

Rozhodovací volnost úředníků veřejné a sociální politiky na státní a lokální úrovni

PAVEL HORÁK*

Abstract: Discretion of Officials in Public and Social Policy at the Central and Local Levels

The paper presents a wide spectrum of the existing theories of sociology, law and political science dealing with the discretion of officials in public and social policy. Concretely, the paper focuses on three different ways of how to understand the existence of discretion (definition perspective), its functions (role perspective), and its use by officials at the state and local levels (structural perspective). These perspectives are presented in order to identify factors that determine officials' discretion and to grasp the concept of discretion as a tool that reveals the limits of officials' behavior. In the end the paper summarizes the constituent factors determining public officials' discretion.

Keywords: discretion, public and social policy, policy implementation, policy modification, unsatisfied clients, officials at state and local level, factors in uencing discretion, institutional environment of organization

Dnes a denně jsme prostřednictvím médií, svých vlastních zkušeností nebo osobních či zprostředkovaných zkušeností přátel ve svém okolí nebo lidí, které náhodně potkáváme, svědky nespokojenosti s přístupem úředníků¹ institucí veřejné politiky. Do této sféry můžeme mimo jiné řadit také zkušenosti z institucí užívajících nástrojů sociální politiky, jako jsou úřady práce či správy sociálního zabezpečení. Nesouladem mezi očekáváním klientů těchto institucí a úředníky (a s nimi souvisejícími jevy) se již po dlouhá desetiletí zabývají na mikroúrovni mnozí zahraniční autoři (Merton 1961; Blau 1965; Cloward a Epstein 1965; Lipsky 1980, Goodsell 1981 aj.).

V prostředí České republiky, jmenovitě v oblasti uplatňování nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti výkonnými pracovníky úřadů práce, jsme byli sami svědky podobných jevů (Horák 2003). Zaregistrovali jsme jednak pokles pozitivního očekávání klientů úřadů práce s jejich rostoucí zkušeností s úřady práce poskytovanými službami² a jednak početní růst klientů, kteří souhlasili s výrokem, že úřady práce jsou vůči nim laxní či o ně nemají zájem³. Podobné výsledky pro ČR byly zaznamenány i v předchozích výzkumech (Sirovátka a Řezníček 1994; Sirovátka 2000).

* Autor působí na Katedře sociální politiky a sociální práce Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně. Poštovní adresa: Katedra sociální politiky a sociální práce, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita v Brně, Gorkého 7, 602 00 Brno; e-mail: horak@fss.muni.cz.

Zmiňovaná nespokojenost, indikovaná u vybraných klientů, jakož i mnohá výsledná rozhodnutí úředníků státní správy a samosprávy, bývají často spojována s představou tvůrců politik a jejich zastánců z řad managementu lokálních organizací, že prostor pro rozhodování výkonných pracovníků je příliš rozsáhlý (Lipsky 1980; Goodsell 1981). Přetrvávající byrokratizace veřejné správy spolu s vědomím možnosti různé interpretace zákonů a pravidel, které by měly řešit problémy běžných občanů, nefungují ze zevrubného pohledu vnějšího pozorovatele tak, jak by mohly v ideálním případě fungovat. Tyto skutečnosti jsou podnětem k hledání příčin chování úředníků vůči klientům, ať již vnímáme toto chování jako webersky poklidné, věcné a racionální (Weber 1997), netečné vzhledem ke snaze o maximalizaci pouze vlastního užítku (Tulloch 1997; Dunleavy 1991), manipulující a represivní (Epstein a O'Halloran 1994) anebo snažící se zohlednit klienty a jejich potřeby (Lipsky 1980; Goodsell 1981).

Stejný jev je hojně sledovaný na makroúrovni veřejné a sociální politiky. Uvádění státních politik do praxe a nesoulad mezi záměry jejich tvůrců a výstupy implementovaných politik bývají snad nejčastěji citovanými problémy literatury zabývající se organizačními a politickými procesy (Pressmann a Wildawsky 1973; Sabatier 1986; Hill 1997; Weber 1997). Vzhledem k nutnosti objasnit tento nesoulad vznikl v 80. letech dvacátého století proud výzkumníků, kteří se zabývali analýzou procesu implementace politik a pokusili se popsat tento takzvaný implementační deficit⁴ v různých oblastech politiky (Hill 1997; Baldwin 2000; Winkler 2001). V souvislosti s tímto jevem můžeme v literatuře identifikovat následující tři přístupy, které hledají vysvětlení příčin implementačního deficitu: (1) v chování výkonných úředníků (Lipsky 1980), (2) v nedostatku autority a z ní vyplývající kontroly (Smith 1970) či (3) v problémech s institucionálním uspořádáním (Pressman 1975).

Výstupy chování úředníků, ať již na státní či lokální úrovni, jakož i faktické výsledky politiky, které tímto svým chováním úředníci utvářejí, jsou výsledky procesu rozhodování, na kterém tito zaměstnanci participují. K výsledným rozhodnutím přitom dochází v rámci možností, které jsou těmto zaměstnancům poskytnuty a které jsou tak příslušné dané pozici a roli toho kterého zaměstnance v organizaci. Tyto možnosti nazýváme rozhodovací volností.

Cílem tohoto příspěvku je jednak obeznámit odbornou veřejnost s existujícími sociologickými, politologickými a právními přístupy, které se zabývají rozhodovací volností úředníků veřejné a sociální politiky na státní a lokální úrovni a jednak identifikovat v těchto přístupech faktory, které mohou ovlivňovat rozhodovací volnost. Identifikace těchto potenciálních faktorů vlivu otevírá pole pro diagnostikování, monitorování a případně i následné hodnocení zkoumaného rozhodovacího prostoru, který výrazně determinuje chování úředníků, samotný proces rozhodování a konečné rozhodnutí a následně i výslednou podobu implementované politiky. Pokusíme se tak odkrýt odlišné vnímání rozhodovací volnosti úředníků, jejich funkce a využití. Vycházíme přitom ze tří perspektiv⁵, které mají podobu následujících otázek: co je to rozhodovací volnost a jak ji můžeme vymezit (definiční perspektiva), komu a k čemu rozhodovací volnost slouží (rolová perspektiva) a kde se lze s rozhodovací volností setkat a v jaké souvislosti (strukturální perspektiva).

V následujícím textu vycházíme ze tří předpokladů. Prvním je skutečnost, že chování úředníků je výrazně determinováno institucionálním prostředím organizace (pracoviště). Dále předpokládáme, že existence rozhodovací volnosti úředníků je imanentní (srv. Billis 1984; Lipsky 1981; Brodtkin 1997) a svou povahou může být považována tvůrci politik a mana-

gementem lokálních organizací za problém. Poslední předpoklad je založen na tvrzení, že rozhodovací volnost výrazně ovlivňuje „manévrovací schopnosti“ úředníků v procesu interpretace zákonných norem a ostatních příslušejících předpisů⁶ a v procesech jejich rozhodování a následného rozhodnutí či nerozhodnutí⁷, a tím přispívá k modifikaci implementované politiky. Výrazně se tak podílí na výsledné podobě výstupů politiky, a tedy i na případném implementačním deficitu.

1. Definiční perspektiva: co je to rozhodovací volnost a jak ji můžeme vymezit?

Rozhodovací volnost úředníků státní správy a samosprávy bývá definována různě. Můžeme jí vymezit trojím způsobem: (1) jako interpretaci pravidel v rámci komplexních organizačních procedur anebo jako (2) odstoupení od pravidel či jejich destrukce (Baldwin 2000). Nejčastěji je chápána třetím způsobem – jako moc rozhodovat a definovat (Lipsky 1980; Baldwin 2000).

Campbellová (1999) rozlišuje mezi právním a sociálně-vědním postojem k rozhodovací volnosti. Právní pohled definuje rozhodovací volnost jako „...sféru autonomie, ve které jsou jednotlivá rozhodnutí určitým stupněm výsledku osobního soudu a hodnocení...“, respektive „prostorem... mezi legálními pravidly, ve kterém si mohou zákonní aktéři volit“ (Galligan 1990 – cit. dle Campbell 1999:80). Toto paradigma neposkytuje prostor pro uvažování, že by mohla být individuální svobodná volba úředníka uspořádána, rutinizována a strukturována jinak nežli zákonem (ibid.). Odpovídá tak formalistickému politickému institucionalismu, historickému proudu studia legislativního chování, které je založené na implementaci politik pouze na základě dodržování formálních pravidel (Searing 1991).

