

1 Veřejná správa v proměnách času

Položme si otázku, zda umíme odlišit, co je ve veřejné správě moderní a co je ne-moderní.

Autoři mnoha knih a článků věnovaných administrativním reformám užívají slovo modernizace, protože se věnují zásahům do soustavy nebo fungování veřejné správy. Modernizací se míní inovace, česky řečeno novoty, jimž se má veřejná správa přizpůsobit nebo které mají veřejnou správu změnit. Lze říci, že modernizovat veřejnou správu znamená ji konformovat, tedy přizpůsobit a uvést do shody s tím, co se od veřejné správy očekává.

Modernizace sama o sobě říká jen málo o tom, co je moderní. V teorii veřejné správy se již několik desetiletí uvažuje nejenom o moderní, ale i o nemoderní či post-moderní veřejné správě jako o protikladu tradičního způsobu správy věcí veřejných. Ani obecné představy o modernosti nemusí odpovídat tomu, co je smyslem konkrétní administrativní reformy či modernizace.

Pokusme se problém modernosti veřejné správy stručně představit v dlouhém historickém období. Veřejná správa je součástí civilizace a už velmi dávno si ti, kteří o veřejné správě přemýšleli, kladli otázku, co je ve veřejné správě dobré a co špatné.

Nejprve se budeme věnovat premoderní tradici veřejné správy. Z hlediska správní vědy je to dlouhodobé generační dědictví dotýkající se archaických, antických a středověkých poznatků a zkušeností, z nichž vybíráme jen to, co rezonuje i v současnosti.

Následně se pokusíme vysvětlit přechod od osobní k moderní byrokracii. Pojem byrokracie nechápeme v hanlivém smyslu. Moderní byrokracie vznikala v novověké Evropě postupně jako systém profesionálního vládnutí s mnoha přednostmi i vadami. A to, co i v současnosti spojujeme s modernizací veřejné správy, se týká právě toho, jaké úkoly a instrumenty mají úřady a úředníci.

A na konci těchto úvah se setkáme s nástrahami otevřené a reflexivní veřejné správy. Vývoj společnosti se v posledních desetiletích stal mnohem dynamičtějším a rozporuplnějším než v minulosti. V tomto vývoji byly zpochybněny některé z představ považovaných dlouho za základ moderní veřejné správy. Pochopíme-li důvody tohoto zpochybnění, získáme alespoň trochu jistoty v proměnlivém světě modernizace veřejné správy.

1.1 Veřejná správa v premoderní tradici

Již v nejstarších zachovalých písemných památkách nalezneme úvahy o fungování veřejné správy. Naučení vezíra Ptahhotepa z první poloviny 24. století před naším letopočtem zdůrazňuje, že společenský řád potřebuje správce, kteří dovedou být loajální a přitom nezištní, přísní a zároveň nestranní, schopní, ale nikoli všehoschopní. Platilo několik základních pravidel, která lze v překladu Břetislava Vachaly takto stručně shrnout:

Zle je tomu, kdo odporuje svému představenému. Cíle se dosáhne podle toho, jak se vesluje: když špatně, uspěje jiný.

Jen ten, kdo ovládá svou chtivost, zvládne všechno ostatní. Až se stane vedoucím, jeho dobrá pověst bude odpovídat vážnosti, jíž se bude těšit, a navíc vše ovládne díky svému bohatství.

Vedoucí úředník prosazuje svá rozhodnutí, třebaže jsou neobvyklá, pamatuje však na dny, které teprve přijdou. Neštěstí se většinou nedostavuje uprostřed poct. Ten, jenž správně řídí své kroky, může získat i majetek, zatímco ziskuchtivý nebude mít ani hrobku.

Řeč je obtížnější než jakákoli jiná práce. Řešení může navrhnout jen ten, kdo ví, jak problém skutečně vyřešit.

Nikdy není dobré nahánět lidem hrůzu: pouze to, co bůh přikáže, se uskuteční.

Jestliže vykoná dobrý skutek muž na vedoucím místě, zůstane dobrodincem navěky a všechna jeho moudrost přetrvá navždy. Kdo jedná spravedlivě, je prost lži.

