcelku dobře v porovnání s kolegy na nižších pozicích, kterým mzdy klesly ještě daleko více.“¹⁵⁸

Stanovení platu je důležité jak pro ekonomické a personální rozhodování (v soukromém i veřejném sektoru), tak i pro ekonomiku jako celek. Zejména v zemích s vysokým podílem pracujících ve veřejném sektoru mohou platební požadavky státních zaměstnanců zatěžovat státní pokladnu. Záleží také na vlivu odborů, jejichž síla se projevila například v Británii při stávkách v sedmdesátých letech. Teprve vládě Margaret Thatcherové se podařilo moc odborových organizací potlačit, což se projevilo na ekonomické situaci. Když přišla premiérka Thatcherová k moci, zlomila (nedodržela) dohody o mzdách, které se datovaly do padesátých let, a nahradila je kolektivním vyjednáváním mezd (byla to přechodná fáze) dokud se nedohodnou nové smlouvy. Tak se jí podařilo nalomit jednotu odborů, které byly předtím solidární, ale některé později uzavřely separátní smlouvy s vládou.¹⁵⁹

4.1.5 Modernising Government

Reformy státní správy způsobily v posledních dvaceti letech mnohé změny, zejména v manažerské kultuře. Kvalita managementu se zlepšila, důraz se klade na vylepšení výkonů a větší profesionalitu. „Vláda změnila způsob spolupráce s odbory, uznala jejich přispění při dosahování společných cílů. Bude s nimi i nadále spolupracovat. Budeme investovat do státních úředníků, tak, aby měli dostatečné nadání a příležitosti pro splnění standardů. K tomu je musíme dostatečně motivovat, tak

¹⁵⁷ PETERS, s. 90.

¹⁵⁸ PETERS, s. 91.

abychom dosáhli výraznějších inovací, myšlení, spolupráce a výborných služeb. Vláda musí vytvořit takové podmínky, aby se pro ni rozhodlo pracovat více bystrých a talentovaných zástupců jednotlivých generací.“¹⁶⁰

V rámci reformy britské státní služby se jako červená nit táhne téma dovedností a schopností státních úředníků. I poté, co bylo během staletí provedeno mnoho změn, stále se můžeme dočíst: „Nedostatek zvláštních schopností napříč vládou je často důvodem, který vysvětluje dobře zdokumentované chyby v dodávání, zprostředkování, regulování, organizování a finančním řízení.“¹⁶¹ Vláda toto přiznala a snažila se odpovědět sérií iniciativ, které by tento problém řešily. Byly to:

- větší otevřenost při nabírání lidí – věk, gender či rasa by neměly být překážkou pro vstup do státní správy;
- snaha zaměstnávat více lidí z ‚venku‘ – větší prostupnost soukromého a veřejného sektoru;
- zlepšení dovedností seniorních úředníků skrze program Profesionální dovednosti pro vládu (the Professional Skills for Government – PGS);
- vytvoření National School of Government (NSG)¹⁶², která poskytuje špičkové školení.¹⁶³

Tato opatření jsou první známkou některých pozitivních zlepšení. „Státní správa je nepochybně mnohem otevřenější než kdy byla.“¹⁶⁴ Skoro jedna čtvrtina zaměstnanců ve vedoucích pozicích byla jmenována přímo (mimo státní službu).¹⁶⁵ Ovšem hlavní problém, který musí do budoucna Whitehall řešit, je ten, aby i státní úředníci získali zkušenosti ze soukromého sektoru. Stále se stává, že byrokratům chybí kontakt s těmi, kteří se starají o služby občanům.

¹⁵⁹ Více v knize FAJMON, Hynek, *Margaret Thatcherová a její politika*, Barrister&Principal, 1999, s. 279-282,

¹⁶⁰ Prime Minister and Minister for the Cabinet Office, *Modernising Government*, Cm 4310, 1999, London, The Stationery Office.

¹⁶¹ LODGE, G., ROGERS, B., *Whitehall's Black Box: Accountability and Performance in the Senior Civil Service*, London, Institute for Public Policy Research (IPPR), 2006, s. - najít

¹⁶² Možno přeložit jako „Státní vládní škola“, více informací na oficiálních stránkách National School of Government: <http://www.nationalschool.gov.uk/>

¹⁶³ BROOKS, Richard (ed.), *Public Services at the Crossroads*, London, Institute for Public Policy Research (IPPR), 2006, s. 96.

¹⁶⁴ *Ibid.*, s. 96.

Velké naděje se upírají k programu Profesní dovednosti pro vládu (PGS). PGS se snaží posunout od tradičního rozdělení úředníků na ty, kteří mají povšechné znalosti („generalist“) a mohou se tak svobodně zabývat jakoukoli agendou a specialisty, kteří jsou uvězněni ve svých specifických rolích. Byly tak vytvořeny tři nové kategorie dovedností, které by měli byrokraté zvládat: tvorba politik, akceschopné dodání a společné služby.¹⁶⁶ Je však ještě příliš brzy na to, abychom mohli hodnotit výsledky. To samé se dá říci i o nové vládní škole (NSG). Našly se již někteří, kteří tuto školu kritizují za to, že je pouze pro státní úředníky a ne pro všechny z veřejných služeb.¹⁶⁷

4.1.6 Závěr

Od časů Northcote a Trevelyana, kteří se snažili přivést do státní správy schopné mladé muže s nejlepším všeobecným vzděláním, se již mnoho změnilo. V průběhu desetiletí se zjistilo, že jen všeobecné znalosti na práci seniorního úředníka nemusí stačit. Administrativní aparát se stále zvětšoval, výzvy, které čekaly na zaměstnance Koruny, byly stále náročnější. Když poté přišla Fultonova komise se svými doporučeními, upozornila na mnohé nedostatky. Hlavní problém, který zmínila Fultonova zpráva, byl v tom, že seniorní služba nebyla dostatečně reprezentativní, nezahrnovala tak ani celou střední třídu, ale spíše jen absolventy elitních škol (Oxford, Cambridge). Po několika desetiletích, které uplynuly od prvního zveřejněné návrhů na reformu, vidíme, jak velkého posunu bylo dosaženo. Státní správa se stala jedním z nejdůležitějších zaměstnavatelů, kteří se snaží uvádět do praxe politiku rovných příležitostí. Nejedná se jen o rozmanitost v oblasti vzdělání, ale i z hlediska věku, genderu, etnika či postižení.

¹⁶⁵ LEVITT R., SOLESBURY W., *What Difference do Outsiders in Whitehall Make?*, Working Paper 23, Evidence-Informed Policy, Swindon: ESRC, 2005.

¹⁶⁶ HENNESSY, P., *Whitehall*, Pimlico, 2001 v BROOKS, s. 96.

¹⁶⁷ IPPR interviews, 2006 in BROOKS, Richard (ed.), *Public Services at the Crossroads*, s. 96.

4.2 Analytická část – Administrativa a odpovědnost (speciální poradci, ministerská odpovědnost)

Za každý byrokratický aparát musí být někdo zodpovědný. Většinou jsou to politici, kteří se v demokratických zřízeních zodpovídají svým voličům. Proto se také v tisku často skloňují slova jako kontrola, zodpovědnost, závazky a povinnosti politické reprezentace. Voliče zajímá, jak se nakládá s jejich daněmi. S tím ovšem vyvstávají i problémy. Jakým způsobem mohou politici ovlivňovat chování administrativy či do jaké míry může veřejnost zasahovat do státní správy v Británii, kde podle ústavy platí, že úředníci nejsou zodpovědní veřejnosti. Podmínky státní služby, která řídí práci svých zaměstnanců předem vylučují koncept odpovědnosti občanům či dokonce parlamentu.¹⁶⁸

Podle britské ústavy radí státní úředníci svým ministrům a ti pak následně rozhodují. V běžné praxi se však tento požadavek jeví jako nereálný. S nárůstem povinností a agend je fyzicky nemožné, aby ministr rozhodoval o všem, co se na ministerstvech děje. Pokud se však stane nějaká chyba, je normální, že veřejnost, média a parlament požadují, aby byl ministr zodpovědný za činy svého ministerstva.

Během devadesátých let se tato otázka řešila v rámci tzv. Scott Inquiry (Scottovo vyšetřování). Tehdejší vedoucí státní správy, Sir Robin Butler, navrhl koncept na vnímání pojmů „Ministerial responsibility“ (ministerská odpovědnost, povinnost, ručení) a Ministerial accountability (ministerská zodpovědnost).¹⁶⁹

Jakým způsobem tedy můžeme ovlivňovat státní úředníky? Tradičně existují dvě školy myšlení, první zvažuje jen osobní smysl pro povinnost zaměstnance, ta druhá počítá s tím, že vlastní nasazení nestačí a k vynucení správného chování musíme použít vnějších vlivů.¹⁷⁰ To znamená, že původní teorie počítá s tím, že státní pracovníci mají určité profesionální standardy a etická pravidla, která je povedou při službě veřejnosti. Naopak další teorie počítá s tím, že tyto hodnoty nejsou u každého a proto se zavádí legislativní opatření, která mohou správné chování vynutit. Tato situace může být podobná i v soukromém sektoru. Protože však státní služba slouží veřejnosti, nesprávné

¹⁶⁸ PYPER, s. 23.

¹⁶⁹ Accountability se překládá jako odpovědnost, tento výraz ovšem není zcela odpovídající. Vzhledem k tomu, že český výraz nerozlišuje mezi accountability a responsibility, používá autorka v textu výrazů odpovědnost a zodpovědnost, což je velmi nepřesné.

¹⁷⁰ PETERS, s. 250.

jednání úředníků může ovlivnit každého občana. Kontrola administrativy narostla z normálního přezkoumávání vykonávání politik na daleko komplexnější rovinu, kde se kontroluje i formulace a posuzování politik.¹⁷¹

Politici většinou usilují o to, aby mohli sami dohlížet na byrokracii. Vzhledem k tomu, že jsou to pak oni, kteří jsou viněni za chyby, kterých se dopustili úředníci, nelze se jim na jednu stranu divit. Pokud se však překročí určité hranice, může se stát, že politici svým zasahováním nepřípustně ovlivní chod institucí.

Na celém světě existují různé systémy kontroly státní správy. Velmi oblíbený prostředek alespoň částečného vlivu politiků jsou jmenování úředníků či poradců. Tato praxe je známa zejména ze Spojených států. Británie byla v tomto ohledu spíše výjimečná. Až Margaret Thatcherová zasáhla podstatněji do situace, kde nebylo pro politiky možné až na výjimky ovlivnit výběr zaměstnanců, kteří jim budou přiděleni. „Paní Thatcherová se rozhodla být více aktivní při výběru seniorních úředníků-angažovala se při jmenování přinejmenším osmi nových stálých úředníků-celkově se značně podílela na formování státní správy, která měla naplnit její představu o ideální vládě v Británii.“¹⁷² Dá se říci, že k větší politizaci státní služby dochází i v jiných zemích světa.

K politizaci přispívá i publicita. Z hlediska administrativy se v mnoha případech nedá považovat přílišná otevřenost nebo publicita za žádoucí. I když je důležité, aby měla veřejnost přístup k informacím, někdy může vše vést až k politickým tlakům na státní aparát. Británie byla v tomto ohledu opět výjimečná, neboť úředníci zůstávali anonymní při všem konání. Premiérka Thatcherová však do této praxe v osmdesátých letech zasáhla skrze vytvoření polosamostatných agentur. Více se o této praxi pojedná v další části kapitoly.

Anonymita jako taková však zůstává důležitou součástí kultury britské státní správy. Spojené království může úředníky, kteří se uchylují ke kritice vlády propustit či dokonce trestně stíhat.¹⁷³ Často tomu předchází rozprava v parlamentu, který má také možnosti, jak dovést byrokracii k odpovědnosti.

¹⁷¹ PETERS, s. 251.

¹⁷² PETERS, GUY, B., „*Burning the Village: The Civil Service Under Reagan and Thatcher*“, Parliamentary Affairs 39, 1986, s. 79-97.

¹⁷³ Například případ Cliva Pontinga, který byl donucen odejít ze státní správy, ač byl zproštěn obvinění, kvůli tomu, že řekl labouristickému poslanci o potopení křižníku Belgrano za Falklandské války.

4.2.1 Politické metody kontroly administrativy

Státní aparát podléhá kontrole soudní a parlamentní. Často se stává, že tyto složky spolu bojují o vliv na tvorbu politiky. V Británii totiž neexistuje přímé rozdělení na exekutivu a legislativu.