Sociálněvědní přístup je založen na tvrzení, že každé lidské chování je jak strukturované, tak i strukturující (srv. Berger a Luckmann 1999), přičemž existují různá možná vysvětlení, jak k těmto procesům může dojít. Zákon a pravidla jsou zde pojímána jako jedna struktura z mnoha existujících omezení (Campbell 1999). Rozhodovací volnost je dle tohoto přístupu „zřídka neomezená“ a diskreční rozhodování je přetrvávajícím procesem, který je výsledkem významné interpretace zákonů a vnitřních předpisů organizace úředníky (Baldwin 2000). Diskrece tak není jako u právního pohledu pouze objektem tlaků zákonných norem, ale je „...utvářena také politickými, ekonomickými, sociálními a organizačními silami vně zákonné struktury“ (Baldwin 1997: 364). Sociologické pojetí diskrece pak v rámci sociálně-vědního paradigmatu klade důraz na důležitost kontextu v pochopení povahy rozhodování, na interpretativní, fenomenologický, na organizaci zacílený přístup (viz Lipsky 1980; Goodsell 1981; Musil 2003).

V tomto příspěvku respektujeme rozlišení přístupů k rozhodovací volnosti tak, jak jej předkládá Campbellová (1999), avšak s tím rozdílem, že definování rozhodovací volnosti jako interpretace považujeme za proces, který je podmíněn rozhodovací volností jako prostorem pro rozhodování, a není tedy rozhodovací volností jako takovou. Domníváme se, že kauzální řetězec mezi příčinami chování a výsledným rozhodnutím lze segmentovat do těchto fází: rozhodovací volnost – interpretace zákonných norem a ostatních příslušejících předpisů – rozhodování – výsledné rozhodnutí. Rozhodovací volností přitom rozumíme komplexní organizačně institucionální prostor umožňující a zároveň ovlivňující „manévrovací schopnosti“ úředníků

v procesu interpretace zákonných norem a ostatních příslušejících předpisů a v procesech jejich rozhodování a následného rozhodnutí. Tento komplexní organizačně institucionální rámec zahrnuje soubory faktorů vně a uvnitř organizace, které spolu s osobními postoji, hodnotami a zvyky úředníka jakožto člena skupiny a skupinové kultury ovlivňují proces interpretace, rozhodování a výsledného rozhodnutí.

2. Rolová perspektiva: komu a k čemu rozhodovací volnost vlastně slouží ?

Tato část práce zkoumá postavení rozhodovací volnosti a její význam ve struktuře politiky jakožto politickém procesu (srv. Hill 1997; Winkler 2001), který je utvářen tvůrci politiky a realizován s většími či menšími změnami implementátory, mezi které patří kromě managementu také výkonní pracovníci. Všechny zmíněné skupiny osob, jak tvůrci politiky, manažeři, tak i výkonní pracovníci, užívají větší či menší měrou latentně rozhodovací volnosti s určitým očekáváním o výsledcích svých požadavků (v případě tvůrců a managementu) a pracovních výsledků (v případě výkonných pracovníků). Latentní očekávání o následcích rozhodovací volnosti je také přítomno u klientů institucí veřejné a sociální politiky. Rozhodovací volnost zde tak čelí otázce „komu a především k čemu slouží“ z hlediska jejích výsledných účinků, tj. jakou roli zastává v průběhu implementace politiky či dílčího programu.

Z pohledu tvůrců, manažerů, výkonných pracovníků či klientů může být rozhodovací volnost vnímána jako pozitivní a/či negativní jev. Za pozitivní je považována skutečnost, že umožňuje reagovat na aktuální potřeby klientů, zajišťuje spravedlivé výsledky, slouží k optimální alokaci zdrojů a reguluje výsledná chování jejich kontrolou (Keiser a Soss 1998). Za negativní roli rozhodovací volnosti je považováno to, že umožňuje uplatňovat moc úředníků nad klienty (Hasenfeld 1983). Na jedné straně zde tak můžeme optikou Minoguea (1997), tj. shora, spatřovat v užití rozhodovací volnosti prosazování praktik manažerských teoretiků, kteří vycházejí z tradičního modelu administrativy předpokládajícího racionálnost procesu, institucionálních struktur, aktivit a rozhodování. Tito zastánci ekonomického (racionalistického) myšlení kladou velký důraz na nutnost strukturace a kontroly rozhodovací volnosti k dosažení předem vytyčených cílů. Na druhé straně stojí političtí vědci, kteří tvrdí, že racionalita neplatí, že cíle jsou zřídka jasně definované a precizně formulované a prostředky se stávají (po vzoru tradiční Michelsovy (1911) a následně Mertonovy (1961) teze o přemístění cílů) větším zájmem (Minogue 1997).

Rolový pohled umožňuje polyvalentní nahlížení na diskreci – zdůvodňovat její existenci, význam a hodnocení přínosů shora (tvůrci politiky), či středu (management a výkonní pracovníci) a zdola (klienti). Přitom je vhodné uvažovat o vhodnosti tvrzení, že výsledná (reálná) politika je „tvořena“ nikoli skutečnými tvůrci politiky „nahore“, ale obzvláště výkonnými pracovníky „dole“, neboť pracovníci často prosazují své vlastní cíle bez možnosti jejich ovlivnění svými nadřízenými (Lipsky 1980, 1991; Goodsell 1981; Billis 1984; Brodtkin 1997; Keiser a Soss 1998; Baldwin 2000).

3. Strukturální perspektiva: kde se lze s rozhodovací volností setkat a v jaké souvislosti ?

Rozhodovací volnost lze identifikovat dle místa jejího výskytu v hierarchické struktuře politiky jako politického procesu či organizace, tj. jedná-li se o rozhodovací volnost, rozhodování a výsledné rozhodnutí či nerozhodnutí úředníka na státní či lokální rovině, či v různých liniích hierarchické struktury organizace, ať již na státní či lokální úrovni. Státní či lokální rovina představuje odlišná institucionální prostředí, a tím i různé soubory faktorů, které utváří prostor pro rozhodování úředníka, a tak ovlivňují jeho chování. Pohled na rozhodovací volnost uvnitř organizace navíc odkrývá blíže mechanismus konstruování rozhodovací volnosti zaměstnanců v jednotlivých pozicích.

3.1 Státní úroveň

V této části textu představíme politické přístupy ke studiu legislativního chování státních úředníků, které určují, je-li toto chování (a tím i diskrece jakožto moc rozhodovat a definovat) ovlivňována formálními či neformálními pravidly, individuálními preferencemi a volbami politiků anebo všemi těmito faktory s důrazem na autonomii politických institucí a osobní zkušenost úředníka. Těmito přístupy jsou formalistický politický institucionalismus, human relations, ekonomické modely individuálního chování a nový institucionalismus. Podrobněji zde předkládáme tři aktuální práce. Dva z příspěvků představují hraniční přístupy na uvedeném pomyslném kontinuu teorií vysvětlujících chování politiků (Searing jako představitel nového institucionalismu a Epstein a Hallorenová jako zastánci formalistického politického institucionalismu). Třetí příspěvek popisuje pokusy o sladění uvedených dvou přístupů (West). Zatímco Searing (1991) pohlíží na rozhodovací volnost jako na prostor ovlivněný komplexními institucionálními jevy a Epstein s O'Hallorenovou (1994) prosazují striktní dodržování zákonných norem udržujících vzpurnou byrokracii v žádoucích mezích, West (1984) se pokouší dosáhnout zlepšení vytyčených cílů politiky důrazem na vnímavost úředníků při interpretaci pravidel.