Ptahhotepovo naučení považujeme za nejstarší dochovanou vizi výkonu dobré veřejné správy. Všechny další představy jsou už vlastně novotami. Phahhotep uvádí, že sepsal naučení podle rad předků, kteří naslouchali samotným bohům. Ukázal nám pomyslný zlatý věk, kdy právo stálo pevně na přesně vyměřeném půdorysu, bylo spravedlivé a ukazovalo přímou cestu. Zároveň však řekl věty velice důležité, jejichž variace promýšlíme ve veřejné správě znovu a znovu.

Historikové veřejné správy prověřovali, nakolik se Ptahhotepova pravidla přenesla i do dalších klasických textů. Intertextuální bádání se například důkladně věnovalo jedné z maxim, jež praví: *Přežívá jen ten, jehož cesty jsou přímé* (v překladu Zbyňka Žáby čteme možná vyzývavější vyjádření: *Jen ten člověk přežívá, který spravedlnosti přesně dbá*). Ptahhotepovo naučení se po několik následujících staletí pilně opisovalo, a tak se maxima zachovala i v poněkud obrazném vyjádření, že úředník, který chce přežít, musí jednat tak přímo, že to lze měřit pomocí olovnice. Mnohem pozdější biblický text pak vkládá Hospodinovi do úst slova: *„Za měřicí šňůru beru právo, za olovnici spravedlnost“*.

Ve 24. století před naším letopočtem mohla Egyptu v tomto směru konkurovat jen Mezopotámie, kde se rovněž populace značně zahušťovala a kde se uživil nemalý počet lidí, kteří se při vzrůstající komplexitě společenského uspořádání mohli,

a dokonce i museli věnovat veřejné správě. V Sumeru se setkáváme s civilizací konkurujících si městských států. Slavná Urukagimova sociální reforma z Lagaše nám připomíná spíše nynější populismus než něco promyšlenějšího. Urukagima sice vyhnal z města korupční úředníky, byl však – jak hezky napsal S. N. Kramer – odvádět větry, protože přišel příliš pozdě s příliš málem. S korupčními úředníky si totiž tehdy dokázali lépe poradit despotičtí vládcí, pokud jim to bylo ku prospěchu.

Můžeme snadno přeskóčit mnoho starověkých staletí, protože zásadní novotu zaznamenáváme v archaické epoše až u Číňanů v období válčících států. Ve 4. století před našim letopočtem vzniká velmi pozoruhodné dílo, před nímž mohla i tehdejší evropská vzdělanost blednout.

Šen Buhai, o jehož životě nevíme žádné dramatické podrobnosti, působil od roku 354 př. n. l. jako kancléř státu Han a v této funkci také ve věku zhruba 60 let zemřel. Jeho dílo bylo hojně čteno, ale jak už to někdy bývá, v roce 141 př. n. l. se stal zakázaným autorem. Až v 17. století se Číňané pokusili část jeho literární pozůstalosti znovu vložit do zlatého fondu správněvědní literatury. Ve 20. století se pokusil dochované texty znovu zrekonstruovat a zpřístupnit odborné veřejnosti americký sinolog Herrlee G. Creel, jenž také shrnul poučení určené osobám ve vysokém vládním postavení, které vytvořil Šen Buhai, do jedenácti bodů:

- Buďte nezávislí, neosobní a nestranní.
- Vše závisí na administrativní technice, ne na moudrosti.
- Držte pevně vše pod kontrolou, ale pracovat nechte ostatní.
- Když budete výjimečně sami jednat, jednejte rozhodně.
- Buďte plně informováni, ale netrapte se detaily.
- Skrývejte své motivy.
- Nechlubte se silou ani inteligencí.
- Vzbuzujte soucit a náklonnost.
- Uvádějte podřízené do úřadu pouze na základě schopností, úspěchů a služební hodnosti.
- Ať nikdo nezíská rozhodující moc.
- Nevydávejte rozkazy, které nebudou dodržovány.