4.2.1.1 Parlament (Westminster)

Pro britskou státní správu je nemožné ignorovat parlament. Jako součást westminsterského modelu zastává parlament stěžejní funkci. I když se tento model začíná zpochybňovat, je nutné upozornit, že výkonná moc a spolu s ní i její administrativní aparát jsou parlamentu zodpovědné.¹⁷⁴ Parlament stále zůstává ústředním prvkem Westminsterského systému a britské politické scény. Nicméně jeho místo ve vládním a administrativním systému bylo nepochybně ovlivněno přesuny kompetencí směrem k Evropské unii, řadě dalších národních a místních orgánů státní správy (například polosamostatných agentur (Quangos) a devolučním procesem v samotné Británii.

V souvislosti s vlastní státní službou má parlament možnost používat jak legislativních, tak finančních opatření. Financování je jedním z hlavních způsobů, jak lze ovlivňovat státní správu. Na dostatku peněz je mnoho organizací životně závislých. Například audit byl ale po delší dobu ovládán ministerstvem financí. Až poté, co byla v roce 1983 ustavena Národní auditová kancelář (National Audit Office) a větší prostor byl dán i parlamentním komisím, vliv parlamentu se opět zvýšil.¹⁷⁵

V rámci legislativy jsou pro parlament důležité tzv. parlamentní otázky. I když jsou směřovány na ministry, mohou se dotýkat i administrativy, která je součástí jednotlivých ministerstev. V Británii je ministr politicky zodpovědný za vše, co se týká ministerstva a jeho chodu, i když by se mělo jednat o nižší úředníky. Je ovšem pravdou, že v průběhu parlamentních otázek většinou nedochází k tomu, aby byl ministr nucen odstoupit kvůli chybám administrativy. Peter Hennessy cituje jednoho úředníka, který se vyslovuje k ministerské odpovědnosti: „žádný úředník si nedovolí vládu zostudit. Pro ni přece pracujeme...“¹⁷⁶ Není v zájmu žádné strany, aby se příliš zajímala v nějaké aféře, která by mohla mít dopad na veřejnosti. Aféry pak někdy bývají řešeny v rámci parlamentních komisí, které bývají zřizovány *ad hoc*.

¹⁷⁴ Debat ohledně Westminsterského modelu si všímá například práce Filipa Hubáčka - Westminster model challenged, IMS

¹⁷⁵ PETERS, s. 267.

4.2.1.2 *Exekutiva*

Zdá se, že vládní politici mají mnoho způsobů, jak ovlivnit byrokratický aparát, který pro ně pracuje. Ovšem praxe není zdaleka tak jednoduchá, zejména v Británii. Tím, že politik nastupuje do systému, který již fungoval předtím, musí se tak potýkat nejen s organizací státní správy, ale i s personálem, který zde fungoval ještě před jeho nástupem. Paradoxní situace nastávaly například i britským premiérům, kteří si dříve nemohli vybrat všechny své spolupracovníky. Tato praxe se ovšem začala měnit s příchodem Margaret Thatcherové. Její labouristický následovník Tony Blair čelil podobné kritice jako ona, za to, že si jmenoval příliš mnoho osobních poradců. Proto se ve Spojeném království poslední dobou začínalo stále častěji mluvit o politizaci státní správy. V této kapitole se tak dočteme o zvláštních poradcích, jejichž status je právě z tohoto pohledu kritizován. Je však nutno podotknout, že politická jmenování za vlády Thatcherové se nedají porovnat s některými zeměmi, jako například Francie, Německo nebo Belgie. V těchto zemích si může premiér za své pracovníky vybrat kohokoli, o kom si myslí, že na dané pozici obstojí.

Další možností politiků, jak mluvit do chodu státního aparátu, jsou speciálně ustavené komise, které mají zkoumat základní struktury a procedury administrativy. V Británii tak byla ustavena již zmiňovaná Fultonova komise v roce 1968.

Pokud ani to nelze, je tu možnost byrokracii reorganizovat. Ovšem je možné, že výsledky nebudou takové, jak se očekávalo, což se stalo například v šedesátých a sedmdesátých letech při reorganizaci britské vlády.¹⁷⁷ Při každé takové radikální změně, jako bylo například znárodňování nebo naopak rozprodávání státních podílů soukromým firmám, se většinou stává, že následující vlády situaci akceptují a nevracejí zpět, co se stalo.

¹⁷⁶ HENNESSY, Whitehall, s.

¹⁷⁷ Například *The Reorganization of Central Government*, Cmnd. 4506, London: HMSO, 1970.

4.2.1.3 Soudní odpovědnost

V Británii existují speciální tribunály pro administrativu, i když se hodně přestupků řeší před normálními soudy. Proti státní správě se tak lze odvolat i soudů, ale pouze při některých okolnostech. „Justiční opatření zahrnují soudní zákazy, deklarace a tři výsadní práva (prerogative orders): *certiorari* (předá rozhodnutí administrativních orgánů Nejvyššímu soudu k přezkoumání), *prohibition* (požaduje, aby veřejný orgán upustil nebo se zdržel nezákonné akce -ultra vires- nad rámec pravomocí-) a *mandamus* (donutí veřejné úřady, aby prováděly své zákonné povinnosti podle zákona).“¹⁷⁸ Kromě již zmiňovaných administrativních tribunálů, které mají výhodu v tom, že rozhodují rychleji a levněji, se veřejnost může obrátit i na ombudsmana. Ten řeší stížnosti na údajnou špatnou správu (vedoucí k nespravedlnostem); v nutných případech sám vyšetřuje a pak rozhoduje; je-li nutné zasáhnout, napravuje způsobené škody.¹⁷⁹

4.2.2 Praxe a odpovědnost

V této teoretické části bylo dokázáno, že v Británii existují kontrolní mechanismy, nezávislé na státních úřednících, které dohlíží na to, aby práci vykonávali co nejlépe. Každý zaměstnanec by však měl mít i vlastní smysl pro odpovědnost. Nyní přejdeme k praxi, která byla ovlivněna mnoha různými reformami státního aparátu. Jak píší ve své knize Greenwood a Pyper, zodpovědnost vládních institucí byla podrobena modernizaci do jisté míry, ale není možné tvrdit, že k tomu existoval nějaký koherentní plán. Zásady odpovědnosti byly modernizovány spíše vzhledem k širším vlivům v britském řízení; zejména častější aplikaci manažerského přístupu v administrativě.¹⁸⁰

Zaměříme-li se přímo na dokument Next Steps, který byl vydán koncem osmdesátých let, povšimneme si několika věcí. Ačkoliv vláda trvala na tom, že existující konstituční principy zůstanou nezměněny (zejména ty, které se vztahovaly k ministerské zodpovědnosti), je téměř nevyhnutelné, aby Next Steps neměl žádný dopad na vztahy mezi ministry a státními úředníky a mezi ministry a parlamentem. V kostce slibuje program Next Steps eventuální přenos všech funkcí vládních oddělení (ministerstev), které zahrnují služby veřejnosti na polosamostatné agentury. Ovšem

¹⁷⁸ PYPYER, s. 235.

¹⁷⁹ Ibid., s. 239.

¹⁸⁰ PYPYER, s. 245.

funkce vyšších státních pracovníků (rady ministrům, tvorba politik) jsou z tohoto vyňaty. Běžnou praxí mělo být to, že agentury, které z většiny zaměstnávají kariérní státní úředníky budou vedeni tzv. chief executives, nabíranými zvenku. Podle dokumentu Next Steps se ti, kteří povedou agentury, dočkají dostatečné svobody od dohledu ministrů či ministerstev, na druhou stranu však musí operovat v rámci publikovaných systémových dokumentů, které stanovují cíle a úkoly agentur.¹⁸¹ To nám dokazuje, že se navrhovatelé reformy nedostatečně přesvědčili o důležitosti tohoto principu v britské administrativě. Odpovědnost byla ve zprávě odsunuta do pozadí, což následně způsobilo některé vážné problémy při implementaci Next Steps.¹⁸² Důvody, které k tomu přispěly, můžeme hledat v tom, že New Public Management měl sklony očerňovat tradiční systém odpovědnosti. I přes to, že odpovědnost nebyla hlavní náplní změn Thatcherové, hrála v manažerských reformách svou roli. Pyper a Greenwood zmiňují pozitiva a negativa, kterých bylo dosaženo při implementaci ‚moderních forem‘ odpovědnosti.

- 1) došlo ke zlepšení vnitřních pravidel odpovědnosti zejména ve finančních záležitostech (v rámci Iniciativy finančního managementu) – ať se již jednalo o rozpočty organizací či jejich účetnictví; po uvedení Next Steps se začaly rovněž používat rámcové dokumenty týkající se zodpovědnosti (v agenturách);
- 2) zvýšila se oficiální odpovědnost parlamentu, což vyústilo ve vytvoření širšího konceptu ministerské odpovědnosti; ve většině případů sloužilo zavedení Next Steps agentur k vyjasnění rolí, zodpovědností a hranic ministrů a státních úředníků;
- 3) vláda začala více zohledňovat odpovědnost vůči ‚klientům a zákazníkům‘ (občanům);
- 4) vytvořily se moderní regulační režimy v té části veřejného sektoru, ve které byly doposud problémy s jejím uplatněním.¹⁸³

K negativním aspektům moderního modelu počítáme:

¹⁸¹ DREWRY, Gavin, BUTCHER, Tony, *The Civil Service Today*, 2. vydání, Blackwell, Oxford, 1995, s. 228-9.

¹⁸² PYPER, s. 246.

- 1) propagaci jen určitých typů odpovědnosti na úkor jiných, což se řídilo podle tržních mechanismů;
- 2) přednost byla dávana zejména manažerské zodpovědnosti a odpovědnosti zákazníkům. (to zpozorovala Labour Party, a když nastoupila v roce 1997 k moci a snažila se tuto praxi změnit);
- 3) některá nová opatření není možno vymáhat zákonem, zvláště pokud jsou zákazníci nespokojeni (například Charty přijaté Johnem Majorem);
- 4) kontraktualizace vtáhla mezi uživatele a poskytovatele další aktéry, čímž se zamlžily kompetence a odpovědnost jednotlivců (některé orgány jsou například formálně zodpovědné za přímé dodání služeb kontraktorům a ne uživatelům).¹⁸⁴

Vezmeme-li si stěžejní dokument Labour Party, *Modernising Government*, můžeme si všimnout, že zpochybňuje tradiční modely odpovědnosti a požaduje dynamičtější a odvážnější postup ve veřejném sektoru. Pokud však chceme vědět, jak by měla vypadat moderní odpovědnost, ve zprávě toho mnoho nenajdeme.

Existuje více názorů na to, jestli je odpovědnost v dnešní době lepší či nikoliv. Tímto tématem se zabírá mnoho autorů, kteří provádí mnohem hlubší analýzy. Za všechny jmenujme například Oliverovou, Lawtona a Rose, nebo Marshalla. Pyper a kolektiv se spíše přiklání k tomu, že se systém odpovědnosti vylepšil. S tím kontrastuje Dawn Oliver, která tvrdí, že neexistuje žádná jasná hranice mezi osobní odpovědností ministrů a jejich povinnostmi pouze informovat o tom, co se děje na jejich odděleních. Tento faktor odpovědnost podryvá.¹⁸⁵

Mnoho lidí spojuje otázky zodpovědnosti se speciálními poradci. V Británii dominovalo paradigma, o kterém hovoří Weber, kde jsou lidé zaměstnáváni na základě odbornosti, zkušenosti jim slouží k postupu nahoru. Povýšení jsou determinována vlastní strukturou státní správy a ne politiky. Jak Fultonova zpráva, tak *Next Steps* se ovšem zasadily o to, že je nutno nabírat lidi z venku (tím se částečně podkopaly základy Weberova systému). Po nástupu labouristické strany k moci, v roce 1997, se Británie začala ještě více klonit k praxi běžné na kontinentu. Například ve Francii si premiér do

¹⁸³ PYPER, s.246-247.

¹⁸⁴ PYPER, s. 247-248.