Při výkladu naznačených přístupů je nutné si uvědomit vzájemné vazby mezi státní a lokální úrovní. Tato vazba je patrná ve významu, který má rozhodovací volnost v procesu implementace veřejné a sociální politiky, jmenovitě jaký (a případně jak velký) poskytuje prostor pro proces rozhodování a následně i výsledné rozhodnutí úředníka, a tím jak může přímo ovlivnit chování úředníka a zprostředkovaně výslednou podobu politiky. Proto propojujeme uvedené přístupy Lanovým konceptem odpovědnosti a důvěry, který se pokouší vysvětlit výsledky implementace politiky.

Představitel nového institucionalismu, Searing (1991), se ve svém příspěvku Role, pravidla a nový institucionalismus zabývá teorií motivačních rolí aplikovanou na studium chování politiků na státní úrovni. Jde tedy o vztah mezi rozhodovací volností a rolí. Odkrývá přitom vnitřní organizační prostředí, které na základě pozice, role a statusu úředníka (politika) konstruuje prostor pro rozhodování. Zmiňuje tři historické proudy studia legislativního chování, které navazují na jím preferovaný nový institucionalismus. První proud, formalistický politický institucionalismus, je směr hojně praktikovaný před druhou světovou válkou. Vyzdvihuje důležitost formálních pravidel (jako je ústava, zákony, smlouvy a další institucionální

opatření), které utvářejí institucionální strukturu organizací a které se podílí na přetváření motivů a chování jednotlivých politiků tak, aby zabezpečovaly řád v politickém světě (March a Olsen 1984). Tento přístup bývá také nazýván zákonným paradigmatem (Baldwin 1997). Na politický institucionalismus chronologicky navazuje po druhé světové válce perspektiva odmítající formální pravidla a zdůrazňující, naopak, pravidla neformální. Tato myšlenka představovala postup směrem k normám a rolím, které přesněji vymezovaly chování politiků – parlament začal být charakterizován jako vysoce strukturovaná instituce, která prostřednictvím svých norem a rolí určovala chování svých členů (Searing 1991: 1240). Od poloviny 70. let je propagována třetí perspektiva založená na ekonomických modelech individuálního chování, která podhodnocuje význam institucionálních kontextů a klade sama důraz na individuální preference a volby politiků/byrokratů. Ti využívají dostupných zdrojů, se kterými pracují, ve vlastní prospěch a plně tak uplatňují svou moc při jednání s klienty (srv. např. Tullock 1997; Dunleavy 1991). Nový institucionalismus představuje od konce 80. let směr založený na vztahu mezi individuální a institucemi. Jde o novou vlnu v legislativních studiích, která se snaží syntetizovat politické a sociologické teze o pravidlech s ekonomickými antitezami o příčinách (Searing 1991: 1241). Jádrem tohoto přístupu jsou formální a neformální pravidla, jakož i individuální preference či cíle kalkulujících a nekompromisních aktérů. Zatímco teorie předcházející novému institucionalismu považovaly rozhodování a alokaci zdrojů za centrální téma politického života, historii za efektivní v dosahování jednotných a vhodných výsledků, a jednání za výsledek volby založené na kalkulovaném sebezájmu, nový institucionalismus zdůrazňuje relativní autonomii politických institucí, možnosti neefektivnosti historie a důležitost symbolického jednání vedoucího k pochopení politik (March a Olsen 1984, 1996). Autonomie politických institucí je přitom úzce provázána se symbolickým jednáním aktérů politik, kterým umožňuje využívat tzv. „popelnicový model rozhodování“ (Cohen, March a Olsen 1972 – citace dle Hall 1999). Ten spočívá v tom, že organizace si během své historie prostřednictvím aktivních aktérů vytvořila repertoár odpovědí na řešené problémy, které jsou umístěné v „odpadkových koších“ (garbage-cans) a „zdá-li se navrhované řešení jako uspokojivé či vhodné, je aplikováno... to znamená, že organizační rozhodovatelé nevnímají situaci jako problémovou, pokud s ní nemají již předchozí zkušenosti“ (Hall 1999: 162).

Z uvedeného přehledu přístupů vyplývá, že prostor pro rozhodování (diskrece) může být konstruován prostřednictvím formálních a/či neformálních pravidel, individuálních zájmů a/či předchozí zkušenosti aktérů z v minulosti řešené situace. Představitelé nového institucionalismu tedy tvrdí, podobně jako Baldwin (1997), že představa rozhodovací volnosti sledovaná pouze z pohledu pravidel je příliš omezená a doporučují, aby diskrece mohla být nahlížena i v kontextu jiných procesů a tlaků, například může být utvářena také politickými, ekonomickými, sociálními a organizačními silami vně zákonné struktury (Baldwin 1997: 364).

Nesouladu mezi šablonovitou snahou aplikovat praktiky politického institucionalismu a jejími negativními důsledky⁸ zapříčiněnými příliš velkou rozhodovací volností, si všímá West (1984). Ve svém příspěvku *Strukturování administrativní rozhodovací volnosti: hledání racionality a vnímavosti* se pokouší spolu s racionalitou vyžadovanou „shora“⁹ prosazovat také vnímavost (responsiveness) u agentur „dole“¹⁰, jako normu utvářející administrativní proces a koexistující s racionalitou (West 1984: 345). Reaguje tak na expanzi delegování autority v USA, ke které došlo od poloviny 70. let do poloviny 80. let minulého století u regulačních agentur, a na s delegováním spojený strach z přespřílišné rozhodovací volnosti úředníků.

Racionalita je dle Westa (1984: 355) založena na představě, že administrativa je technokratickým hledáním legislativně definovaných cílů, zatímco vnímavost spočívá v předpokladu, že politické cíle nebyly kompletně definovány. Vztah mezi racionalitou a vnímavostí v rozhodovací volnosti přitom West označuje za dilematický. Toto dilema byrokratické rozhodovací volnosti spatřuje v její nutnosti a zároveň problematičnosti: „nutná je k tomu, aby vláda efektivně reagovala na potřeby moderní společnosti, problematičná je díky široce sdíleným hodnotám a vírám zahrnutým v institucionálních rolích a kompetencích... delegování autority kongresem administrátorům vytváří stálý a rostoucí zdroj tenze pro politický systém“ (West 1984: 342). Konzervativci tak kritizují koncept byrokratické rozhodovací volnosti pro nadměrnou a nesmyslnou regulaci, liberálové naopak pro přílišnou starostlivost agentur o regulované zájmy. Relacím racionality a kvality odpovídá ve Westově příspěvku požadavek kontroly a zajištění kvality administrativního rozhodování, které se kongresy, soudy a exekutiva snažily zajistit strukturováním byrokratické diskrece. Tyto požadavky byly zajišťovány třemi způsoby: (1) uzákoněním procesu tvorby pravidel („judicialization“ of rule making), (2) prováděním kontroly nákladů a výnosů a (3) umožněním vnějším subjektům ovlivňovat rozhodování agentury (West 1984: 340). Poslední dva nástroje strukturování rozhodovací volnosti se staly klíčovými faktory aplikovanými v USA. Přes tyto snahy strukturaci rozhodovací volnosti institucionalizovat pluralismus zájmových skupin na administrativní úrovni (srv. Hill 1997), pluralistický model nenahradil tradiční racionální model, ale fungoval zároveň s ním (West 1984: 342). Navíc bylo zjištěno, že pokusy dosáhnout současně určité úrovně racionality i vnímavosti mohou vyvolat napětí a poškodit významným způsobem administrativní proces (ibid.).