Na první pohled je jasné, že jsou to rady mnohem sofistikovanější než ty, které kdysi napsal Ptahhotep. Čínská politická filosofie byla na vrcholu, zároveň však trpěla tím, co bylo později nazváno zákeřným synkretismem. Výchozí premisy bylo možné kombinovat a vytvářet z nich paradoxy, jejichž nesmyslnost nemusela vždy být jen zdánlivá. Shen Buhai se tázal, kdo kontroluje kontrolory, a odpověděl tak, že učinil vládce-byrokrata tou nejosamělejší osobou na světě. Čím výš tento stojí, tím více je ohrožován nikoli vnějšími, ale vnitřními silami.

Podívejme se však blíže k Evropě. Zrození evropské civilizace je spojováno mimo jiné s řecko-perskými válkami. Peršané byli zdatní soupeři. Achaimenovská říše byla

ve své době poměrně dobře spravovanou říší. Zvláště to vynikne, uvážíme-li, že v ní žilo mezi 40–50 procenty odhadované světové populace a že se tu poprvé v historii setkáváme s velkoplošnou správou na hustě zalidněném území. Správa říše vcelku dobře vyvažovala centralizační prvky vládnutí s omezením zásahů do hospodářského života a s využitím místní samosprávy. Správa se neopírala o písemná hlášení a o psané pokyny. Vůle krále byla reprezentována autoritou osob, jimž důvěřoval.

Antičtí Řekové, kteří měli mnoho důvodů poměry v Persii pozorně sledovat, dobře popsali rozdíly mezi správou říše a politikou městských států. Jejich myšlení však k tajům byrokracie dlouho nedokázalo proniknout prostě proto, že sofistikovaná byrokracie v Evropě dosud neexistovala. To však neznamená, že nebyl nastolen problém dobrého vládnutí. Klasický řecký městský stát otevřel i problém soudní kontroly veřejné správy. Setkáváme se tak se situací, kdy občan ve veřejném zájmu žaluje a reprezentanti lidu rozhodují, protože se jaksi samozřejmě předpokládalo, že *politické techné* je tím, čemu rozumí všichni.

Římská republika vycházela z volebnosti úředníků a tento princip doplňovala pravidly o tom, jak se mohou uchazeči o úřady navzájem kontrolovat a jak je nastaven *cursus honorum*, tedy předepsaný věk a pořadí k zastávání vyšších úřadů. Magistratury byly na jedné straně chápány jako čestná služba, na druhé straně byly pro jejich vykonavatele spojeny s náklady, které musely být kompenzovány silnými výhodami. To mohlo spolehlivě fungovat jen v dobách vojenských úspěchů a mocenského vzestupu.

Až vytvoření stálé armády a reforma finanční správy vedly k podstatné změně administrativního systému, protože k vlivným osobám z privilegovaných stavů (*ordo senatorius*, *ordo equester*) přibylí úředníci císařského štábu, kteří nebyli rekrutováni z dosavadní elity, která si přisvojovala ve spojení s plněním veřejných úkolů téměř všechny výhody. Vytvořil se tak až do konce 2. století n. l. vcelku rovnovážný stav vnitřní dělby moci, který byl co do počtu úředníků vzhledem k počtu obyvatelstva a k rozloze ovládaného území překvapivě skromný – na konci relativně dlouhého období relativního míru a prosperity působilo v římské civilní službě zhruba jen 5 000 osob.

Současný německý historik Peter Eich přesvědčivě doložil, jak se situace změnila v průběhu tzv. dlouhého třetího století našeho letopočtu, kdy začal fungovat systém osobní byrokracie. Je třeba dodat, že moderní byrokracie je chápána jako neosobní fenomén v tom smyslu, že vůle osob musí být projevována v souladu s právem či alespoň v rámci uznávaných pravidel. Avšak modernizace císařské římské správy směřovala k ustavení byrokracie, kterou lze označit jako premoderní. Její struktury se upevňovaly s cílem zajišťovat dostupné zdroje pro centrální vládu ztělesňovanou císařem. Šlo o službu panovníkovi, nikoli o udržování veřejného pořádku bez ohledu na osobu císaře. Tak došlo postupně k vytlačení většiny senátorů z významných

pozic. Ani vysocí úředníci v provinciích se už nemohli spoléhat na přátele, klienty, otroky a soukromé zaměstnance jako dříve. Úředníkům připadl úkol řešit řadu kompetenčních a daňových konfliktů a rozšiřovalo se i mimosoudní použití koerčiční moci. S kvantitativním růstem byrokracie se rozvinulo tzv. relační a sumární řízení. Soudci v provinciích přivykali tomu, že rozhodují vertikální spory a že jim v tom císařské konstituce poskytují pevnou oporu.