¹⁸⁵ OLIVER, Dawn, *Constitutional Reform in the UK*, Oxford University Press, 2003, s. 225.

funkce přivádí své politické, ekonomické a mediální poradce. Vzhledem k tomu, že labouristé strávili mnoho let v opozici a nevěřili tak státnímu aparátu, který pracoval osmnáct let pro konzervativce, je pochopitelné, že si vedení chtělo přivést své vlastní lidi. Tato otázka je ve Spojeném království již dlouho velmi ožehavým tématem, proto zvláštním poradcům věnujeme samostatnou část.

4.2.2.1 Speciální poradci („special advisers“)

Zvláštní poradci mohou „svobodně jednat a radit takovým stylem, který by nemohl být možný pro politicky nestranného státního úředníka.“¹⁸⁶ Tím tak vykonávají úkoly za ministra, které by byly pro úředníky státní služby „překročením politické linie.“¹⁸⁷ Zaměstnáním speciálních poradců získává ministr přímé rady od expertů v oboru. K této praxi se má vláda uchýlovat v situacích, kdy by nebylo vhodné využít služby běžných zaměstnanců státní správy. Buď může dojít k přesažení agendy vlády ve stranickou nebo ministr požaduje „více politicky orientovanou“¹⁸⁸ radu. Zvláštní poradci radí a podporují ministry nad rámec toho, co dělá stálá státní služba. Jedná se zvláště o dvě oblasti, ve kterých se může vládní a stranická politika překrývat a to: rady ohledně vývoje, prezentace vládní politiky. V těchto oblastech je pro speciální poradce legitimní podporovat vládní zájmy i s politickou motivací. Jejich zaměstnání se řídí tzv. : Ministerial Code (Vládní zákon), Civil Service Orders in Council (Příkazy státní správě radou), Civil Service Code (Zákon o státní správě), Model Contract (Modelovou smlouvou).¹⁸⁹ Mezi některé povinnosti, které mohou vykonávat zvláštní poradci se řadí: „rady ohledně zpráv, které ministr obdrží - i v rámci stranických aktivit, kterých se ministr účastní; psaní projevů a připravování podkladů pro tyto projevy; prezentace ministra a stranického pohledu před médii; příprava spekulativních politických dokumentů, které odrážejí stanoviska strany; kontrola výsledků při vyhledávání informací (ze stranického pohledu); příspěvní k plánování politické agendy; informování poslanců o vládní politice, udržování spojení se zájmovými skupinami aj.“¹⁹⁰ Zde je

¹⁸⁶ House of Commons, *Select Committee on Public Administration, session 2000-2001, Fourth Report, Special Advisers, boon or bane?* HC 293, The Stationery Office 2001.

¹⁸⁷ HC (1999-2000) 238 Ev, s. 105.

¹⁸⁸ Cabinet Office, *Code of Conduct for Special Advisers*, Cabinet Office, 2001.

¹⁸⁹ House of Commons, *Select Committee on Public Administration, session 2000-2001, Fourth Report, Special Advisers, boon or bane?* HC 293, The Stationery Office 2001.

¹⁹⁰ Cabinet Office, *Code of Conduct for Special Advisers*, Cabinet Office, 2001.

ovšem nutné upozornit, že některé z těchto funkcí mohou být vykonávány i běžnými státními úředníky.

Speciální poradci mají výjimečný status, který neměl dříve obdoby. Ačkoliv nepodléhají pravidlům jmenování dle zásluh a dodržování politické neutrality a jejich funkční období končí spolu s odcházejícím ministrem, jsou speciální poradci dočasnými státními úředníky. Je na nich vyžadováno, aby se chovali v souladu s principy veřejného života, tak jak stanovila Komise standardů veřejného života, neboli ‚bezúhonně a poctivě‘. Tato praxe jmenování důvěrníků známá již od začátku devatenáctého století, byla využívána ministry a premiéry z toho důvodu, že v Británii chyběl kabinetní systém ministerských poradců. Také Fultonova zpráva vítala speciální poradce, jako ‚nástroje, které do služby státu přivedou nové muže a nové myšlenky.‘¹⁹¹

Každý kabinetní ministr může jmenovat dva zvláštní poradce a premiér jich může v Downing Street jmenovat neomezené množství. Od roku 1979 dochází ke stále narůstající tendenci při využívání těchto poradců. Největší nárůst byl zaznamenán u premiéra. V roce 2001 Výběrová komise veřejné správy oznámila, že tento enormní nárůst by byl ospravedlnitelný v tom případě, že by se prokázalo skutečné zlepšení fungování vládní mašinerie; jinak by bylo ‚rozumné jejich počet redukovat‘.¹⁹²

‚Protože jsou zvláštní poradci zaměstnání vládou a jednotlivými ministerstvy přičemž tak prezentují vládní agendy a úspěchy veřejnosti, a nejsou tak příliš spojování s politickými stranami, vláda považuje za legitimní, že k jejich vyplácení používá veřejné fondy.‘¹⁹³ Ovšem pokud se podíváme, kolik peněz bylo utraceno labouristickou vládou na speciální poradce, tak v roce 2001 výdaje dělaly 10 927 000 liber (pro srovnání, Konzervativci v roce 1997 utratili 5 531 000 liber).¹⁹⁴ Někteří lidé si myslí, že by bylo vhodné platit zvláštní poradce z fondů stran, protože jsou v mnohém stráničtější než jejich kolegové ze státní správy, kteří jsou na stálých postech. Avšak v Šesté zprávě – Upevnění standardů Komise pro standardy ve veřejném životě, tento návrh odmítla Vybraná komise veřejné administrativy.¹⁹⁵

Jedna z nejprominentnějších rolí speciálních poradců spočívá v kontaktu s médií. Jejich velkou výhodou je to, že mohou média informovat o stanoviscích na vládní

¹⁹¹ Cmnd 3638 (1968) Vol I, s. 45.

¹⁹² House of Commons, *Select Committee on Public Administration, session 2000-2001, Fourth Report, Special Advisers, boon or bane?* HC 293, The Stationery Office 2001.

¹⁹³ Cabinet Office, *Code of Conduct for Special Advisers*, Cabinet Office, 2001.

¹⁹⁴ Metro, 27.03.2002.

¹⁹⁵ House of Commons, *Select Committee on Public Administration, session 2000-2001, Fourth Report, Special Advisers, boon or bane?* HC 293, The Stationery Office 2001.

politiku mnohem straničtěji než ostatní státní úředníci, musí však vynechat čistě stranicko-politické záležitosti. Aby se zajistila tato zásadovost, dohlíží na ně vedoucí oddělení (informací), kteří mají instrukce sledovat všechny kontakty poradců se zástupci médií. „Zvláštní poradci se nesmí zúčastnit politicky kontroverzních akcí či osobních útoků, ať již v proslovech, dopisech, knihách, člancích, letácích apod.“¹⁹⁶

Strany se většinou snaží ovlivnit svůj mediální obraz v masmédiích. Někdy se tak stává, že jsou speciální poradci pověřeni využit dobrých zpráv ve prospěch vlády (potažmo strany) a rovněž zakrýt vládní neúspěchy nebo dokonce zmanipulovat neutrální zprávy. To dokazují i některé odhalené kauzy v médiích.¹⁹⁷ I když premiér Blair akceptoval tuto kauzu, byla brána spíše jako to, že se chyby stávají všude než to, že by se to stávalo pravidlem.

V roce 2004 navrhla vláda upravit Zákoník chování pro speciální poradce (Code of Conduct for Special Advisers) tak, aby se zvýšila jejich role. Mohli by se tak účastnit setkání se státními úředníky při poradách s ministry. Komise pro standardy ve veřejném životě však měla obavy, že pokud by byli zvláštní poradci přítomni u tohoto procesu, mohlo by dojít k politizaci Whitehallu. Zejména předseda komise, Sir Nigel Wicks, tento krok kritizoval, a navrhoval vydání Zákona o státní správě, který by dokázal zamezit některým událostem, jako byl skandál Jo Moore.¹⁹⁸ Návrh nové legislativy znepokojoval Sira Nigela zvláště proto, že věřil, že by mohlo docházet k zastrašování státních úředníků ze strany speciálních poradců a ministrů.¹⁹⁹

Zvláštní poradci se nesmí angažovat ve stranické organizaci nebo ve volební kampani. Mohou ale pro stranu pracovat jako soukromníci ve svém volném čase. I tato praxe má ovšem svá omezení. Mezi hlavní z nich patří kandidatura do funkcí v parlamentu a jiných shromážděních; pokud k tomu dojde, musí rezignovat.²⁰⁰

Jedním z největších problémů, který se dotýká speciálních poradců je nedostatek zodpovědnosti. Do funkce jsou jmenováni ministrem se souhlasem premiéra, nejsou k tomu potřeba žádné vnější záruky. To však odporuje principu ‚otevřenosti‘ veřejné správy a vyvolává otázky ohledně možné protekce.²⁰¹ Efektivita poradců je posuzována

¹⁹⁶ Cabinet Office, *Code of Conduct for Special Advisers*, Cabinet Office, 2001.

¹⁹⁷ Případ skupiny lidí z Paddigtonu, kteří přežili nehodu vlaku. V roce 2002 se musel ministr Stephen Byers omluvit paní Warrenové (vedoucí této skupiny) za to, že se jeden z jeho zvláštních poradců snažil kompromitovat členy skupiny - *The Independent*, 7.6.2002.

¹⁹⁸ Vláda tvrdila, že pokus ‚pohřbít špatné zprávy‘ byl izolovaným činem jednoho státního úředníka.

¹⁹⁹ *The Independent*, 13.01.2004.

²⁰⁰ Další omezení najdeme v Cabinet Office, *Code of Conduct for Special Advisers*, Cabinet Office, 2001.

²⁰¹ Nolan Committee, *Summary of the Nolan Committee's First Report on Standards in Public Life* (1995), Cmnd 2850-1.

pouze vlastním ministrem. Proto je „velmi obtížné ohodnotit přínos, který by odpovídal vynaloženým finančním prostředkům na agendy, které nakonec nejsou ani implementovány“.²⁰²

Ačkoliv jsou zvláštní poradci jistým způsobem státními úředníky, nejsou nabírání na základě zásluh, ostatní státní úředníci je nemohou hodnotit, ministr je jmenuje osobně a nemusí být politicky neutrální. Takto by se dala ve zkratce shrnout jejich pozice. Navíc se o speciálních poradcích neví mnoho informací (jméno a platové ohodnocení bývá vše, co je dáno k dispozici). Když si Komise veřejné administrativy vyžádala podrobnější informace o jednotlivých poradcích (vzdělání, kariéra, podstata práce), jednotlivá ministerstva buď poskytla veškeré údaje nebo naopak naprosto žádné. I když se dá říci, že se mnohé zprůhlednilo, například s vydáním Modelové smlouvy, zvláštní poradci jsou stále méně zodpovědní než jejich kolegové ze státní správy. Pokud si navíc vezmeme Sedmou zprávu o zvláštních poradcích z roku 1985-86 vydanou Treasury a CSC komisí, obsahovala více osobních údajů než zpráva z roku 2001. Z toho všeho můžeme usuzovat, že „hodně kontroverzí, které provázejí speciální poradce vyplývá hlavně z malé transparentnosti jejich činnosti.“²⁰³ K tomu musíme přičíst i to, že platy pochází z veřejných zdrojů.

Jako příklad toho, jak může vláda pracovat se zvláštními poradci uvedeme dvě kontroverzní zprávy - tzv. Hutton Report (Huttonova zpráva) a Butler Report (Butlerova zpráva), které odhalily role některých poradců a tzv. „spin doctors“ při přípravách materiálů, které pak byly použity jako záminka pro vstup Británie do války v Iráku.

4.2.3 Závěr

Odpovědnost zůstává stále jedním z nejožehavějších problémů. V tomto bodě neexistuje přílišná shoda. Jak již bylo řečeno, někteří autoři si myslí, že NPM spolu s manažerskými technikami umožnil efektivnější správu a zlepšil občanům život, ovšem to vše se stalo na úkor odpovědnosti a etiky těch, kteří služby dodávají.²⁰⁴

R.A.W. Rhodes zase předjímá, že devoluce a následná snaha centra o sjednocenou státní správu vyvolá na zaměstnance tlaky, které povedou k daleko větší

²⁰² House of Commons, *Select Committee on Public Administration, session 2000-2001, Fourth Report, Special Advisers, boon or bane?* HC 293, The Stationery Office 2001.

²⁰³ House of Commons, *Select Committee on Public Administration, session 2000-2001, Fourth Report, Special Advisers, boon or bane?* HC 293, The Stationery Office 2001.