Uvedený přístup naznačuje jednoznačné chápání rozhodovací volnosti na státní úrovni jako prostoru, který je nutno strukturovat (kontrolovat) jednak vzhledem k zjevné obecnosti či ambivalentnosti navržených cílů (srv. např. Baier, March a Saetren 1986) a jednak vzhledem k hodnotám a vírám úředníků vyplývajícím z jejich statusů a rolí. Tento přístup tak srovnává cíle tvůrců politiky, kterých chtějí dosáhnout za každou cenu, i přesto, že jsou si vědomi jistých zmiňovaných faktorů, které tyto cíle větší či menší měrou ovlivňují, a tím je modifikují. Přesto West (1984) uvádí také jiný pohled nežli „shora“, a to v místech, kde tvrdí, že „rozhodovací volnost je v konfliktu s našimi fundamentálními vírami o institucionálních omezeních a odpovědnosti“, a kde tvrdí, že „...daná instituce by měla být přímo odpovědná lidem“ (West 1984: 340). Tuto myšlenku blíže rozvádí Lane (1987) v úvahách o vztahu mezi (úspěšnou) implementací, odpovědností a důvěrou. Je-li implementace úspěšná či neúspěšná, tvrdí Lane, závisí na důležitosti vnímání úspěšnosti či neúspěšnosti samotným aktérem. Obtížnost či nemožnost implementace přitom není způsobena absencí adekvátního konceptu implementace, ale tím, že „...procesy implementace mají vlastnosti, které neumožňují úspěšnou implementaci“ (Lane 1987: 309). K vysvětlení vztahu mezi cíli a výstupy politiky využívá Lane konceptu odpovědnosti. Tento vztah je ovlivňován normami odpovědnosti, respektive politickou odpovědností a administrativní a profesionální povinností politiků – tvůrců politiky. Praktické prosazování politiky jednotlivými úředníky k dosažení vytyčených cílů spojuje Lane s důvěrou. Tito úředníci (implementátoři) však potřebují autonomii pro tvorbu politiky. Kdyby měli velkou rozhodovací volnost (autonomii), znamenalo by to celkovou absenci restrikcí chování úředníků, což by negovalo základní povahu odpovědnosti interakce mezi občany a úředníky. Příliš mnoho restrikcí doprovázených nedůvěrou v úředníky by na druhou stranu ohrožovalo

možnost úspěšné implementace, kvůli „...nemožnosti navrhnout detailní plán dosažení cílů na věčné časy“ (ibid.). Tvůrci politik tak představují subjekty, jimž byla dána odpovědnost s hodně omezeními a úředníci naopak ty subjekty, kterým byla vložena důvěra s málo restrikcemi, a tedy s vysokou rozhodovací volností. Došlo tak k vyprofilování těch, kteří věří kontrole, plánování a hierarchii (odpovědnosti) a těch, kteří věří spontaneitě, učení a adaptaci (důvěra) – Lane (1987: 310). Základní teze shrnující Laneho úvahy je pak následující: „Základem implementace je odpovědnost, která omezuje rozsah důvěry dávající autonomii těm, jež jsou odpovědní za implementaci politik“ (Lane 1987: 296).

3.2 Lokální úroveň

V této části příspěvku předkládáme tři vybrané autory, kteří se zabývají rozhodovací volností na lokální úrovni a umožňují ji vnímat jako zprostředkovatele kvality výkonu zaměstnanců. Nejprve uvádíme Lipskyho (1980; 1991) zkoumání moci výkonných pracovníků, která vyplývá z rozsáhlé rozhodovací volnosti a z faktorů, které rozhodovací volnost zaměstnanců ovlivňují. Na Lipskyho studii navazujeme Hudsonovými (1997) úvahami o odpovědnosti výkonných úředníků vůči veřejnosti, klientům, zákonu a profesionálním normám. Výzkum intraorganizačních vztahů završujeme zjištěním Keisera a Sosse (1998), kteří se pokusili propojit rozhodovací volnost plánovanou na státní úrovni s jejím užitím na úrovni lokální. Navíc tyto výzkumníci prezentují konkrétní faktory byrokracie a prostředí, které rozhodovací volnost ovlivňují.

Snad nejvýznamněji přispěl k pochopení činnosti výkonných úředníků na lokální úrovni a s nimi související rozhodovací volnosti Lipsky (1980). Výkonné úředníky nazývá *street-level byrokraty* (v české literatuře bývají uváděni jako „úředníci první linie“ (Musil 2003)) a rozumí jimi všechny pracovníky veřejných služeb, kteří při výkonu své práce jednájí přímo s občany a mají poměrně rozsáhlou rozhodovací volnost (slovy Musila (2003) „uplatňují nezávislý úsudek“). Za typické *street-level byrokraty* považuje Lipsky (1980: 3) „...učitele, policisty a další zákon prosazující zaměstnance, sociální pracovníky, soudce, právníky a jiné zaměstnance soudů, zdravotníky a další státní zaměstnance, kteří mají přístup k vládním programům a poskytují v jeho rámci služby.“

Lipsky (1980) tvrdí, že *street-level byrokraté* (nadále je budeme nazývat také výkonnými pracovníky) jsou při své práci vystaveni takovým pracovním podmínkám, které jim znemožňují vykonávat své zaměstnání tak, jak by si sami přáli. Věřící totiž, že „...dělají to nejlepší, co mohou za daných nepříznivých okolností činit a vyvíjí techniky k řešení služeb a hodnot ovlivňujících průběh rozhodování v rámci omezení uvalených na ně strukturou práce“ (Lipsky 1980: xiii). Těmito pracovními podmínkami, které jsou dle Lipskyho nejvýraznějšími determinanty rozhodování výkonných pracovníků, jsou: (1) chronicky nedostatečné zdroje, (2) rostoucí poptávka po nabízených službách, (3) nejednoznačné, vágní či konfliktní cíle organizace, (4) obtížně či zcela neměřitelný výkon a (5) nedobrovolní klienti (ibid: 27–8).

Boj proti náročným pracovním podmínkám spolu se snahou uspokojit potřeby klientů a zároveň vyhovět organizačním cílům má výkonný pracovník možnost provádět prostřednictvím (či v rámci) své autonomie (specifické pro postavení v dané organizační struktuře) a z ní vyplývající rozhodovací volnosti. Nutno podotknout, že tyto vzájemně často protichůdné faktory, ovlivňující průběh rozhodování *street-level byrokratů*, vytvářejí rozpory v jejich roli. Těm se

snaží pracovníci čelit v rámci takto vzniklých dilemat¹¹. Logika vzniku dilemat je patrná z pohledu na jednotlivé druhy pracovních podmínek. Je zřejmé, že nedostatečné zdroje nestačí pokrýt zvyšující se množství klientů, ke kterým by se mělo v ideálním případě přistupovat individuálně, aby byla jejich často komplikovaná životní situace úspěšně řešena. Pro individuální přístup mají street-level byrokraté převážně dostatečný prostor v rámci své rozhodovací volnosti. Kromě (individuálních) potřeb klientů je však nutné, aby výkonní pracovníci zároveň respektovali organizační cíle, které jsou však mnohdy nejednoznačné či konfliktní. Nejednoznačnost cílů přitom často pramení ze skutečnosti, že nadřízení pracovníci na státní či lokální úrovni neznají podmínky na nejnižší lokální rovině (srv. Baier, March a Saetren 1986; Crozier 1963). Konfliktnost může vzniknout v případě, kdy výkonný pracovník a jeho nadřízený mají odlišné zájmy. Lipsky (1980: 25) uvádí 2 hlavní charakteristiky vztahu mezi street-level byrokratem a nadřízeným (manažerem). První vztah je vztahem vnitřně konfliktualistickým: zatímco role street-level byrokrata je založena na splnění cílů zaměřených na řešení potřeb klienta a na maximalizaci své autonomie, role manažerů je spojena s řízením pracovníků k dosažení stanovených cílů zaměřených na celkový pracovní výkon a na minimalizaci jejich autonomie. Druhý, kongruentní vztah, je vztah vzájemné závislosti: manažeři se snaží respektovat preference výkonných pracovníků, kteří jsou odměňováni na základě reciprocity v pracovním výkonu¹². Výsledkem odlišných názorů mezi politikou zastupovanou nadřízenými (manažery) a street-level byrokraty mohou být „...diskrepance mezi politickými deklaracemi a aktuální politikou“ (Lipsky 1980: 17).