Byrokratizace pád římské říše nezpůsobila, ale nelze říci ani to, že by všeobecnému hospodářskému a politickému úpadku mohla účinně bránit. Je příznačné, že reflexi nalezneme až u autorů, rozebírajících politická témata v době vlády Justiniána I. Tak zejména Ioannes Lydus, který si dobře uvědomoval, že administrativní systémy se v průběhu času pozvolna či rychleji mění, přišel s pozoruhodnou hypotézou, podle níž se starší instituty odvrátí od svých archetypů, aby se nakonec v nové situaci a podobě navrátily zpět. Lydus obhajoval své konzervativní názory a lze soudit, že byl znechucen autokratickými praktikami. Na několika místech bědoval nad tím, že moudrý starověk již skončil a že se věci mění k horšímu. Na druhé straně do značné míry osobní byrokracii chválil a vysvětloval, že bez ní by to bylo mnohem horší.

Lydus neodhadl správně, kam se posune nauka o vládnutí, ani to, z čeho bude vycházet novověk. To rozpoznal například mnohem lépe jeho současník Agapetos, který sepsal pravděpodobně kolem roku 530 vladařské zrcadlo s radami, jak vést lidi dobré a zahánět ty zlé. Ve středověku překlady tohoto textu kolovaly po celé Evropě, v roce 1509 vyšly poprvé tiskem a v některých východoevropských zemích se pilně četly až do 19. století.

1.2 Od osobní byrokracie k moderní byrokracii

To, co je moderní, se vztahuje k současnosti a k blízké budoucnosti. Slovo moderní má latinský původ a bylo používáno v tomto smyslu v postklasických a středověkých textech.

Na Západě žádná dobrá příležitost poučit se o zákonitostech byrokracie na přelomu starověku a středověku nenastala. V praxi začala být uplatňována *autopragia* spojená s představou, že ručitelé výběru daní jsou nejlépe motivováni k tomu, aby daň skutečně vybrali. Jenomže latifundisté připoutávali rolníky i tím, že jim velkou část daní odpouštěli, část daně si ponechávali sami. Jen to, co případně ještě zbylo, odváděli do veřejné pokladny, protože snadno odhadli, že si to v nastalém chaosu mohou dovolit. Městská správa se rozkládala a nemajetné obyvatelstvo hledalo u bohatých vlastníků půdy *patrocinium*, protože ve státní ochranu už nikdo nevěřil. Zákony o ozbrojení obyvatelstva po vzoru domobrany byly pro posměch. Z řady protichůdných opatření vynikla nařízení o tom, že ústřední vláda již nemůže zajistit

bezpečí, takže má každá osoba sama a všemi prostředky bránit svůj majetek proti zvlí vojáků i soukromníků.

Raně středověká germánská království přijala *autopragii* a *patrocinium* jako danost. Kořeny feudálního zřízení se obvykle hledají ve franské říši a také ve spletitých poměrech na Apeninském a Pyrenejském poloostrově. Feudální zřízení je podle obvyklé definice především souborem osobních svazků, zakládajícím hierarchickou strukturu ovládnání a správy.

V desátém století se ve zfeudalizované Evropě počet obyvatelstva vrací k úrovni, kterou dosáhla v době svého největšího rozkvětu evropská část římské říše. Od poloviny 10. století pak Evropa prochází několika vlnami hospodářského rozvoje, projevujícími se oživením obchodu a růstem významu měst. To ovšem nemění nic na skutečnosti, že v západoevropském civilizačním okruhu správní kultura leckde téměř vymizela, jinde ztratila mnoho ze své prestiže. Nejvýznamnějším středověkým dílem, napsaným v ryze světském duchu, je patrně *Dialog o finanční správě*, jehož autorem byl v sedmdesátých letech 12. století Richard z Ely, klerik ve službách anglického krále Jindřicha II. Richardův spis nám dává nahlédnout hluboko pod povrch raného administrativního státu. Richard z Ely byl profesionálem, který vykonával téměř 40 let funkci nejvyššího králova pokladníka a věděl o tom, jak získávat od poddaných anglického krále dostatek peněz, snad úplně vše. Jeho spis nám ani tak nepomáhá rozluštit pergameny s účetními záznamy, jichž se nám mnoho dochovalo až do současnosti, jako umožňuje nahlédnout do hlavy vysokého středověkého úředníka, který přemýšlí o smyslu své práce, o lidské přirozenosti a o tom, co ve správní vědě nazýváme uměním možného.