²⁰⁴ OLIVER, Dawn, *Constitutional Reform in the UK*, Oxford University Press, 2003, s. 225.

politizaci státní sféry. „Státní úředníci se budou chtít zavděčit svým místním pánům.“²⁰⁵ S tím, že je Whitehall v současné době daleko více než dříve náchylný k politizaci souhlasil v interview i Guy Lodge (IPPR Research Fellow). Nesdílí ovšem obavy ohledně zvláštních poradců. Podle něj je jejich počet stále příliš malý na to, aby mohli nějak důrazně ovlivnit chod státní správy.²⁰⁶ K tomuto názoru se přiklonil v rozhovoru také Martin Lodge (odborník na státní správu z London School of Economics).²⁰⁷

4.3 Analytická část - Decentralizace a Fragmentace

Skoro každá vláda v moderním světě čelí problému fragmentace státní správy. Ta se začíná nevyhnutelně dělit na jednotlivá ministerstva a separátní jednotky. Británie se po druhé světové válce nevyhnula podobné situaci. Vznikají tak problémy s přesahováním funkcí, soutěživostí a neslučitelností služeb a politik. Jak píše kolektiv autorů v čele s Ianem Budgem: „reformy let osmdesátých a devadesátých problémy ještě zhoršily.“²⁰⁸ Podle toho, jak vláda zvládne vyřešit okolnosti fragmentace a decentralizace, si můžeme udělat obrázek o reformách státní správy a veřejné administrativy. Je třeba dodat, že britská státní správa nebyla nikdy tak jednolitá, jak by nám mohlo připadnout. Spojené království mělo své úřady ve všech oblastech: Skotsku, Walesu a Severním Irsku (zde však existovala separátní státní správa). To jen dokazuje charakteristický model britského vládnutí.

4.3.1 Decentralizace

Decentralizace je proces, který v sobě zahrnuje dekoncentraci i devoluci. Dekoncentrace se dá charakterizovat jako přerozdělení administrativních odpovědností v rámci centrální vlády.²⁰⁹ Termín devoluce se dá zase definovat jako delegování,

²⁰⁵ RHODES, R.A.W., CARMICHAEL, P., McMILLAN, J., MASSEY, A., *Decentralizing the Civil Service: From unitary state to differentiated polity in the United Kingdom*, Open University Press, Buckingham, 2003, s. 156.

²⁰⁶ Interview – Guy Lodge, Institute of Public Policy Research, London, 28.11.2007.

²⁰⁷ Interview – Martin Lodge, London School of Economics, London, 25.11.2007.

²⁰⁸ BUDGE, Ian, CREWE, I., McKAY, D., NEWTON, K., *The New British Politics*, 3. vydání, Pearson, Longman, 2004, s. 170.

²⁰⁹ BEVIR, Mark, RHODES, R.A.W., *Interpreting Governance*, Routledge, London, 2003, s. 89.

přenesení určitých pravomocí z centra na nižší úroveň. Do povědomí lidí se pojem devoluce dostal zejména s nejnovějším vývojem.

4.3.1.1 Dekoncentrace

V Británii docházelo k dekoncentraci zejména v průběhu reforem osmdesátých a devadesátých let. Stalo se tak hlavně po přijetí změn, navrhovaných dokumentem Next Steps. Jak bylo popsáno v předchozích kapitolách, vytvořením polosamostatných agentur došlo k předání řízení na tyto nižší jednotky, zatímco vytváření politiky zůstalo centrálním ministerstvům. Nedá se však říci, že byly splněny všechny záměry, které si zpráva vytyčila, zejména svoboda rozhodování zůstává stále omezena.

Program dekoncentrace byl téměř dokončen již po deseti letech od vydání Next Steps. V roce 1998 existovalo v Británii 138 agentur, které zaměstnávaly 77% státních úředníků.²¹⁰

New Labour po jistém váhání dekoncentraci přijala, ale nedá se říci, že by panovala shoda o tom, nakolik je dobré svěřit moc agenturám.²¹¹

Nové trendy působí na celistvost Británie s velkou intenzitou, pokud pomineme vnější vlivy, například členství v Evropské unii či globalizaci, musíme se zaměřit na manažerské reformy let osmdesátých a naposledy devoluci. „Někteří autoři (Chapman) se kloní k myšlence, že již reformy Next Steps způsobily fundamentální štěpení jednoty státní správy, zejména kvůli vzrůstající nezávislosti jednotlivých složek.“²¹² Také Rhodes si myslí, že Spojené království nefungovalo předtím, než došlo k devoluci, jednotně. Podle něj devoluce spolu s dalšími reformami jen posílily „dlouho trvající vzorec funkčního rozdělení decentralizované politické autority.“²¹³ Neboli, decentralizace již nastala před schválením devolučního procesu v roce 1997.

²¹⁰ Next Steps Report 1997, Cm. 3889 (1998), London, Stationery Office.

²¹¹ BEVIR, Mark, RHODES, R.A.W., *Interpreting Governance*, Routledge, London, 2003, s. 89.

²¹² CHAPMAN, Richard, A., *The end of the British Civil Service* in the O'Toole B., Documents in the British Government (lecture materials), 2005, s.2.

²¹³ RHODES, R.A.W., *Decentralizing the Civil Service: From unitary state to differentiated polity in the United Kingdom*, Open University Press, 2003, s. 9.

4.3.1.2 *Devoluce*

Pokud se snažíme zjistit změny, které přinesla New Labour do fungování státní správy v porovnání s konzervativci, nelze opominout fakt, že jedním z nejcitelnějších zásahů do chodu těchto institucí byla devoluce. Dokument *Modernising Government* ji popisuje takto: „modernizace našeho demokratického systému s novým uspořádáním pro Skotsko, Wales, Severní Irsko, anglické regiony, parlament a místní autority.“²¹⁴

V Británii probíhaly od roku 1997 rozsáhle ústavní reformy, mezi než patřilo již zmíněné předávání moci z centra do ostatních částí země. Dopady na jednotu Whitehallu zatím nejsou k dispozici. Ovšem již tento fakt nám může sloužit k argumentaci pro komparaci přístupů britských vlád ke státní správě. Jelikož byla Margaret Thatcherová zapříčinou odpůrkyní devoluce, z tohoto směru nehrozilo Whitehallu velké nebezpečí. Jak však víme, byla to asi jediná oblast, která v rámci reform osmdesátých let nepodlehla změnám. Devoluci proto můžeme považovat za charakteristickou politiku vlády New Labour.

Na rozdíl od ostatních částí Spojeného království, které dostaly v rámci devoluce nové pravomoci (Skotsko, Wales, Severní Irsko), zůstává Anglie součástí centrální administrativy.

V rámci devoluce ovšem tak nacházíme různé paradoxy. Pokud si vezmeme jako příklad skotské státní úředníky, zjistíme, že jejich situace není zdaleka jednoduchá. Pracují jak pro skotské autority, tak pro autority britské, neboť zůstali součástí jednotné státní správy. Vláda tuto skutečnost vyřešila po svém: „pro státní úředníky bude rozhodující loajálnost Koruně“. Státní zaměstnanci se ovšem budou muset držet staré praxe, sloužit v administrativě a přijímat instrukce od vládních ministrů.²¹⁵

Tato analýza se podrobněji zaměřuje na případ skotské administrativy, protože Skoti získali devoluci, v porovnání s ostatními částmi Spojeného království, více pravomocí. Práva má zejména skotský parlament. Při porovnání kompetencí, které spadají pod Westminster spolu s těmi, které má Hollyrood²¹⁶, zjistíme, že nejdůležitější záležitosti jsou stále řízeny z Londýna. Jsou to zejména: státní správa, finanční a hospodářské záležitosti, ústava, zahraniční vztahy, obrana, vnitřní věci, obchod a

²¹⁴ Prime Minister and Minister for the Cabinet Office, *Modernising Government*, Cm 4310, 1999, London, The Stationery Office.

²¹⁵ Cabinet Office, Personnel Division, *„Devolution and the Civil Service“*, 1998.

²¹⁶ Ve Skotsku se vžilo označení Hollyrood pro skotský parlament, stejně jako Westminster značí parlament britský.

průmysl, kultura atd.²¹⁷ Protože celkové finanční kompetence spadají do rukou centrální vlády, určuje tak, jaká částka bude parlamentu formou jednorázové subvence přidělena. Výhoda skotského Holyroodu tak spočívá spíše v tom, že si může určit vlastní výdajové priority. Vzhledem k tomu, že je místní správa skotskému parlamentu podřízena, rozhoduje také o jejich finančních zdrojích. Do jaké míry však může Skotsko celkově ovlivnit chod státní správy, je dáno zejména finanční částkou, kterou může přidělit na fungování administrativního aparátu. Jediný vlastní zdroj parlamentu spočívá ve vybírání daně z příjmu, jejíž základní sazbu může měnit v rozmezí kolem 3%. Fiskální význam je v rámci celkových příjmů zcela zanedbatelný.²¹⁸

To jen podporuje tezi, že i přes devoluční procesy zůstává vládní centralismus stále silný, což platí i pro státní správu.

4.3.1.3 Vliv Evropské unie na britskou státní správu

„Pro Brity je stále důležitější rozhodnutí jejich místních správ, možná ještě legislativa přijatá ve Westminsteru, než vzdálený Brusel.“²¹⁹ Evropská unie by však neměla být podceňována. Pokud se zaměříme pouze na státní správu, zjistíme, že se evropská dimenze stává stále důležitější. Většina seniorních zaměstnanců musí dojíždět na pravidelná jednání do Bruselu, kde se snaží řešit evropské záležitosti. Vzhledem ke svému členství v EU byla částečně omezena suverenita Spojeného království v určitých oblastech. „Okolo 80% nařízení ohledně produkce, prodeje a výměny zboží, služeb a kapitálu na britských trzích, je rozhodováno v rámci Evropské unie.“²²⁰ EU nemá žádné přímé kompetence nad administrativami členských zemí, které si tak částečně mohou bruselskou administrativu upravit své vlastní.

Jakým způsobem zasahovala dříve evropská byrokracie do britské se můžeme dočíst ve známém díle Petera Hennessyho, Whitehall²²¹: „Evropská dimenze ve

²¹⁷ Scottish Parliament, *Devolved and Reserved Matters* (pdf - staženo 14.2.2005 přes Glasgow University Library).

²¹⁸ Více ohledně finančních procesů ve Skotsku v: MIDWINTER, Arthur, McGARVEY, Neil, *The New Accountability? Devolution and Expenditure Politics in Scotland* v *Public Money&Management*, July-September 2001 (staženo 25.11.2004 z Glasgow University Library); McLEAN, Ian, McMILLAN, Alistair, *The Distribution of Public Expenditure across the UK Regions* ve *Fiscal Studies*, vol.24, no. 1, 2003, s. 45-71.

²¹⁹ ROVNÁ, Lenka, *Kdo vládne Británii?*, Slon, Praha 2004, s. 265.

²²⁰ PYPER, s. 189.

²²¹ Whitehall – budova, ve které se nachází úřad vlády, přeneseně se používá pro označení exekutivní moci (státní správy).

Whitehallu je tak důležitá, jako málo vzrušující.²²² Hennesy zmiňuje i vzpomínky Hugo Younga a Anne Slomanové, kteří popisují zastoupení Spojeného království při EU (UKREP), jako „skrytou ruku Whitehallu v Bruselu“:

„Je skrytá, protože skoro nikdo nerozumí, jak hluboce zasáhl tento faktor do práce našich vedoucích vrstev. Pro některá ministerstva, jako například ministerstvo zahraničí či zemědělství, se stala ES dominantním bodem profesionálních životů úředníků. Pro jiná ministerstva – průmyslu, obchodu či energie – poskytují ES práci pro mnoho byrokratů, kteří by jinak nebyli potřeba.“²²³

4.3.2 Decentralizace vs Centralizace

Autorka se přiklání k názoru Nigela Formana, že navzdory mnohým reformám zůstala moc centra velmi silná. K centralizaci také přispěly silné osobnosti Thatcherové a Blaira, každý ovšem svým způsobem a za jinými účely. Spolu s dalšími vlivy tak rostla moc ústřední vlády. „Každá modernizace byla často provázena náporom centralizace (stejně se stalo dokonce i v případě závazku New Labour k devoluci), veřejnost tak dostala další ránu, protože výsledná politika nevedla ke slibované decentralizaci.“²²⁴

V případě New Labour daly modernizační cíle Tonyho Blaira nutný popud k centralizaci Spojeného království ze tří důvodů:

- 1) Jednalo se o revoluci zhora (a coup de tete) způsobenou Labouristickou stranou.
- 2) Byla příliš spjata s osobou premiéra Blaira a jeho snahou o naplnění vize „New Labour, New Britain“ (Nová Labouristická strana, nová Británie).
- 3) Devoluční procesy byly realizovány skrze stále silnější Cabinet Office, která měla vedoucí roli spolu s úřadem premiéra.²²⁵

4.3.2.1 Závěr

Blairova administrativa začala v roce 1997 s devolučním procesem. Došlo tak sice k částečné decentralizaci v rámci devolučního procesu či vlivem dekoncentračních

²²² HENNESSY, Peter, *Whitehall*, Pimlico, London, 2001, s. 253.