Pohlédneme-li na moc výkonných pracovníků, kterou mají k dispozici v rámci své rozhodovací volnosti, musíme souhlasit s Lipskyho pojetím street-level byrokratů jako tvůrců politiky. Jak tvrdí Lipsky (1980; 1991), role street-level byrokratů jako tvůrců politiky je založena na dvou vzájemně propojených aspektech jejich postavení: na relativně vysokém stupni rozhodovací volnosti a na relativní autonomii pracovníků před organizační autoritou. Lipsky je přitom přesvědčen o nezbytnosti rozhodovací volnosti: „...do té doby, dokud rozsah /pracovních/ úkolů zůstane komplexní a individuální intervence budou považovány za nutné pro efektivní zabezpečení služeb /klientům/, rozhodovací volnost zůstane charakteristikou mnoha zaměstnání ve veřejných službách“ (Lipsky 1980: 17). Zároveň si však velmi dobře uvědomuje, že rozhodovací volnost neposkytuje příležitost intervenovat pouze ve prospěch klientů, ale vzhledem k již zmíněným nevyhovujícím pracovním podmínkám umožňuje některé z klientů diskriminovat (srv. Goodsell 1981; Nicaise et al 1995). Rozsah rozhodovací volnosti tak umožňuje street-level byrokratům modifikovat stávající cíle organizace (a politiky jako celku). Nutno opětovně zdůraznit, že Lipskyem prezentovaná rozhodovací volnost neslouží výhradně k prezentaci vlastních zájmů byrokratů tak, jak to tvrdili například zastánci ekonomického směru byrokracie (např. Dunleavy 1991; Tullock 1997), ale nabízí také řešení, jak se vyrovnat s neurčitostí a pracovními tlaky prostředím kladenými na výkonné úředníky. Na druhou stranu, takto definovaná činnost je legitimní. „Street-level byrokraté se těší významné rozhodovací volnosti částečně proto, že společnost nechce komputerizovat veřejné služby a rigidní užití standardů na úkor vnímavosti individuální situace“ (Lipsky 1980: 23). Zároveň diskrece podporuje pracovníkovu sebeúctu a povzbuzuje klienty k tomu, aby věřili, že pracovníci „drží klíč k jejich blahobytu“. Jak pro pracovníky, tak i pro klienty přispívá možnost zacházení s rozhodovací volností k legitimitě státu sociálních služeb (ibid: 15).

Lipsky (1980) nepovažuje ideologicky výkonné pracovníky za jediné subjekty ovlivňující podobu politiky. Tvrdí, že hlavní dimenze veřejné politiky – úrovně dávek, kategorie vhodnosti, povaha pravidel, nařízení a služby – nejsou utvářeny pouze (1) administrátory, ale zároveň faktory prostředí, kterými jsou (2) zaměstnanecké a (3) komunitní normy, které výrazně ovlivňují volby street-level byrokratů při rozhodování. Nezanedbatelný vliv mají také nepochybně (4) politické elity a (5) političtí a administrativní úředníci. Vlivy těchto subjektů konstituují výsledné dimenze lokální politiky a vysvětlení stupně standardizace, která existuje ve veřejných programech.

Hudson (1997) v návaznosti na Lipskyho fenomenologický pohled na chování street-level byrokratů zdůrazňuje vztah mezi odpovědností výkonných úředníků vůči veřejnosti a jejich rozhodovací volností. Souhlasně s Lipským tvrdí, že odpovědnost vůči organizaci není dosažitelná tam, kde street-level byrokraté užívají vysokého stupně rozhodovací volnosti. Vysoký stupeň rozhodovací volnosti je však nevyhnutelný, neboť řešení konkrétních případů úředníky nelze předem formálně předepsat a pravděpodobnost zabezpečení zodpovědnosti je malá. Na druhou stranu „...užívání rozhodovací volnosti street-level byrokraty může být pro organizaci /fungující ve strukturách s nejednoznačnými cíli a často nedostatečnými zdroji/ účelné“ (Hudson 1997:395).

Hudson se však nezabývá pouze odpovědností úředníků vůči organizaci, ale také (v souladu s Lipskyho (1980) vnímáním) odpovědností vůči klientům (konzumentům), zákonu a profesionálním normám. Odpovědnost vůči organizaci je obtížné zajistit díky (1) snaze úředníků vyhnout se přímé kontrole nadřízenými, (2) malé roli formálních odměn, (3) obtížím v definování a měření výkonů úředníků. Odpovědnost vůči klientům je omezována tendencí vytvářet si strategie vlastní ochrany před vnějšími tlaky prostředí, například před velkým počtem klientů, nedostatečnými zdroji a nejednoznačnými cíli (Lipsky 1980; Musil 2003). Odpovědnost vůči zákonu je obtěžkána tím, že právní systém není dostatečně vybaven pro potýkání se s problémy spojenými s vykonáváním diskrece úředníky. Odpovědnost vůči profesionálním normám je založena na ideálu, který si vytvářejí úředníci při své práci; ten je však podkopáván náročností pracovní situace a povahou organizačních struktur. Hudson (1997: 401) doporučuje zajišťovat kontrolu profesionalismu nikoli na základě vnější přímé či nepřímé kontroly, jak to prezentují autoři uvažující v rámci přístupu shora-dolů (srv. West 1984), ale z popudu skupinových členů uvnitř organizace.

Míra odpovědnosti úředníků bezprostředně souvisí s jejich nezvladatelností. Nejedná se přitom vůbec o to, že by byli úředníci „zlomyslnými“ či „mazanými“ funkcionáři, kteří se zajímají pouze o své pohodlí (srv. Goodsell 1981; Dunleavy 1991; Tullock 1997). Nezvladatelnost (interactability) Hudson (1997) spojuje s nemožností zabezpečit zodpovědnost politiky jako celku. Podle něj nelze v případě street-level byrokratů splnit následující podmínky, kdy agentury musí vědět (s. 401): (1) co zaměstnanci (úředníci) dělají, které cíle jsou složité a konfliktní a musí seřazovat své preference, (2) jak měřit výkon pracovníků, (3) jak porovnat pracovní výkony úředníků navzájem a na základě tohoto srovnání ustanovit standardy pro jejich posouzení, (4) jaké jsou účinné incentivy a sankce k disciplinování pracovníků. Narážíme zde však na problém, že tyto podmínky nejsou aplikovatelné na výkonné úředníky, neboť „street-level byrokracie potřebuje lidi k rozhodování o jiných lidech... neboť ambivalentní /či polyvalentní/ situace musí být vždy řešeny rozhodováním... přičemž předepsané lidské úsudky nejsou jednoduše naprogramovatelné“ (Hudson 1997: 401; Lipsky 1991). Ze studií organizací

navíc vyplývá, že prostředí, v němž dochází k uplatňování rozhodovací volnosti, je zatíženo nemožností měření, ať již se jedná o měření cílů organizací či konkrétního výkonu byrokratů (Hasenfeld 1983).

Vzájemným propojením mezi rozhodovací volností plánovanou na státní úrovni a jejím užitím na lokální úrovni (podobně jako vztahem konkrétních faktorů byrokracie a prostředím ovlivňujícím rozhodovací volnost) se zabýval Keiser a Soss (1998). Přestože se jedná o studii, jejíž metodologická část je zaměřena na studium úředníků na státní úrovni, její aplikovatelnost na rovinu lokální (explicitně zdůrazňovanou v celém průběhu teoretické části textu), nás přiměla zařadit ji do této části příspěvku (a to i přes případnou kritiku či výhrady k tomuto rozhodnutí). Ve své studii z amerického prostředí autoři vycházejí z požadavku, aby implementace federální politiky zaměřená na Program pro prosazování výživného (Child Support Enforcement Program)¹³ reflektovala systematické účinky podmínek daných státních úrovních ovlivňujících rozhodovací volnost na státní i lokální úrovni. Přitom je zjevné, že ve státních agenturách dochází ke dvěma procesům, které ovlivňují výsledné výstupy politiky, se kterými se občané setkávají, jmenovitě, že: (1) byrokratická rozhodnutí úředníků aktuálně hrají kritickou roli v politikách z hlediska ověřování, co, jak a kdy tyto politiky dělají, a (2) že veřejné agentury píšou pravidla diktující, jak bude všeobecná legislativa užita ve specifických situacích a aplikována jednotlivými individui na lokální úrovni. Keiser a Soss (1998) však konstatují již zmiňovanou a obecně známou skutečnost, že byrokratická rozhodovací volnost na lokální úrovni může podkopávat cíle zákonodárců na vyšší úrovni vlády¹⁴ (a tedy i vyžadované postupy státních úředníků) a že administrátoři často distribují konkrétní opatření konkrétních politik relativně záhadně (Keiser a Soss 1998: 1133–4), přičemž by bylo vhodné tuto „záhadnost“ odkrýt.