Richard z Ely svými postřehy předběhl svou dobu a zavádí nás na práh novověku. Renesanční myslitelé s oblibou používali v textech věnovaných otázkám správy věcí veřejných dichotomii „antický versus moderní“. Středověk byl někde mezi tím, ale nebyl příliš zmiňován, zatímco to, jak se lze vyrovnat s antickým odkazem, bylo podrobně probíráno. Vzorným příkladem je *Dialog o vládnutí ve Florencii*, kde jeho autor Francesco Guicciardini zdůrazňuje, že vše, o čem je vedena řeč, už v minulosti existovalo, pouze pod jiným jménem a na jiném místě.

Renesanční myšlení pozoruhodným způsobem spojuje veřejnou politiku a správu. Nečiní tak přímo, ale pomocí definičních znaků pojmu stát, jimiž jsou moc, teritorialita, veřejné úkoly a efektivní úřady. Učenci, kteří byli prodchnuti republikánskými idejemi, to často chápali tak, že antický *status regalis* byl tím pravým institutem, který už v minulosti existoval, avšak nepodařilo se ho správně využít. Nevadí, že v čele vlády stojí mocný jedinec. Vadí ale, pokud je na něj vázána osobní byrokracie. Pozoruhodné je i to, jak samotný termín *status* namísto stavu začal označovat stát. Jak správně poznamenal na začátku 16. století Symphorien Champier, stav není člověku dán proto, aby měl rád jen svůj vlastní stav. Osobní status tak získal novou

podobu a mohl se přetvářet ve status politický, v *dignitas* spojenou s prestiží toho, kdo se staral o věci veřejné.

Již v raném novověku se v hospodářsky vyspělých oblastech Evropy prosazuje způsob vládnutí, v němž se byrokracie profesionalizuje. Tomu odpovídá i rozvoj správní vědy, začleněné do širšího rámce merkantilistického a kameralistického myšlení. Na universitách se spolu s veřejným právem začala přednášet i tematika národohospodářská, finanční a v neposlední řadě i popisná statistika ozřejmující, jaká geografická, demografická, sociální a ekonomická data jsou pro státní administrativu nezbytná. Správní věda ztrácela spekulativní ráz. Už v 18. století se v řadě zemí stalo specializované studium podmínkou pro zařazení do státní služby. Osvícení a loajální státní úředníci přebírali řadu úkolů ze sféry dřívější patrimoniální, městské a církevní správy.

Mezi lety 1820–1940 vykrytalizovalo několik myšlenkově uzavřených proudů, které dodnes plují v hlavním proudu představ o tom, co je ve veřejné správě věčné a zároveň moderní. Někdy se v této souvislosti hovoří o moderní klasice správní vědy. Poznatky klasických administrativistických škol jsou populární, protože tvoří těžko zpochybnitelná východiska dalších úvah. Z klasiků uveďme na prvním místě Lorenze von Steina, který sice neměl přímé pokračovatele, ale s odstupem doby je dobře zřetelné, že k úkolům veřejné správy, které analyzoval právě on, již netřeba přidávat další zcela nové úkoly. Slavným klasikem je i Thomas Woodrow Wilson, jenž zdůrazňoval, že politika stanoví pro správu úkoly, což ale neznamená, že by politika měla manipulovat s výkonem veřejné správy.