²²³ Ibid., s. 253.

²²⁴ FORMAN, Nigel, *Constitutional Change in the United Kingdom*, s. 42.

²²⁵ FORMAN, Nigel, *Constitutional Change in the United Kingdom*, s. 42.

aktivit vlád Thatcherové, financování postoupených orgánů však přesto zůstalo v rukou ministerstva financí v Londýně.

4.3.3 Analytická část – Fragmentace

4.3.3.1 Ministerstva a centrální exekutiva

Centrální administrativa a její organizace jsou stěžejní pro fungování státní služby, potažmo celého státu.. Britský politický systém byl tradičně silně centralizovaný a důležitá rozhodnutí se většinou dělala v centru.²²⁶ Tato část práce se proto bude věnovat Whitehallu, který zahrnuje vládní oddělení a ministerstva spolu s agenturami Next Steps.

Historie

Po skončení první světové války byla vydána tzv. Haldanova zpráva, která se snažila změnit strukturu centrální exekutivy. Od té doby se o reformu vnitřní organizace kabinetního systému pokusil až Edward Heath. V roce 1970 byla vydán dokument o ‚Reorganizaci centrální vlády‘, jenž určoval cíle, kterých se mělo při reorganizaci dosáhnout.²²⁷ Zdálo by se, že Heathovým hlavním úmyslem bylo zajištění maximální efektivity ve vládě, tím, že se co nejvíce sníží počty osob a administrativa se zpřehlední. Pokud považujeme Haldanovu zprávu za základní dokument, který se snažil zjednodušit organizaci vlády, pak tyto reformy Heathem neskončily, ale spíše se prohlubovaly. Smith argumentuje, že Heath chtěl ‚modernizovat jádro exekutivy a také stát‘²²⁸. I když se to přímo Edwardu Heathovi nepovedlo, následující vlády z tohoto dokumentu vycházely. A tak, když přišla v roce 1979 k moci Margaret Thatcherová, i ona se snažila zefektivnit administrativní aparát, jen k tomu použila jiné metody než bývalý premiér. Jak bylo řečeno již v předchozích kapitolách, thatcherismus se vyznačoval snahou o limitovanou roli vlády. Zatímco se Heath zaměřoval na velká ministerstva a jejich organizaci, Thatcherová se spíše zabývala prostředky, které bylo nutno vynakládat na jejich provoz a také na to, jakou agendu budou schvalovat. Její útok na státní správu po

²²⁶ PYPER, s. 24.

²²⁷ Prime Minister, *Reorganisation of Central Government*, HMSO, Cmnd 4506, 1970, s. 3.

²²⁸ SMITH, Martin, J., *The Core Executive in Britain*, MacMillan Press, 1999, s. 184.

roce 1979 dokazuje, že premiérka neměla v oblibě organizace, a snažila se limitovat jejich moc.²²⁹ Počátky této nelibosti k nefungujícím institucím můžeme vidět ještě před nástupem Margaret Thatcherové, pokud se zaměříme například na Fultonovu zprávu z roku 1968. Státní služba je zde představována jako: „amatérská a neschopná poskytovat rady kvůli stále se zvyšujícím technickým nárokům na vládu“²³⁰. Fultonova komise doporučila zlepšení administrativy a vyškolení zaměstnanců státní správy, čehož v principu využila Thatcherová v rámci reformování státní služby.

Premiérka použila vylepšené manažerské techniky, aby mohla zasahovat do chodu příliš dominantních ministerstev. Zatímco si Heath myslel, že kompaktní ministerstva přinesou soudržnou vládu, Thatcherová se držela zmodernizované a efektivní vlády.²³¹ Jmenovala již zmiňovaného Dereka Raynera, a v roce 1979 vytvořila Útvar efektivity (Efficiency Unit), který se měl vypořádat s plýtváním kapitálu v rámci vládních oddělení.²³² Byrokracie tak čelila systému auditů, přezkoumávání a kontrol. Ovšem Thatcherová dosáhla výsledků v podobě vysokých úspor.²³³ Efficiency Unit pod vedením Sira Robina Ibbse použil nám známou iniciativu Next Steps, která měla za úkol vyhovět zájmům vlády Thatcherové. Next Steps vytvořil spoustu vládních agentur, centrální oddělení se tak měla soustředit na formulaci politik, které měly jednotlivé agentury sledovat a které měly převzít agendy, jež měly být následně odejmuty centrálním oddělením. Tato oddělení se měla soustředit na formulaci politik, které měly jednotlivé agentury sledovat.

Toto byl jednoznačný útok na velká ministerstva v sedmdesátých letech. Oddělením byla sebrána zodpovědnost, která pak byla delegována na agentury, které dohlížely na vykonávání jednotlivých politik. Odhady hovořily o tom, že ministerstva mohla redukovat velikost až o čtvrtinu, ačkoliv se statistiky neshodují na tom, kolik zaměstnanců bylo vyhozeno přímo kvůli těmto změnám.²³⁴

Jedním z výsledků tohoto přechodu k vládním agenturám bylo zastření zodpovědnosti mezi agenturami a ministerstvy, což můžeme považovat za sporné politické řešení. Chyby v Agentuře na podporu dětí či Vězeňské službě byly připsány

²²⁹ SMITH, s. 191-192.

²³⁰ JAMES, Simon, *British Cabinet Government*, Routledge, 1999, s. 27-28.

²³¹ SMITH, s. 191.

²³² Ibid., s. 191-192.

²³³ 300 milionů (liber) za rok 1985.

²³⁴ SMITH, s. 195.

vedoucím pracovníkům těchto organizací místo toho, aby byl obviněn například ministr, pod jehož rezort agentura spadala.²³⁵

Poté, co post premiéra převzal John Major, se mnoho nezměnilo. Ať se zdá, že Major zavedl méně reforem než bývalá premiérka, proces přenosu zodpovědnosti směrem k vládním agenturám pokračoval a s ním také snaha nalézt lepší management.²³⁶ I když se Major zasadil spíše o kontinuitu reforem, některé státní struktury ovlivnil výrazněji, zejména ministerstvo financí. Ve zprávě publikované v roce 1994 se pokusil podnítit reformu, která by zmenšila počet operací tohoto gigantu. Ačkoliv by Treasury stále existovalo, jeho role při kontrole vládních výdajů by již nebyla tak klíčová a zajímal by se spíše „o stanovení výdajových parametrů než detailní zkoumání finanční situace.“²³⁷

Pokud si někdo myslel, že s nástupem labouristů k moci v roce 1997, nastanou převratné změny, mýlil se. Žádné zastavení reforem, které se prováděly po osmnáct let konzervativních vlád, se nekonalo. Spíše to vypadá tak, že se v mnoha reformních krocích pokračuje. Byly akceptovány polosamostatné agentury, přijata Občanská charta (Citizens' Charter) a revidována jako Service First v roce 1998.²³⁸

Blairovo následnictví v pozici premiéra bylo spíše v souladu s pokusy upevnit vládu v jádru. Smith argumentuje, že silná politická jednotka a nárůst politicky jmenovaných poradců, jsou příkladem Blairova ovlivňování politického vývoje.²³⁹ Blair se tak nespolehal pouze na politické veto, které by mohl mít na zasedáních kabinetu, spíše to vypadalo, že chtěl být od počátku při řízení jednotlivých politik. Počet tzv. kabinetně dosazených (původně pojmenovaných ministři bez portfeje, byl jednoduše navržen, aby byla moc Číslo 10²⁴⁰ ohledně vládní politiky ještě zesílena.²⁴¹

²³⁵ Ibid., s. 197-198.

²³⁶ SMITH, s. 200.

²³⁷ SMITH, s. 202.

²³⁸ O dalších přijatých reformách, které se již přímo netýkají státní správy se můžeme dočíst například v BUDGE, Ian, CREWE, I., McKAY, D., NEWTON, K., *The New British Politics*, 3. vydání, Pearson, Longman, zjistiť rok, s. 172.

²³⁹ SMITH, s. 176.

²⁴⁰ Downing Street Number 10, oficiální sídlo premiéra (tento výraz se často používá pro označení moci premiéra – No.10 neboli Číslo 10).

²⁴¹ SMITH, s. 178.

5) ZÁVĚR

V Británii došlo během posledních desetiletí k výrazným změnám celého politického systému. Mnohé transformace proběhly také ve státním sektoru. Období, kdy se hovoří o fungování tradiční britské státní správy, by se dalo vymezit rokem 1854 (zveřejnění Northcote-Trevelyanovy zprávy) až do začátku osmdesátých let dvacátého století (nástup New Public Managementu). Tradiční model státní správy se zakládal na: stálé, politicky neutrální a před veřejností anonymní státní službě, která slouží Koruně; povýšení do úřadu na základě zásluh, centralizovaném systému náboru, školení, postupu a platu státních úředníků; odpovědnosti ministrů před parlamentem za činy úředníků ministerstva. Praxe však často fungovala jinak než teorie.

V roce 1968 byla vydána Fultonova zpráva, která svým způsobem znamenala vyvrcholení tradičního modelu a posunula pozornost směrem k novým formám státní správy. K nejdůležitějším doporučením patřilo: vytvoření jednotného rámce, který by zaručil postup nejtalentovanějším úředníkům bez ohledu na třídu, ve které se nacházeli; odklon od „generalistů“ a příklon ke specialistům; větší rozmanitost při výběru zaměstnanců (snaha zamezit „elitářství“ Oxbridge). Důležitost této zprávy nesmí být přeceňována. Rozpoutala však zajímavou debatu ohledně reform státní správy.

Konec sedmdesátých let byl ostatně poznamenán stále silnějšími názorovými střety pravicových intelektuálů se zastánci tradičních pořádků. Objevily se teoretické koncepty rozebírající úlohu státního sektoru, napadající jeho malou efektivitu a nespolehlivost státních úředníků, kteří měli toužit jen po vlastním prospěchu. Ke slovu se dostal New Public Management, který způsobil do té doby nevídané změny ve státní sféře. Margaret Thatcherové se líbily myšlenky Nové pravice a proto se společně se skupinou stejně orientovaných poradců rozhodla pro radikální přeměnu státní správy. Mezi nejdůležitější cíle patřilo zmenšení velikosti Whitehallu, snížení nákladů a v neposlední řadě lepší zhodnocení investic do státní služby. Toho mělo být dosaženo zavedením obchodních praktik ve státním sektoru (zvýšení soutěživosti a efektivnosti) a privatizací některých složek. Součástí reform byl také boj o výsady státních úředníků (ztráta jistoty zaměstnání, snížení platů, penzí). Výsledkem mělo být zefektivnění služeb zákazníkům (=občanům).

V průběhu osmdesátých let došlo k publikování stěžejního dokumentu Next Steps, který doporučoval decentralizaci britské státní správy a vytvoření

polosamostatných agentur, které budou mít vlastní vedení vázané smlouvou (samostatnost rozhodování spočívala ve vlastním nastavení platu a podmínek práce či výběru zaměstnanců). Vytvoření těchto separátních jednotek mělo naplnit princip „oddělení kormidlování od veslování“ („steering from rowing“), neboli vláda měla stanovit cíle a vytvářet politiky, zatímco vlastní provedení a řízení těchto kroků by bylo prováděno polosamostatnými agenturami. Celý systém měl fungovat na základě smluv. Zaměstnanci měli být hodnoceni podle výkonu. Hodnocení konzervativních reforem je součástí mnoha diskuzí odborníků na státní správu, které již byly představeny na začátku práce.