Autoři jsou si vědomi pozitiv a negativ rozhodovací volnosti tak, jak je demonstrovali jejich předchůdci, ať již se jedná o rozhodovací volnost na státní či lokální úrovni. Za negativní roli rozhodovací volnosti považují, v souladu s názorem Hasenfeldové (1983), snahu výkonných pracovníků udržet si moc nad svými klienty v důsledku vnějších materiálních, legislativních a sociálních tlaků. Jako pozitivní role diskrece uvádějí (1) umožnění úředníkům reagovat na specifické potřeby klientů, (2) dosahovat spravedlivých výsledků a (3) alokovat zdroje tam, kde jsou nejdůležitější (Jones 1978; Nivola 1978; Mladenka 1980, 1981; Danet 1873; Kroeger 1975 – cit. dle Keiser a Soss 1998: 1134). Nutno podotknout, že výčet pozitiv rozhodovací volnosti je spíše ideální představou autorů nežli praktikovanou či praktikovatelnou skutečností. Navíc se jedná o pozitiva, která lze v této podobě vnímat ze dvou rovin – z roviny zajištění legitimity úkonů pro spokojenost veřejnosti (viz (1 a 2)) a jednak z roviny ekonomické spokojenosti manažersky uvažujících tvůrců politiky, politiků a vedoucích zaměstnanců organizací na lokální úrovni (viz 3). Přijmeme-li toto dvourovinné vnímání role diskrece, je možné uvažovat o další pozitivní roli diskrece, totiž, že (4) umožňuje kontrolu chování úředníků. Takové vymezení pozitivních rolí diskrece je však ošidné. Je totiž zřejmé, že schopnost úředníků reagovat na specifické potřeby klientů je silně odvislá kromě dostatečné kvalifikace či/a profesionální zkušenosti s řešenými problémy také od osobních postojů a zvyků, které lze mnohdy obtížně měřit a ovlivňovat. Otázka spravedlnosti je ještě problematičtější: je spojena nejen s požadavkem vytvoření legitimních standardů práce s klienty, ale i s jejich praktickým uplatňováním (včetně kontroly správnosti jejich uplatňování). K alokaci zdrojů dochází mnohdy na základě ekonomické efektivnosti (důležitost pro finance) namísto sociální potřebnosti klientů (důležitost pro klienta – srv. Nicaise et al 1995).

Role rozhodovací volnosti spolu s hypotézou, že širší síly na státní úrovni ovlivňují výstupy byrokracie na individuální rovině, motivovaly Keisera a Sausse (1998) ke zkoumání vnitřních a vnějších faktorů byrokracie u vybraných organizací, které potenciálně ovlivňují rozhodovací volnost. Vycházeli přitom ze dvou teoretických tradic otevřené teorie systémů administrativy: první předpokládá, že volby úředníků v rámci rozhodování jsou ovlivňovány, a tedy i utvářeny na základě vnitřních vlastností veřejných agentur, konkrétně (1) zdroji a (2) byrokratickými hodnotami. Druhá tradice klade důraz na vliv vnějších faktorů: (3) politického a (4) úkolového prostředí (srv. Hasenfeld 1983; Billis 1984). Neadekvátní zdroje přitom na jedné straně vedou úředníky k užití strategií, které tyto zdroje šetří a nutí je tak přidělovat tyto omezené zdroje pouze vybrané skupině osob (srv. Lipsky 1980; Goodsell 1981; Nicaise et al 1995). Na druhé straně neadekvátní zdroje neumožňují přijímat agentuře více úředníků a stávající přetížení zaměstnanci proto často ignorují klientovy potřeby. Takoví úředníci také mohou zneužívat kontrolu nad poskytováním nebo neposkytováním adekvátních informací klientovi (Keiser a Soss 1998: 1141). Byrokratické hodnoty jsou institucionalizovány ve standardně operujících procedurách, které strukturují každodenní styk úředníků s klienty (srv. Merton 1961; Lipsky 1980) a postupně se stávají kolektivními hodnotami úředníků v rámci dané organizace jako celku či pracoviště organizace (srv. Simon 1957). Úředníci tak při jednání s klienty prosazují své vlastní cíle, stejně jako v jejich každodenních procedurách již institucionalizované hodnoty (Sabatier a Mazmanian 1989 – cit dle Keiser a Soss 1998: 1142). Keiser a Soss se přijetím této institucionální perspektivy snaží vysvětlit mezistátní variace v implementaci Programu pro prosazování výživného. Chápání politického prostředí jako faktoru ovlivňujícího rozhodovací volnost je založeno na tezi, že formální političtí vůdci se snaží v souladu se svou politickou orientací ovlivňovat chování úředníků. Vliv úkolového prostředí (task environment) Keiser a Soss (1998) spatřují ve vlastním fungování veřejných agentur, které se pokouší kontrolovat úroveň poptávky po svých službách (srv. Thompson 1967), redukovat ji a držet na nízké úrovni (Prottas 1979; Piven a Cloward 1971 – citace dle Keiser a Soss 1998: 1144).

Testování vlivu zmíněných čtyř faktorů autoři provedli ve dvou fázích Programu pro prosazování výživného: (1) ve fázi poskytování přístupu klientům k získání výživného (pro vysvětlení mezistátních rozdílů v užívání rozhodovací volnosti úředníky) a (2) ve fázi poskytování služeb klientům (k objasnění modelů rozhodování). Ve fázi přístupu byla potvrzena restriktivní tendence úředníků, kteří reagovali na omezené zdroje a vyšší úroveň poptávky po poskytovaných službách. Rozhodovací volnost byla výrazně ovlivněna ekonomickými a úkolovými faktory; byrokratické hodnoty a politické prostředí neměly výrazný vliv. Pracovní podmínky byrokratů tak výrazně ovlivňují ztrátu oprávnění (disentitlement) klientů – slovy Lipskyho (1980) vede chudě financovaná byrokracie k obecné tendenci generovat neoprávněnost. V samotné fázi poskytování služeb byl prokázán silný vliv byrokratických hodnot a politických sil¹⁵; ekonomické faktory v této fázi nebyly příliš vlivné (ibid: 1148). Nevolení úředníci reagují na politický tlak vyvolaný volenými úředníky (srv. Lane 1997). Samotná implementace zákonů a nařízení je silně ovlivněna vlastními hodnotami úředníků (Keiser a Soss 1998: 1151). Autoři tak prokázali, že rozhodovací volnost je výrazně determinována interními a externími faktory, jmenovitě (1) partyzánskou kontrolou státních vlád, (2) hodnotami státní byrokracie, (3) financováním rozhodnutí volených úředníků a (4) úrovní poptávky po „aktivitách“ úředníků (ibid: 1152).

3.3 Intraorganizační diferenciacie

Při úvahách o rozhodovací volnosti musí být kladen důraz na intraorganizační diferenciaci hierarchické struktury organizace. Jinými slovy: rozhodovací volnost, jež se váže k samotnému procesu rozhodování a rozhodnutí či nerozhodnutí, lze vymezit odlišně na jednotlivých organizačních úrovních. Můžeme přitom rozlišit dva různé přístupy dle toho, jedná-li se o komerční či námi zkoumaný nekomerční typ organizace.

V komerčních institucích je možné se často setkat s tím, že čím vyšší je pozice zaměstnance v hierarchické struktuře organizace, tím vyšší je jeho rozhodovací volnost jako prostor pro rozhodování, a zároveň tím vyšší je možnost, ba povinnost či odpovědnost, interpretovat výchozí normy a ostatní příslušející předpisy. Zatímco „vespod organizace“ je v tomto případě rozhodování založeno převážně na striktním dodržování pravidel a nařízení shora („užší“ rozhodovací volnost), „na vrchu organizace“ dochází převážně k tzv. strategickému rozhodování založenému na větší možnosti rozhodovat a interpretovat normy a ostatní příslušející předpisy (srv. Hickson 1987; Hall 1999).