S politickým a hospodářským rozvojem stoupala podle Maxe Webera prestiž výkonosti administrativního státu. Weber zdůraznil, že moderní společnosti se dostanou na scenář, rozejde-li se racionalita těch, kdo řídí výrobu a obchod, s racionalitou státní byrokracie. Weberovi žáci se zabývali v této souvislosti i širokou škálou srovnání státní správy a podnikového managementu. Stavebními kameny funkčnosti weberiánské byrokracie jsou úřední hierarchie, neosobnost založená na pravidelnosti a průhlednosti, kontinuita a odbornost.

Máme-li hovořit o administrativním státu, v němž vyškolení profesionálové kontinuálně jednájí v rámci možností efektivně podle stanovených pravidel, nevyhneme se tomu, co bylo rovněž vyzkoumáno v období mezi první a druhou světovou válkou. Moderní byrokracie jako by příliš tíhla k technicismu. Zvláště americká univerzalistická škola, kterou v tomto období plně reprezentuje W. F. Willoughby, se těžko vypořádávala s námitkami, že administrativní model založený na racionálním rozhodování nemůže být vhodný pro všechny organizace a pro všechna prostředí. Vážné byly i konstitucionalistické výhrady k tomu, že moderní byrokracie zachází s právním státem dosti neurvale a nerespektuje závislost veřejné správy na moci voličů či volitelů. Předpoklad, že veřejná správa jako ostrý protiklad soukromé správy je

europinum a že americký styl myšlení je zcela jiný, posiloval názor, že weberiánská byrokracie by byla pro Spojené státy americké nefunkčním implantátem.

1.3 Nástrahy otevřené a reflexivní veřejné správy

Shodou historických okolností se těžiště správněvědního výzkumu v poválečném období přesunulo z Evropy do Spojených států amerických, což znamenalo i konec toho, co v administrativistice nazýváme moderní klasikou. Z neoweberiánského hlediska představovaly stěžejní americké studie díla v podstatě nemoderní, i když provokující a vybízějící k novému uvažování o veřejné správě. Už na počátku období celkové hospodářské expanze období 1951–1970 byly Spojené státy americké nejen vojenskou, ale i technologickou velmocí. Rychle se měnil poměr zaměstnanosti ve prospěch růstu sektoru služeb. Správní věda se snažila tyto změny reflektovat a upozorňovat na to, že „nová“ společnost bude obtížněji vsřebávat rozhodování centrální vlády.

Herbert Alexander Simon se stal vůdčí osobností teorie omezené racionality veřejné správy a po zhruba třicetiletém badatelském úsilí byl oceněn i Nobelovou cenou za ekonomii. Simon vysvětlil, že v tak složitém systému jako veřejná správa je objektivně racionální rozhodování nemožné, protože klade nesplnitelné požadavky na kognitivní schopnosti. Už jeho předběžný závěr vyslovený v roce 1946 se velmi proslavil. Byla to rukavice hozená pod nohy převážné většiny administrativistů, když Simon napsal, že většina tvrzení, která tvoří správní teorii, bohužel používá stejná přísloví. Je tomu tak, protože téměř ke každému principu můžeme najít stejně pravděpodobný a přijatelný protichůdný princip. I když každý z těchto principů povede k přesně opačnému doporučení, dosavadní teorie nám nenapovídá nic o tom, který z nich lze bezpečně použít.

Měla-li se správní věda i nadále zabývat rozhodovacími problémy, musela se smířit s faktem vždy omezené a často i evidentně podlimitní racionality. Zásadní chybou dosavadních přístupů bylo nedocenění této skutečnosti. Simon nabízel pro veřejnou správu zcela jiný typ modernity. Další výzkum se pak zaměřil zvláště na to, jak samotná formulace problému ovlivňuje sklon k riziku, a na to, jak se vyvíjí reakce na opakované neúspěchy.

Jiná větev Simonových následníků rozpracovala v tomto duchu teorii organizačního chaosu, která zpochybňuje mnohé teze o kontrolovatelnosti veřejné správy. Díky tomu se správní věda poměrně rychle sblížovala se systémovou teorií. Byrokracie byla popisována tak, že musí vynaložit příliš mnoho energie, aby udržela svou složitost. To je však často nereálné, a proto se administrativní systém propojuje s jiným složitým systémem, anebo se rozpadá.