Když přišla v roce 1997 k moci labouristická strana, překvapivě velké množství předchozích reforem přijala. Například agentury Next Steps zůstaly integrální součástí vládního aparátu. Novou dimenzí se tak stala zejména snaha o „joined-up government“ („sloučenou vládu“).

Prioritou vlády Tonyho Blaira byly reformy veřejného sektoru (sektoru placeného daňovými poplatníky. Až později premiér zjistil, že je nutné mít nejdříve fungující státní aparát, který mu pomůže změny uskutečnit. Anthony Seldon tvrdí, že byl Blair zklamán pomalostí a nízkou efektivitou při naplňování svých cílů, problém viděl zejména u státní správy.²⁴²

Teze práce

Tato práce si kladla za cíl osvětlit několik problémů. Hlavní teze, která se dotýká celé práce, je doplněna několika otázkami, které byly zodpovězeny v analytické části práce.

- 1) Jak reformy ovlivnily britskou státní správu?
- 2) Přetrvává takzvaný „tradiční model“ státní správy?
- 3) Pokračovala vláda Tonyho Blaira v kurzu svých předchůdců nebo dokázala v rámci reforem státní správy prosadit vlastní změny?

²⁴² SELDON Antony, *Blair Unbound*, Simon&Schaster, 2007, s. 288.

První otázka je zodpovězena pomocí analyticko-komparativní metody. K té byly použity čtyři stěžejní dokumenty, které se zabývají reformami státní správy (Northcote-Trevelyanova zpráva, Fultonova zpráva, dokument Next Steps a Modernising Government).

První tezi: „*Jak reformy ovlivnily britskou státní správu?*“, můžeme rozdělit na tři odpovědi. Tato otázka byla položena v každé ze tří zkoumaných částí: personální problematice, administrativě a odpovědnosti a decentralizaci.

5.1 Personální problematika

Personální složení bylo již od vzniku britské státní správy velmi bedlivě sledováno. Největší zájem panoval o kontrolu při náboru a povyšování zaměstnanců na seniorní pozice. Seniorní státní správa nereprezentovala nikdy vzorek populace, dokonce ani vysokoškolsky vzdělaný člověk nemusel být do státní správy přijat, protože byla dávaná přednost absolventům univerzit Oxfordu a Cambridge (tzv. Oxbridge). Preferovaly se totiž ti, kteří měli takzvané všeobecné vzdělání, tedy i předpoklady zvládnout jakoukoli práci jen s pomocí všeobecné inteligence. Bohužel se opomíjely obory s právníckou, ekonomickou či vědeckou specializací. Na tuto skutečnost upozornila jako první, zpráva Fultonovy komise. Stejně jako Northcote a Trevelyan v roce 1854 kritizovali praxi dosazování neschopných mladých mužů na úřady ze známosti, tak i Fulton neopomněl zdůraznit, že jsou úředníci britské státní správy v roce 1968 příliš odtrženi od reality.

Tato kapitola také nejnázorněji ze všech ukazuje posun, kterého státní služba dosáhla. I když někteří kritici jako například Rhodes, tvrdí, že v roce 2000 je stálý tajemník pořád „bílý, nad 50 let, s titulem z Oxbridge v rámci sociálních věd, pracující ve službě již pětadvacet let...muž“.²⁴³ Analýza nám ukázala, že se státní správa posunula o velký kus vpřed. Státní služba se během posledních let stala jedním z nejdůležitějších zaměstnavatelů, který se snaží uvádět do praxe politiku rovných příležitostí (nejen z hlediska věku, genderu, etnika či postižení, ale i v oblasti vzdělání). I když je ještě mnoho věcí, které je třeba zdokonalit, britská státní správa se podle analýzy dokumentů opravdu radikálně proměnila. Jako příklad nám můžou sloužit také propagační materiály použité v příloze této práce.

²⁴³ PYPER, s. 91

5.2 Administrativa a odpovědnost

Vztahy mezi ministry a státní správou byly vždy důležitou součástí chodu státní sféry. I když většina z nás zná spíše televizní seriál „Jistě, pane ministře“, tato problematika má více rovin. Po zveřejnění Fultonovy zprávy se objevily úvahy o tom, že státní úředníci tvoří silný blok, který bývá někdy silnější než vůle ministra. Podle ústavy státní úředníci radí a ministr je zodpovědný za chod a práci ministerstva. Politici státní aparát kritizovali za nedostatečnou efektivitu. Zejména konzervativní vlády byly na počátku osmdesátých let kritické vůči schopnostem státních úředníků, zdálo se jim, že jim často nechtějí poskytnout dostatečné podklady pro jejich rozhodování. Margaret Thatcherová se stala jednou z hlavních bojovnic za snížení závislosti politiků na administrativním aparátu. Jako prostředek omezení tohoto vlivu, použili konzervativci různé strategie. Kabinetní ministři tak jmenovali takzvané speciální poradce, kteří přišli do Whitehallu zvenčí. Většinou to byli političtí sympatizanti, kteří pomáhali ministrům s mnoha aspekty jejich práce. Status zvláštních poradců nebyl do dlouhé doby nikde ukotven, byli takzvaní „dočasní státní úředníci“ (temporary civil servants).

Další oblíbená praxe Thatcherové spočívala v povyšování seniorních úředníků. I když panovaly obavy ze začínající politizace Whitehallu, odborná veřejnost se dodnes nedokázala shodnout, do jaké míry opravdu politizace státní správy nastala. Tím, že jmenování nebyla spojována s konzervativní stranou, ale s premiérkou, která si vybírala „ochotnější“ úředníky, nedošlo nikdy k oficiální stížnosti na politizaci. Ovšem to neznamená, že dodnes neprobíhají debaty ohledně étosu státních zaměstnanců.

Po dobu fungování státní služby ve Spojeném království panoval jasný názor na její jednotnost a neutralitu. První vážné obavy o osud Whitehallu tak nastaly s nástupem Margaret Thatcherové. Začalo se stávat, že úředníci začali mnohem častěji dělat to, co bylo přáním ministrů. Po nástupu labouristů v roce 1997 měl kabinet Tonyho Blaira obavy z politizace Whitehallu. Noví ministři plně nedůvěřovali státním úředníkům, kteří strávili většinu svého pracovního života pod konzervativními vládami, a proto jim nebyli připraveni poskytnout monopol na tvorbu politik.²⁴⁴ Přivedli si tak s sebou své zvláštní poradce. To pak vyvolávalo různé problémy mezi kariérními státními úředníky.

²⁴⁴ BURNHAM, s. 105.

Labouristé tak nepochopili, že pokud chtějí změnit to, co podle nich zavinili konzervativci, neměli by následovat jejich příkladu.

5.3 Decentralizace a Fragmentace

Vlády Margaret Thatcherové a Johna Majora zanechaly Blairovi rozdělenou státní správu. Labouristický kabinet identifikoval problémy s koordinací jednotlivých částí státního sektoru. Kvůli předchozím snahám o zefektivnění chodu administrativního aparátu, došlo nakonec k jeho rozdělení na 150 oddělení a polosamostatných agentur.²⁴⁵ Každá tato jednotka měla vlastní systém nábory, povýšení nebo stanovení platu. To znamená, že jednotnost, jako jeden ze základních prvků tradiční britské státní správy, byla narušena. Blair proto v rámci dokumentu *Modernising Government* přichází s vizí „sloučené vlády“ (joined-up government), která měla tento problém řešit. Do jaké míry se mu povedlo změnit stávající nastavení chodu agentur ve prospěch větší jednoty, je stále předmětem diskuzí odborníků.

Autorka této práce se kloní k názoru, že i když převládá dojem, že ve Spojeném království decentralizace (jež zahrnuje dekoncentraci agentur nebo devoluci) podřívá jednotu státní správy, nemusí tomu být ve všech případech. Právě s ohledem na dekoncentraci můžeme zaznamenat lamentace ohledně pomalého rozhodovacího procesu. Tím, že je kvůli doktríně ministerské odpovědnosti ministr odpovědný za chod agentur, záleží poslední rozhodnutí na něm. Proto jsou vedoucí těchto polosamostatných agentur (chief executives) omezeni ve výkonu práce a vliv centrální vlády stoupá. To je prvním argumentem proti decentralizaci.

V rámci devoluce, která přinesla po roce 1997 převedení některých pravomocí z centra na nižší úroveň (ve Skotsku, Walesu a Severním Irsku) můžeme sledovat jistou míru decentralizace. Vzhledem k tomu, že jsou však zaměstnanci těchto „devolvovaných“ orgánů rovněž úředníky „jednotné“ britské státní správy, dochází tak k nejrůznějším problémům ohledně pravomocí. To se snažila Blairova vláda vyřešit tím, že pojícím prvkem zůstává „služba Koruně“. Zde ovšem musíme připomenout, že například ve Skotsku jsou u moci labouristé, stejně jako v Británii. Otázka ovšem spočívá v tom, jak budou fungovat úřady, když se změní vlády. Někteří autoři (Pyper)

²⁴⁵ BURNHAM, s. 128.

naznačují, že by muselo dojít ke kohabitaci, nebo by nastaly vážné problémy v organizaci státního aparátu.²⁴⁶

I přes to, že došlo devolucí k historickému průlomů, nemůžeme tento proces označit jako čistou decentralizaci. Některé skutečnosti totiž naopak nasvědčují tomu, že devoluce bude ještě dlouhý proces. Nejvýraznějším argumentem zůstává rozdělení pravomocí mezi centrem a jeho „devolvovanými“ jednotkami. To, že například skotský parlament nemůže rozhodovat o záležitostech: státní správy, financích, obraně, zahraničních vztazích atd., je velmi omezující. Skotský příklad nám proto ukazuje, že ministerstvo financí (Treasury) stále rozhoduje o tom, kolik peněz bude komu přiděleno. Tak může centrum ovlivňovat kroky Skotska i po předání pravomocí v rámci devoluce. Druhým argumentem proti decentralizaci je tak moc ministerstva financí, které si ponechalo rozhodování o přidělení peněz.

Posledním výrazným zásahem do centrální moci vlády je vliv externích faktorů, kterým se tato práce věnuje pouze okrajově. Vzhledem k důležitosti členství v Evropské unii však tento rozměr musíme zmínit. Evropská unie začala ovlivňovat práci státních úředníků ještě před vstupem do tohoto společenství v roce 1973 (kdy státní aparát pracoval na důležitých přístupových jednáních). Od té doby se míra propojenosti obou celků enormně zvýšila. V rámci EU dochází k rozhodování ohledně 80% politik Spojeného království. Také smlouvy EU zavazují Británii k mnoha ústupkům a rozhodnutím, která omezují vliv centra. S tím vším se musí zabývat administrativní aparát, který se podle většinového názoru vyrovnal celkem dobře s obhajobou britských zájmů.

Decentralizace, fragmentace a centralizace zůstávají jednou z nejožehavějších otázek, které bude muset řešit každá britská vláda. I když autorka této práce dospěla k závěru, že decentralizace má svá omezení a v jistých případech dochází dokonce k centralizaci rozhodování, v dlouhodobém výhledu se toto ustavení zdá být neudržitelné, vzhledem k externím faktorům (vliv EU) a možným vnitřním pochodům (skotské snahy o samostatnost aj.)

²⁴⁶ PYPER, s. 197.