V institucích veřejné a sociální politiky tato přímá úměra (se zvyšující se pracovní pozicí v organizaci roste rozhodovací volnost) nemusí platit, může být dokonce opačná. Důkazem je námi provedený výzkum institucionálního prostředí pracovišť úřadů práce ve vybraných okresech ČR¹⁶. Z tohoto šetření vyplývá, že vlivem širokých a nejednoznačně formulovaných normativních cílů politiky zaměstnanosti stanovených v zákonných normách, je rozsah rozhodovací volnosti odvislý od náplně práce a z ní plynoucích kompetencí toho kterého pracovníka v dané pracovní pozici organizační struktury. Snadno odvodíme, že zaměstnanec ve vyšší pracovní pozici než je výkonný pracovník má menší rozhodovací volnost, neboť rámec jeho kompetencí je užší, a prostor pro vykonávání práce je taktéž užší než je tomu u jeho podřízených.

4. Závěr: faktory ovlivňující rozhodovací volnost

Rozhodovací volnost úředníků veřejné a sociální politiky jsme v souladu s eklektickým sociologickým přístupem vymezili jako komplexní organizačně institucionální prostor umožňující a zároveň ovlivňující „manévrovací schopnosti“ úředníků v procesu interpretace zákonných norem a ostatních příslušejících předpisů a v procesech jejich rozhodování. Faktory ovlivňující interpretaci norem a průběh rozhodování úředníky jsou tedy faktory, které strukturují rozhodovací volnost.

Veškerá rozhodování, ke kterým dochází na státní či lokální úrovni v jednotlivých liniích organizace, probíhají (1) v určitém prostředí a (2) v určitých situacích. Podmínky prostředí a stav situací vytvářejí spolu s (3) osobními postoji zaměstnanců výsledný prostor pro rozhodování (diskreci), který umožňuje a ovlivňuje rozhodování.

Ze zkoumání prezentovaných přístupů vyplývá, že komplex faktorů konstituujících rozhodovací volnost je ovlivněn, a tedy ohraničen, (1) vnitřními organizačními faktory organizace, (2) faktory a subjekty z vnějšího prostředí, a (3) individuálními a kolektivními neformálními pravidly. Za vnitřní organizační faktory můžeme považovat například velikost organizace zajišťující větší či menší anonymitu pro interpretaci a rozhodování, míru formalizace či způsob

a frekvenci kontroly. Vnějšími faktory a subjekty mohou být všechny politické, ekonomické a sociální vlivy prostředí, které mohou působit během interpretace na zaměstnance. Mohou jimi být členství v politické straně, politické prosazení zájmů osob mimo úřad práce (zaměstnanci obce, krajského úřadu), nedostatečné ekonomické zdroje či počet po službách se poptávajících klientů. Individuálními a kolektivními neformálními pravidly jsou pravidla zahrnující osobní postoje ke klientům a k systému nabízených služeb, osobní či kolektivní zájmy zaměstnanců na pracovišti, zájmy celé organizace, hodnoty a zvyky zaměstnance, pracovní zkušenost s podobně řešeným problémem či osobní zkušenost s řešeným jevem (např. nezaměstnaností).

Bližší operacionalizace a praktické odkrytí determinant rozhodovací volnosti v terénu nám do budoucna může přinést jen pozitiva: otevírá se nám prostor pro diagnostikování, monitorování a případně i zhodnocení zkoumaného „prostoru“, který výrazně utváří nejen chování jednotlivých úředníků, ale především výsledky jejich chování odrážející se ve výsledné podobě implementované politiky.

Poznámky

1. Za „úředníky“ budeme v tomto textu považovat všechny zaměstnance instituci veřejné a sociální politiky, kteří jsou či nejsou v přímém kontaktu s běžnými občany – klienty. V průběhu tohoto textu také užíváme synonyma „zaměstnanec“ pro takto definované úředníky. V místech, kde hovoříme o zaměstnancích, kteří jsou v přímém kontaktu s klienty, užíváme také označení „výkonný pracovník“, Lipského (1980) „street-level byrokrat“ či jeho český ekvivalent „úředník první linie“.
2. Nutno podotknout, že se jednalo o mírný pokles, který by mohl být při přísnější interpretaci získaných údajů považován za stagnaci očekávání, nikoli však růst (blíže viz Horák 2003).
3. Zatímco v první ze dvou vln panelového šetření souhlasila s výrokem o nestaráni se úřadů práce o obyčejného člověka a bezvýznamnosti obracení se na něj takřka jedna třetina dotázaných nezaměstnaných osob, počet osob, který souhlasil s výrokem, vzrostl po šesti až devíti měsících na více než polovinu dotázaných.
4. Tento způsob náhledu je managerským pohledem na danou problematiku, kdy dochází k rozhořčení vždy při nenaplnění na státní úrovni definovaných cílů (srv. Sabatier 1986). Jindy bývá implementační deficit zaměřován za termín „implementační problémy“, „neúspěšná či částečná implementace“ či „poruchy implementace“ (blíže Horák 2003).
5. Jsme si vědomi, že předložená diferenciací perspektiv nahlížení na rozhodovací volnost není zdaleka vyčerpávající. Další z možných – a neméně důležitých – dimenzí může být například diferenciací rozhodovací volnosti dle statusu, pozice a role vyplývající z profese úředníka a tím i z institucionálního prostředí organizace, u níž je rozhodovací volnost zkoumána (různá je rozhodovací volnost politika, soudce či sociálního pracovníka – profesní pohled). Vzhledem k plánovanému rozsahu práce však považujeme námi zvolený způsob třídění tématu za vhodný a dostatečný.
6. Interpretací zákonných norem a příslušejících právních předpisů zde rozumíme takový způsob výkladu konkrétního zákona, vyhlášky, metodiky daného ministerstva, směrnice či jiných vnitřních předpisů, který utváří více či méně rutinizované postupy pro vykonávání pracovní činnosti.
7. Bachrach a Baratz (1970 – cit dle Hill 1997) se zmiňují o nerozhodování (nondecision-making) jako o rozhodnutí, jehož výsledkem je potlačení či zamezení latentních či manifestních pochyb vůči hodnotám či zájmům rozhodovatelů (decision-makers). Jako příklady nerozhodnutí (aplikovatelné na studium organizací) uvádí autoři (i) odvolání se na pravidla a procedury k vyhnutí se nepříjemným pochybnostem či (ii) přizpůsobení si pravidel a procedur jako způsobu zablokování pochybností vůči plánovanému rozhodnutí (blíže Hill 1997; Bachrach a Baratz 1962).