Další významný posun, který se stal patrným 60. letech minulého století, známe pod označením *New Public Administration*. Jeho protagonistou je Dwight Waldo a vůdčí myšlenkou je zásadní zpochybnění Wilsonovy dichotomie správy a politiky. Je totiž třeba pochopit, že se od politických hodnot a zájmů ve veřejné správě oprostít nelze. Proto vystoupila do popředí pozornosti role administrátora jako aktivisty, který usiluje o dosažení sociální rovnosti. Základními principy nové veřejné správy se staly občanská participace, decentralizace rozhodování a reprezentativní byrokracie v otevřené společnosti.

Úvahy o veřejné správě přestaly být oddělitelné od obecných socioekonomických a technologických úvah. Přední administrativisté si začali uvědomovat, že žijí v období velkých civilizačních změn. Byly vyvinuty jaderné zbraně umožňující zničení lidstva. Nová, i když dosud jen nejasná očekávání byla spojována s alternativním (nerůstovým) hospodářským rozvojem a s tzv. znalostní ekonomikou. Civilizace překročila práh informačního věku a umělé inteligence.

V 70. letech skončilo období, kdy výkonnost světové ekonomiky rostla vůbec nejrychleji v dosavadní historii. Varovně ovšem bylo, že v mnoha parametrech rostla i míra globální socioekonomické diferenciacce. Vznikaly pochybnosti, jak se s tím veřejná správa a politika mohou vyrovnat. V této situaci začaly být hlouběji zkoumány autopoietické vlastnosti vládnutí, charakterizované obecně tak, že tajemství udržitelnosti administrativních systémů spočívá v jejich struktuře. Jak vysvětlil Niklas Luhmann, veřejná správa není fenoménem nastaveným apriorně. Chová se podle toho, co pozoruje ve svém okolí. Správní vědec tak vlastně pozoruje pozorovatele, který se snaží odhadnout, co má učinit.

Reflexivní pojetí, které veřejnou správu vztahuje k ní samotné, by patrně nenašlo takovou odezvu, kdyby mu nepředcházela teorie omezené racionality a teorie zpolitizované nové veřejné správy. Každopádně reflexivní koncepce směřovatně určila, že správní věda se bude nadále více než samotným rozhodovacím procesům věnovat tvorbě správních politik a transformace těchto politik do pravidel. Zároveň se ale správní věda musela smířit s tím, že rozhodnutí jsou často přijímána i v situacích, kdy si nikdo neumí správné řešení ani vzdáleně představit.

Reflexivní modernita byrokracie je v určitém smyslu založena na toleranci samoučelného chování, snaží se to však kompenzovat důrazem na otevřenost a průhlednost veřejné správy. Politické rozhodování se proto neomezuje rámcem formální autority, ale je spojeno s institucemi, které se dříve považovaly za nepolitické.

Odtud rovněž pramení akcent na interakci, negociaci a zasítování zainteresovaných aktérů veřejné správy. Tím nová modernita zpochybňuje představu o ustálených prostředcích vedoucích k plnění veřejných úkolů. Ukazuje se, jak prozíraví byli tvůrci teorie omezené racionality, když pracovali s tzv. popelnicovým modelem (*garbage can model*), v němž je jisté to, že nějaké řešení se vždy najde, pokud budou

mít aktéři rozhodování dostatek trpělivosti prohrabovat se v kontejneru plném odhozených nápadů. Kontejner je standardizovanou jednotkou a nahrazuje politické a řídicí centrum.

Nutno dodat, že reflexivní modernita a otevřenost jsou ve veřejné správě mohutně podporovány technologizací. Příkladně od 90. let minulého století se veřejná správa stává mohutným konzumentem nových technologií a nezádá si v tomto ohledu v ničem s ostatními segmenty spotřební společnosti. S tímto trendem se poměrně složitě vyrovnává požadavek hospodárnosti veřejné správy, protože nové technologie morálně zastarávají a existuje zájem na prosazení jejich velkoplošného nasazení. Nové technologie se často stávají zbytečně vsudypřítomnými.