5.4 Tradiční model

Druhou otázku, na kterou hledala práce odpověď, můžeme položit takto: *Přetrvává takzvaný „tradiční model“ státní správy?* Pokud si definujeme tradiční model jako hierarchickou, centralizovanou, byrokratickou veřejnou správu, která má vytyčeny přesné hranice odpovědnosti mezi nestrannými úředníky a volenými ministry, můžeme si rovnou odpovědět, že tato státní služba už v Británii nefunguje. Tento obraz státního aparátu Spojeného království byl totiž ideálem, ke kterému se praxe spíše jen přibližovala. Jestliže ovšem za součást tradičního modelu britské státní správy považujeme anonymitu, neutralitu, stálost a povýšení na základě zásluh, není již odpověď tak jednoznačná. Mnoho prvků tohoto uspořádání bylo již delší dobu kritizováno. Reformy veřejného sektoru, ze začátku osmdesátých let, se snažily tento tradiční model změnit. Proto přišli konzervativci s plánem zavádění tržních mechanismů do fungování byrokratického aparátu, aby se zlepšila kvalita veřejných služeb a snížily náklady na jejich poskytování. Autorka se ztotožňuje s myšlenkou mnoha autorů, kteří tvrdí, že New Public Management byl tak radikální koncept, že způsobil do té doby nevídané změny ve státním sektoru. Vzhledem k tomu, že byla přikládána důležitost oddělit řízení státní služby od provádění politik, (známý slogan „separate steering from rowing“) a tím tak došlo k vytvoření více než sta polosamostatných agentur, základní prvek tradiční správy (jednota) zůstal narušen. Debaty, které se věnují tématu étosu, odpovědnosti a fragmentaci státní služby jsme již uvedli dříve. V analytické části jsme si dokázali, že na všechny problémy nelze s jistotou odpovědět. Státní zaměstnanci se snaží stále dodržovat hodnoty, které byly vštěpovány jejich předchůdcům po desetiletí, výzvy, kterým musí čelit se ovšem mění. A tak i přes jistou nostalgii, kterou pociťují tradicionalisté, musíme přiznat, že mnoho typických znaků státní správy prošlo proměnou. Nebyla to však reforma, která by byla dokončena. Stále probíhá a s ní se nám objevují i další problémy, které je nutno řešit. Jisté ovšem je, že některé věci, které byly pro Whitehall typické, přetrvávají. Proto si na úplnou transformaci a odklon od tradičního modelu budeme ještě muset počkat.

5.5 New Public Management vs New Labour

Poslední zkoumanou otázkou, na kterou se práce snaží odpovědět bylo, zda: *Pokračovala vláda Tonyho Blaira v kurzu svých předchůdců nebo dokázala v rámci reformy státní správy prosadit vlastní změny?* Spolu s většinou odborníků jsme se shodli na tom, že labouristé v čele s premiérem Blairem navázali na reformy konzervativců z osmdesátých a devadesátých let. Sám Blair to nikdy nepopíral. Některé věci byly přijaty bez námitek, jinde se změnil název služby nebo se reformovalo určité oddělení. V čem tedy přinesla New Labour do státní správy něco nového? Dokument *Modernising Government* je plný slov o modernizaci, dodání služeb občanům a o splnění cílů. V porovnání s reformami New Public Managementu se labouristé snaží o nový přístup, který bude méně založen na soutěživosti a krátkodobé efektivitě, ale bude dlouhodobé efektivní a více se přiblíží lidem. Vládním labouristům nelze vyčítat to, že by v rámci jejich vlády nenastaly tak radikální změny, jako za předchozích konzervativců. New Public Management byl natolik velkým zásahem do chodu státního sektoru, že by další velké změny nenašly ani veřejnou podporu. Proto se Blair zaměřil na „napravení“ těch největších chyb, které byly zjištěny během manažerských reform. Mnoho kritiků však New Labour vyčítá to, že se zaměřila spíše na rétoriku vládních prohlášení než na skutečnou implementaci reform. Koncept sloučené vlády (*joined-up government*) se nedařilo měnit tak rychle, jak by si bývalý premiér přál. K tomu všemu mohlo přispět i podcenění reformy státní správy, která byla v porovnání s reformou veřejných služeb (zdravotnictví, školství) až na dalším místě. Také nedůvěra v instituce, které sloužily dlouhou dobu opozičním předchůdcům nepomohla upevnit reformy, ve které Blairovy vlády doufaly.

Přesto se nedá říci, že by se labouristickým vládám nepovedlo prosadit dílčí změny britské státní správy. Tato práce však na základě zkoumaných dokumentů nemůže příliš hodnotit poslední reformy, vzhledem k jejich stálému průběhu a nedostatku informací.

Aplikací teoretického konceptu governance, spolu s komparativně-analytickým přístupem k jednotlivým stěžejním dokumentům britské státní služby, docházíme k názoru, že tradiční státní správa prošla zásadními změnami. Můžeme si je představit jako posun od byrokratického modelu vládnutí, přes aplikaci tržních mechanismů za vlády Thatcherové a Majora, směrem ke „sjednocené vládě“ Blaira. New Labour mohla v mnohém navázat na odkaz reforem předchozích konzervativních vlád. I když akceptovala hodně ekonomických principů, našla si i vlastní odpověď na fragmentaci státní správy. Tradiční státní služba však prošla v některých aspektech radikálními proměnami, které bude problematické zvrátit (pokud bude o jejich zvrát zájem).

Summary

The aim of this thesis is to analyse the British civil service reforms both in theory and practice. The traditional model of the civil service has been challenged by the managerial reforms of the Conservative governments in the 1980's and 1990's. Margaret Thatcher wanted to improve efficiency and responsiveness of the public sector to citizens (customers, consumers of public services). Thus, by applying the new theoretical framework "New Public Management", Whitehall had to face unprecedented changes within the traditional structures. The private sector practices were introduced in the state sector (starting from deregulation, hiving off, to privatisation etc.). One of the main policies used was the concept "steering from rowing" that resulted into "agentification" of the civil service. Critics of the reforms have been raising many important questions about fragmentation and accountability of the Agencies. When New Labour came to power in 1997, it surprisingly accepted many changes of the previous Conservative governments. However, Tony Blair wanted to address the main problems of the managerial reforms in the document *Modernising Government* by introducing policies like "joined-up" government. This was still not enough for the critics of the British civil service reforms who were discussing the possible "end of the civil service".

This thesis seeks to answer the following questions: 1) What was the effect of the reforms of the public administration in the United Kingdom? 2) Can we still talk about the traditional British civil service? 3) Was the Blair government able to push its own changes of the civil service or did it simply continue to follow the Conservative course?

The author picked three areas where the reforms would be scrutinized. By analysing four essential documents that contributed to the reforms of the civil service: *The Northcote-Trevelyan report*, *The Fulton report*, *Next Steps* and *Modernising Government*, we would be able to evaluate the impact of these changes in the following areas: 1) Human Resources (recruitment, training and the promotion of the civil servants) 2) Administration and Accountability (the aspects of ministerial responsibility, accountability, special advisers) 3) Decentralisation and Fragmentation (impact of the multi-level governance including deconcentration, devolution and EU membership).

The methodology used in the research was the comparative-analysis of the documents. While the use of the primary sources can show us the attempted reforms, the

real changes must be evaluated with the help of many secondary sources (such as studies, analysis and articles of the experts etc.).

While the methodology can help us to analyse documents, the theoretical concept of governance can explain the transformation of the British political system itself. Since the debates of the relevance of this concept still persist, the author is aware of the fact that the challenges of Westminster model can be explained by other concepts as well.

The first chapter is the necessary introductory part that deals with the basic principles of the British civil service, its history and the challenges it faces today. Since the United Kingdom does not exist in a vacuum, a short insight in the current trends of the public management and administration is needed.

The second chapter provides analysis and historical background of the four documents that are used in the next section. A special part is devoted to the principles of the New Public Management that was a theoretical framework for the managerial reforms all around the world.

Finally, the third chapter discusses the three above mentioned problematic areas. By analysing and comparing the documents, we seek to understand the reforms of the British civil service and their impact.

The author has come to the following conclusions: When comparing the human resources issues in 1854 and nowadays, we can say that the change that has occurred is one of the most evident. From an old, bureaucratic, “generalist” institution it used to be, the Whitehall has become one of the largest employers that provide equal opportunity policies and tries to attract the most talented people from various fields.

In the terms of accountability, one can stress the possible problems with “politisation” of the civil service. Even though the issue is still highly relevant, the current number of special advisers has not yet influenced the neutrality of the permanent civil service. Other problems regarding the ministerial responsibility need to be more thoroughly studied since the current expert debates have not yet reached a consensus.

The decentralisation process in the United Kingdom, which is to some extent reversed by the effect of the Treasury dominance in the terms of the financial matters granted to the devolved bodies, is debatable. However the impact of the EU level is becoming an increasingly important factor in the decision making in the United Kingdom.

Within the second question concerned the “end” of the traditional civil service came the author to the conclusion that some aspect of the reforms are irreversible. However, there are still many areas where the traditional way of dealing with problems prevails.

While Tony Blair and his Labour governments accepted many of the previous reforms, they tried to introduce their own changes as well, mainly to respond to the problems that occurred within this sector. Yet the implementation of the reforms lacked the necessary coordination and leadership.

The British civil service experienced many attempts to reform its traditional way of working, some aspects were possible to change, some still prevail. The traditional civil service in its very sense is however no longer present.

Použitá literatura

PRIMÁRNÍ PRAMENY:

Dokumenty britské vlády, britského parlamentu a britské státní správy:

- NORTHCOTE, TREVELYAN, *Report on the Organization of the Permanent Civil Service*.
- FULTON, Lord, *The Civil Service, Vol. 1 Report of the Committee 1966-1968 (The Fulton Report)*, Cmnd. 3638, London, HMSO.
- EFFICIENCY UNIT, *Improving Management in Government: The Next Steps*, London: HMSO, 1988.
- THE PRIME MINISTER, *Modernising Government*, The Stationary Office, Cm 4310, 1999.

- CABINET OFFICE, *Code of Conduct for Special Advisers*, Cabinet Office, 2001.
- CIVIL SERVICE STATISTICS. (London: HMSO, 1993.) - Table 4; *The Civil Service Year Book*. 1995. (HMSO:London, 1995.).
- EFFICIENCY UNIT, *Efficiency in the Civil Service*, Cmnd. 8293, London: HMSO, 1981
- HOUSE OF COMMONS, *Select Committee on Public Administration, session 2000-2001, Fourth Report, Special Advisers, boon or bane?* HC 293, The Stationery Office, 2001.
- NEXT STEPS REPORT 1997, Cm. 3889 (1998), London, Stationery Office.
- NOLAN COMMITTEE, *Summary of the Nolan Committee's First Report on Standards in Public Life (1995)*, Cmnd 2850-1.
- TCSC (Treasury and Civil Service Committee), *Fifth Report: The Role of the Civil Service*, HC 27-1, London: HMSO, 1993-1994.
- THE PRIME MINISTER, *The Reorganisation of Central Government*, Cmnd 4506, London: HMSO, 1970.
- WILSON report, *Report to the Prime Minister from Sir Richard Wilson, Head of the Home Civil Service*, 1999.

Časopisy:

- **Australian journal of public administration**
- Civil Service and Public Bodies in Target Jobs, Public Service 2008, 4 edition, GTI Specialists Publisher, October 2007
- **The Economist**
- **Journal of public administration research and theory**
- **Public Administration**
- **Public administration (London)**
- **Public administration and development**
- **Public administration and management**
- **Public administration quarterly**
- **Public administration review**
- **Public money & management**
- **Parliamentary affairs**

Periodika:

- The Independent
- The Guardian
- The Times
- Metro

Interview:

- Interview – Guy Lodge, Institute of Public Policy Research, London
- Interview – Martin Lodge, London School of Economics, London

Internetové odkazy:

- Civil Service in Comparative Perspective:
<http://www.indiana.edu/~csrc/fry2.html>
- DUGGETT, M., *The Evolution of the UK Civil Service, 1848-1997*.
<http://www.britcoun.org/governance/ukgov/civil/index.htm>
- Public Sector Reform in Britain: Briefing Notes. Council Publications in Governance. (The BritishCouncil: s.l., s.a.)
<http://www.britcoun.org/governance/publications/reform/htm>
- Fast Stream: <http://www.faststream.gov.uk/index.asp?txtNavID=45>

Používané elektronické servery:

- Oficiální stránky Civil Service: <http://www.civilservice.gov.uk/>
- Statistické údaje: <http://www.civilservice.gov.uk/about/statistics/>
- Jak se stát státním úředníkem: <http://www.civilservant.org.uk/index.html>
- Northcote-Trevelyan: <http://www.civilservant.org.uk/northcotetrevelyan.pdf>
- Online recruitment: <http://www.careers.civil-service.gov.uk/>
- Civil Service Guidance:
http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/civil_service/civil_service_guidance.aspx
- Public Administration Committee:
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmpubadm.htm>
- Target Jobs: www.targetjobs.co.uk/publicservice
- National School of Government: <http://www.nationalschool.gov.uk/>

SEKUNDÁRNÍ LITERATURA:

Zahraniční autoři:

- ANDRISANI, P., HAKIM, S., SAVAS, E., *The New Public Management: Lessons from Innovating Governors and Mayors*, Kluwer Academic Publisher, Boston, USA, 2002.
- ANTON A., FISK, M., HOLMSTROM, N., *Not for Sale: In defense of Public Goods*, Westview Press, Colorado, USA 2000.
- BEVIR, Mark, RHODES, R.A.W., *Interpreting Governance*, Routledge, London, 2003.
- BUDGE, Ian, CREWE, I., McKAY, D., NEWTON, K., *The New British Politics*, 3. vydání, Pearson, Longman, 2004.
- BURNHAM, Janet, *Whitehall and the Civil Service: Issues for the Millenium and Beyond*, Sheffield Hallam University Press and the Politics 2000, Association, 2000.
- DREWRY, Gavin, BUTCHER, Tony, *The Civil Service Today*, 2. vydání, Blackwell, Oxford, 1995.
- DUNLEAVY, Patrick, HEFFERNAN, Richard, COWLEY, Philip, HAY, Colin, *Developments in British Politics 8*, Palgrave MacMillan, 2006.
- FORMAN, Nigel, *Constitutional Change in the United Kingdom*, Routledge, 2002.
- FRY, G.K, *Reforming the Civil Service: The Fulton Committee on the British Home Civil Service 1966-1968*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1993.
- GIDDENS, Anthony, *The Third way: The Renewal of Social Democracy*, Polity, 1999.
- GREER, Patricia, *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*, Open University Press, Buckingham, 1994.
- HENNESSY, Peter, *Whitehall*, 3 vydání, Pimlico, London, 2001.
- HUGHES, Owen, *Public Management and Administration: an Introduction*, 2 ed., London, Macmillan, 1998.
- CHAPMAN, Richard, A., GREENWAY, J., R., *The Dynamics of Administrative Reform*, London, Croom Helm, 1980.
- JAMES, Simon, *British Cabinet Government*, Routledge, 1999.