8. West (1984: 341) uvádí jako negativní důsledky příliš rozsáhlé diskrece (1) skluz mezi legislativními cíli a výstupy politiky, (2) nežádoucí účinky, ke kterým dochází v procesu implementace politiky a (3) vystavení neúspěšné agentury konfliktním tlakům.
9. Racionalita je zde vyžadována v souladu s tradičním modelem administrativního zákona založeného na tom, že nařízení by měla definovat jasné cíle a procedury rozhodování v agentuře by měly být strukturovány tak, aby podporovaly přesné, nestranné a racionální aplikování legislativních nařízení (Stewart 1975 – cit. dle West 1984: 344).
10. Požadavek vnitřní odpovědnosti (responsiveness) vůči klientům byl reakcí vědců, kteří již ve 30. letech minulého století zjistili, že nařízení byla často kontroverzní a neřešila skutečné problémy.
11. Podstata Lipskyho knihy spočívá ve snaze odhalit jednotlivé techniky řešení dilemat street level byrokraty. Rozlišuje přitom tři druhy reakcí: (1) reakce na vzniklé dilema mezi kvantitou uspokojených klientů a kvalitou služeb, (2) reakce na dilema mezi ideálně a reálně poskytovanými službami a (3) reakce k rozřešení dilematu mezi neutrálním přístupem ke klientům a předsudkům či favorizováním některých klientů. Blíže viz Lipsky (1980), Musil (2003) či Horák (2003).
12. Odlišností pracovních priorit mezi street-level byrokraty a manažery se Lipsky (1980) zabývá blíže. Výkonní úředníci podle něj mají při svém rozhodování následující možnosti: (1) minimalizovat nebezpečí a nepohodlí vyplývající z vykonávané práce, (2) maximalizovat příjem a osobní uspokojení, (3) zpracovávat nároky klientů rychle a bez závislosti na skutečných či psychologických hrozbách, (4) vykonávat práci konzistentně se svými preferencemi a s preferencemi politiky organizace pouze u činností, které jsou podporovány významnými sankcemi, (5) zabezpečit požadavky k dokončení práce s ohledem na průběh a nikoli pouze na výsledek, (6) udržet a rozšířit svou autonomii, (7) využívat existujících nařízení a administrativních opatření k obelstění reforem omezujících jejich rozhodovací volnost, (8) určovat na základě vlastních standardů, zda si klient službu zaslouží či nikoli (blíže Lipsky 1980: 18–22).
13. Jednalo se o výzkum rozhodovací volnosti v agenturách zabývajících se prosazováním výživného pro osamělé rodiče v rámci Programu pro prosazování dětské podpory (Child Support Enforcement Program) v padesáti amerických státech v letech 1990–92.
14. Projevem může být například skutečnost, že v jedné lokalitě jsou dávky určité skupině klientů poskytovány, zatímco ve vedlejší nikoli (Keise a Soss: 1134).
15. Úředníci v této fázi programu „...ve státech s unifikovanou demokratickou kontrolou vyřizují signifikantně vyšší podíl žádostí než byrokraté ve státech s republikánskou kontrolou.“ (Keiser a Soss 1998: 1148).
16. Terénní výzkum prováděný VÚPSV a FSS MU v Brně (Moderní společnost – problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti, sekce Institucionální podmínky úřadů práce) se uskutečnil v průběhu května a června 2003. Výsledky ze získaných hloubkových rozhovorů a dotazníkového šetření nebyly dosud publikovány.

Literatura

- Bachrach, P., Baratz, M. S. 1962. Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 36, pp. 947–52
- Baier, V. E., March, J. G., Saetren, H. 1986. Implementation and Ambiguity. *Scandinavian Journal of Management*, 5, pp. 179–212
- Baldwin, R. 1997. Rules, Discretion and Legitimacy. In: Hill, M. *The Policy Process in the Modern State*. 3th Ed. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, pp. 384–88
- Baldwin, M. 2000. *Care Management and Community Care. Social Work discretion and the Construction of Policy*. Aldershot: Ashgate.
- Berger, P. L., Luckmann, T. 1999. Sociální konstrukce reality. Pojednání o sociologii vědění. Brno: CDK.

- Billis, D. 1984. *Welfare Bureaucracies. Their design and Change in Response to Social Problems*. London: Heineman.
- Blau, P. M. 1965. Orientation toward Clients in a Public Welfare Agency. In: Zald, M. N. ed. *Social Welfare Institutions. A Sociological Reader*, New York – London – Sydney: John Wiley and Sons, pp. 654–670.
- Brodkin, E. Z. 1997. Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration. *Social Security Review*, Vol. 71, No. 1, pp. 1–33.
- Campbell, E. 1999. Towards a Sociological Theory of Discretion. *International Journal of the Sociology of Law*, 27, pp. 79–101
- Cloward, R., Epstein, I. 1965. Private Social Disengagement from the Poor: The Case of Family Adjustment Agencies. In: Zald, M. N. (ed.). *Social Welfare Institutions. A Sociological Reader*. New York – London – Sydney: John Wiley & Sons, pp. 623–44
- Crozier, M. 1963. *The bureaucratic Phenomenon*. London: John Wiley and Sons.
- Dunleavy, P. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Epstein, D., O'Halloran, S. 1994. Administrative Procedures, Information, And Agency Discretion. *American Journal of Political Sciences*, 38, pp. 697–722
- Goodsell, CH. T. 1981. Looking Once Again at Human Service Bureaucracy. *The Journal of Politics*, 43, p. 763–78
- Hall, R. H. 1999. *Organizations. Structures, Processes and Outcomes*. New Jersey: Prentice Hall.
- Hasenfeld, Y. 1983. *Human service organizations*. Engelwood Cliffs: Prentice-Hall.
- Hickson, D. L. 1987. Decision-Making at the Top of Organizations. *Annual Review of Sociology*, 13, pp. 165–92
- Hill, M. 1997. *The Policy Process in the Modern State*. 3th Ed. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Horák, P. 2003. Poruchy implementace v linii úřadů práce reflexí registrovaných nezaměstnaných. In Sirovátka, T., Mareš, P. (eds.), *Trh práce, nezaměstnanost, sociální politika*, pp. 234–49. Brno: Masarykova univerzita
- Hudson, B. 1997. Michael Lipsky and Street level Bureaucracy. A Neglected Perspective. In: Hill, M. *The Policy Process in the Modern State*. 3th Ed. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, pp. 393–403
- Keiser, L. R., Soss, J. 1998. With Dood Cause: Bureaucratic Discretion and the Politics of Child Support Enforcement. *American Journal of Political Sciences*, 42, pp. 1133–56
- Lane, J.-E. 1987. Implementation, Accountability and Trust. *European Journal of Political Research*, 15, pp. 527–46
- Lipsky, M. 1980. *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. 1991. The Paradox of Managing Discretionary Workers in Social Welfare Policy. In: Adler, M, Colin, B., Clasen, J., Sinfield, A. (eds.) *The Sociology of Social Security*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- March, G. M., Olsen, J.P. 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78, pp. 734–49
- March, G. M., Olsen, J. P. 1996. Institutional Perspectives on Political Institutions. *Governance*, 9, pp. 248–64
- Merton, R. 1961. The Bureaucratic Personality. In: Etzioni, A. *Complex Organizations. A Sociological Reader*. NY: Holt, Rinehart and Winston.
- Michels, R. 1911. *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. Leipzig: Verlag von Dr. Werner Klinkhardt.
- Mingue, M. 1997. Theory and Practice in Public Policy and Administration. In: Hill, M. 1997. *The Policy Process in the Modern State*. 3th Ed. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

- Musil, L. 2003. Nepublikované materiály k magisterskému kursu SPSP Organizace osobních sociálních služeb. Brno: FSS MU.
- Nicaise, et al. 1995. Pitfalls and Dilemmas in Labour Market Policies for Disadvantaged Groups – and How to Avoid Them. *Journal of European Social Policy*, 5, pp.199–217
- Pressmann, J., Wildavsky, A. 1973. *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Sabatier, P. A. 1986. Top–down and Bottom–up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6, pp.21–48
- Searing, D. D. 1991. Roles, Rules, and Rationality in the New Institutionalism. *The American Political Science Review*, 85, pp. 1239–60
- Simon, H.A. 1950. *Administrative Behaviour*. NY: The MacMillan Company.
- Sirovátka, T. 2000. Možnosti a strategie nezaměstnaných při hledání práce. In: Sirovátka, T. ed. *Menšiny a marginalizované skupiny v ČR*. Brno: FSS MU a Georgetown, s. 63–76
- Sirovátka, T., Řezníček, I. 1994. Dlouhodobá nezaměstnanost a záchraná sociální síť. Srovnávací studie tří okresů. Brno: MU.
- Street, D., Vinter, R. D., Perrow, Ch. 1968. *Organization for Treatment. A Comparative Study of Institutions for Delinquents*. New York: The Free Press.
- Tullock, G. 1997. The Economic Theory of Bureaucracy. In: Hill, M. 1997. *The Policy Process in the Modern State*. 3th Ed. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, pp. 87–97
- Weber, M. 1997. *Autorita, etika a společnost*. Praha: Prostor.
- West, W. F. 1984. Structuring administrative Discretion: The Pursuit of Rationality and Responsiveness. *American Journal of Political Science*, 28, pp. 340–60
- Winkler, J., Wildmannová, M. 1999. *Evropské pracovní trhy a průmyslové vztahy*. Brno: Ekopress.
- Winkler, J. 2001. Implementace veřejných programů. Institucionální hledisko. *Disertační práce*. Praha: FSV UK.