V 21. století civilizace dosáhne jistých mezí svého růstu. Je s tím spjato i několik katastrofických scénářů, ale není marné uvažovat střizlivě. Zpomalí se, a možná i zastaví, růst světové populace. Ustálí se socioekonomická nerovnováha, spojená se stavem kvality života v jednotlivých částech světa. Lze očekávat i to, že se vyčerpají i některé faktory způsobující globalizační hrozby. Je si však třeba dobře uvědomit, že veřejná správa je ve svém současném stavu především pozorovatelem změn.

Naše úvahy nemohou opomenout ani fenomén nazvaný *New Public Management* (NPM). V anglické terminologii se výrazy *public administration* a *public management* používaly po určitou dobu vedle sebe a občas i promiskuitně. Vlastně až s příchodem ekonomické krize v 70. letech se setkáváme s typickými výroky, že ve veřejném sektoru je málo skutečných manažerů a že je nutné věnovat se důkladněji manažerským dovednostem ve veřejné správě. Ke vzorům se přitom obvykle nesahá daleko do minulosti, zpravidla jen do let šedesátých.

Vývoj v 80. letech je pak v mnoha zemích spojen se snahami o snížení tempa růstu veřejných výdajů, s využitím privatizace, se zaváděním nových informačních a komunikačních technologií spojujících veřejnou správu se sférou byznysu a v neposlední řadě i se vzrůstajícím důrazem na ekonomickou efektivitu veřejné správy. Tomu všemu začaly věnovat zvýšenou pozornost i některé mezinárodní organizace. NPM se pak stalo souhrnným označením pro manažeriální reformu veřejné správy. Zejména v USA byla však tato reforma poměrně ostře kritizována. George W. Downs a Patrick D. Larkey získali popularitu pro svou knihu z roku 1986 *The Search for Government Efficiency* tím, že nazvali tuto reformu *cargo* kultem z Melanésie. Tam se totiž domorodci údajně domnívali, že zboží a služby jsou dílem dobrých duchů a že k jejich získání stačí napodobovat rituály cizinců.

Administrativistická literatura se NPM jako praktickým hnutím soustavněji zabývala v 90. letech. Úspěch, kterého toto hnutí dosahovalo u některých politiků, byl poněkud zlehčován, hovořilo se o rozmaru módy nebo o snaze spojovat neslučitelné. Často byl také vznik NPM chápán jako odraz podmínek dlouhotrvající prosperity, a tedy jako něco, co se nehodí do časů nepohody.

Jedním z nejslavnějších autorů, který dlouhodobě promýšlel problémy NPM, je Christopher Hood. Ve své knize z roku 2015 *A Government that Worked Better and Cost Less?* s náležitým odstupem od rozmarů módy hodnotí přínos NPM pro Británii. Připomíná, jak se v 80. letech novým úřadům muselo říkat agentury a jak místo úředníků do nich přicházeli manažeři, kteří se však od úředníků nijak neodlišovali. Vzpomíná též, jak finanční správa tehdy zaváděla pro plátce daní masivní IT projekt, který měl umožnit vzdát se manuálního systému, který prý klienti hodnotili jako zastaralý a neodpovídající moderním praktikám, a jak to nakonec dopadlo s očekávanými státními úsporami v řádu stovek milionů liber. A trochu jízlivý je Hood i na Američany. Vzpomíná totiž na Al Goreovu antibyrokratickou kampaň „Pracovat lépe a laciněji“, která se oháněla zákaznickou strategií společnosti Disney. Bylo totiž veřejnosti řečeno, že nezáleží ani tak na tom, jak je co opravdu dobré, ale jak se o tom komunikuje. Toto základní sdělení bylo pak dotvrzeno písní z filmu Sněhurka a sedm trpaslíků: *Hej-hou, hej-hou, když máme starost zlou, vždy vrásky z čela vymaže hej-hou, hej-hou.*

Veřejná správa definitivně přešla do období modernity založené na vzájemně neoddelitelných prvcích reflexivity a otevřenosti. Úkoly veřejné správy více souvisí s rozsahem reprezentovaných zájmů a s intenzitou vlivového působení. Dochází k dynamickým proměnám intergovernmentálních vztahů a rozvíjí se paraprofessionalismus. Velkou neznámou zůstává, jak se budou dále projevovat ambivalentní efekty globalizace.