- KETTL, D., *The Global Public Management Revolution*, 2.vydání, Brookings Institution Press, Washington DC., 2005.
- LANE J., *New Public Management*, Routledge, 2005.
- LOGAN, C., *Private Prisons: Pros and Cons*, Oxford University Press, NY USA, 1990.
- LUDLAM, Steve, SMITH, Martin, J., *Governing as New Labour : Policy and Politics under Blair*, Palgrave MacMillan, 2004
- OLIVER, Dawn, *Constitutional Reform in the UK*, Oxford University Press, 2003.
- PETERS, Guy., B., *The politics of Bureacracy*, 3 vydání, Longman, NY, 1989.
- PYPER, R., GREENWOOD, J., WILSON, D., *New Public Administration in Britain*, 3 vydání, Routledge, London, 2002.
- RHODES, R.A.W., CARMICHAEL, P., McMILLAN, J., MASSEY, A. *Decentralizing the Civil Service: From unitary state to differentiated polity in the United Kingdom*. Buckingham: Open University Press, 2003.
- RICHARDS&SMITH, *Governance and Public Policy in the UK*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- SAVAS, E. *How to Shrink Government: Privatising the Public Sector*, Chatham House Publisher Inc., Chatham, New Persey, 1982.
- SELDON, Antony, *Blair Unbound*, Simon&Schaster, 2007.
- SELDON, Antony, *Blair*, The Free Press, 2005.
- THEAKSTON, K., *The Civil Service since 1945*, Oxford, Blackwell, 1995.
- WILLIAMS, Michael, *Crisis and Consensus in British Politics: From Bagehot to Blair*, Palgrave MacMillan, 2000.

Čeští autoři:

- FAJMON, Hynek, *Margaret Thatcherová a její politika*, Barrister&Principal, 1999.
- GIDDENS, Anthony, *Třetí cesta a její kritici*, Mladá Fronta, Praha, 2004.
- ROVNÁ, Lenka, *Kdo vládne Británii?*, Slon, Praha 2004.

- WOKOUN, René, MATES Pavel, *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*, Linde Praha, 2006.

Studie a odborné články:

- BOGDANOR Vernon, The Civil Service v *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- BOGDANOR, Vernon, Civil Service Reform: A Critique, *The Political Quarterly Publishing Co. Ltd.*, Blackwell Publisher, 2001.
- BROOKS, Richard (ed.), *Public Services at the Crossroads*, London, Institute for Public Policy Research (IPPR), 2006.
- BUTTLER, R. The Evolution of the Civil Service - A Progress Report. v *Public Administration*. Vol. 71., Autumn 1993.
- CLARK, Peter, B., WILSON, James, Q., Incentive Systems: A Theory of Organizations, *Administrative Science Quarterly* 6 (1961).
- GORDON, Michael, R., Civil Servants, Politicians and Parties: Shortcomings in the British Policy Process, *Comparative Politics* 4, No. 1 (1971).
- HOOD, C., Public Management for All Seasons v *Public Administration*, Vol. 69, Spring, 1991.
- CHAPMAN, R., A., The End of the British Civil Service? v BARBERIS, P., (ed.), *The Civil Service in an Era of Change*, Aldershot: Dartmouth (1997).
- CHAPMAN, RA, The Importance of „Modernising Government“, *Teaching Public Administration*, XII, 1: 1-18, 1999.
- CHRISTOPH, James, B., The Remaking of British Administrative Culture, *Administration and Society* 24.
- LANE, J., Public Sector Reform: Only Deregulation Privatization and Marketization? v LANE, J.(ed.) *Public Sector Reform Rationale, Trends&problems*, Sage Publications, London, 1997.
- LODGE, Guy, Whitehall's Black Box, IPPR, 2006.
- LODGE, G., ROGERS, B., *Whitehall's Black Box: Accountability and Performance in the Senior Civil Service*, London, Institute for Public Policy Research (IPPR), 2006.
- LEVITT R., SOLESBURY W., *What Difference do Outsiders in Whitehall Make?*, Working Paper 23, Evidence-Informed Policy, Swindon: ESRC, 2005
- McLEAN, Ian, McMILLAN, Alistair, The Distribution of Public Expenditure across the UK Regions ve *Fiscal Studies*, vol.24, no. 1, 2003.
- MIDWINTER, Arthur, McGARVEY, Neil, The New Accountability? Devolution and Expenditure Politics in Scotland v *Public Money&Management*, July-September 2001.

- NEWMAN, Janet, Beyond the New Public Management? Modernizing the Public Services v CLARKE, J. et al (eds), *New Managerialism, New Welfare*, London, Sage, 2000.
- OSBORNE, S.,McLAUGHLIN, K., The New Public Management in Context v OSBORNE, S.,McLAUGHLIN, K., FERLIE E. (ed.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge, London, 2002.
- O'TOOLE, Barry, *Vision and Values: the Government's mission to modernise*, Public Policy and Administration, Vol. 15, 2000.
- O'TOOLE, Barry, British Public Administration and the Concept of Public Duty.
- PETERS, GUY, B., „*Burning the Village: The Civil Service Under Reagan and Thatcher*“, *Parliamentary Affairs* 39, 1986.
- POTUČEK, Martin, Koncept strategického vládnutí a možnosti jeho uplatnění v analýze české veřejné politiky v NĚMEC, Jan, ŠŮSTKOVÁ, Markéta, *III. Kongres českých politologů*, Praha, Olomouc, 2006.
- PYPER, R., The Civil Service: Quo Vadis? v *Parliamentary Affairs* (2001).
- RHODES, R.A.W., Governance and Public Administration v PIERRE, Jon, (ed.), *Debating Governance*, Oxford University Press, New York, 2000.
- RHODES, R.A.W., United Kingdom: ‚everybody but us‘ v RHODES, R.A.W., WELLER, Patrick, (eds.), *The Changing World of Top Officials: Mandarins of Valets?*, Open University Press, Buckingham, 2001.
- RHODES, Rod, The Civil Service v SELDON, Anthony, *The Blair Effect: The Blair Government 1997-2001*, Little, Brown and Company, 2001.
- SCHICK, Allen, Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms v *The World Bank Research Observer*, vol.13, no.1, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. (February 1998)..
- VYMĚTAL, Petr, Proměny teoretických koncepcí governance v NĚMEC, Jan, ŠŮSTKOVÁ, Markéta, *III. Kongres českých politologů*, Praha, Olomouc, 2006.

Materiály z kurzů:

- EDWARDS, Bryce, *Bureaucracy & The Traditional Model* (POLS 330, Public Management: an Introduction, Otago University-2007).
- CHAPMAN, Richard, A., *The end of the British Civil Service* in the O'Toole B., Documents in the British Government (lecture materials).

Závěrečné práce:

- DILLMAN, David, L., *Deconstructing Boundaries: The Journey from Next Steps to Delivery and Values in the Senior Civil Service*, Department of Political Science, Abilene Christian University, Texas, 2006.

SEZNAM PŘÍLOH:

OBRAZOVÉ:

- 1) Srovnání Northcote-Trevelyanovy zprávy s nejnovějšími trendy v náboru zaměstnanců (časopis Target jobs)
- 2) Nejnovější údaje ze statistik Civil Service Report 2006

TEZE PRÁCE

Daniela HálováZES IMS FSV UK,
1. ročník, 2005/2006
danielahalova@volny.cz

TEZE DIPLOMOVÉ PRÁCE

Název práce:Reformy britské státní správy**Termín dokončení:** ZS 2008**Vedoucí diplomového semináře:** Prof. PhDr. Lenka Rovná, CSc.**Konzultant práce:****Charakteristika tématu :**

Britská státní správa je unikátním celkem, který je mnohými vnímán jako příklad hodný následování. Vysoce je ceněna zejména nestrannost a neutralita britských úředníků. Díky ostrovní kultuře a tradici má státní služba důležitou roli při implementaci politiky, sami úředníci však nemohou vykonávat politické funkce. Přesto a možná i proto, byla pozice ve státní správě považována za lukrativní a jistou kariéru. Při střídání vlád se zaměstnanci státní správy většinou neobměňují a zajišťují tak kontinuitu celého systému. I přes mnohá pozitivní hodnocení se během dvacátého století ukázalo, že je reforma britské státní služby nevyhnutelná. V osmdesátých a devadesátých letech došlo za vlády konzervativců k další manažerským reformám. Ty přinesly jak pozitivní, tak i negativní hodnocení. Někdo dokonce vzhledem k provedeným změnám hovoří o konci tradiční britské civil service.

Cíl a zdůvodnění práce:

V bakalářské práci, Dekolonizace v dokumentech britských vlád 1945-1951, jsem věnovala druhou kapitolu vývoji britské „colonial service“. Při hledání zdrojů k této problematice jsem zjistila, že u nás toto téma není dostatečně zpracováno. Při hodnocení bakalářské práce byla právě tato část vyzdvížena, oponentem i konzultantem, jako velmi povedená a přinášející nové informace. Rozhodla jsem se tedy pro téma britské státní správy, protože se mu v České republice zatím mnoho autorů nevěnovalo.

Nejdříve bych chtěla charakterizovat „civil service“ jako celek. Poté bych uvedla nejvýznamnější reformy, které proběhly během dvacátého století, přičemž bych se více zaměřila na období posledních . Chtěla bych získat odpovědi na následující otázky. Jak se přeměnila britská státní správa po roce 1973? Jak ovlivnily evropské instituce chod britské státní služby? Je toto období zpracováno dostatečně? Přinesly změny britské civil service výhodu nebo ji naopak přivedly do problémů?

Předběžná osnova práce:

- 1) Úvod
- 2) Charakteristika britské státní služby
- 3) Hlavní reformy civil service v Británii ve dvacátém století
- 4) Vliv externích faktorů na státní správu
- 5) Problémy britské veřejné služby
- 6) Současná situace v britské státní službě
- 7) Zhodnocení práce a závěr

Předběžný výčet literatury:

Knihy:

- Hennessy P., *Whitehall* (London : Fontana, 1990)
- Chapman, Richard A., *Ethics in the British Civil Service* (London: Routledge, 1988)
- Theakston K., *The British Civil Service Since 1945*, (Oxford : Blackwell Publishers, 1995)
- Pilkington Colin, *The Civil Service in Britain Today*, (Manchester : Manchester University Press, 1999)
- Pilkington Colin, *Britain in the European Union today*, (Manchester: Manchester University Press, 1999)
- Pyper R., *The Civil Service*, (London : Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1995)
- Butcher T. and Massey A., *Modernising Civil Services*. (Cheltenham ; Northampton, Mass. : Edward Elgar, 2003)

Archiv: Public Record Office (PRO) v Londýně

Datum:

Podpis:

Vyjádření vedoucího diplomového semináře k tezi: