

Francouzská byrokratická výzva

gisreportsonline.com/r/french-bureaucracy

10. července 2020

Byrokracie

Emmanuel Martin

Francie je dítětem plakátu pro vládu byrokracie. Krize Covid-19 odhalila velké chyby a nabídla příležitosti k seriózní úpravě. Ale povaha francouzské byrokracie je taková, že reforma bude extrémně obtížná.



Ve Francii, stejně jako v mnoha jiných zemích, byrokracie plodí byrokracii. Agentury a úředníci nalézají způsoby, jak ospravedlnit zvýšení své působnosti a moci a získat politický vliv – to vše na úkor daňových poplatníků. © dpa

Ve zkratce

- **Ve Francii se byrokracie vymkla kontrole**
- **Krize Covid-19 nabízí příležitost, jak ji ovládnout**
- **Pokusy o to narazí na tuhý odpor**

Krise Covid-19 vrhla světlo na dysfunkce vládní byrokracie. Ve Francii, zatímco ústřední vláda rychle přijala ekonomická opatření, tamní administrativa prokázala trapný nedostatek připravenosti. Mezi pozoruhodné příklady patří špatné řízení zásob a testů masek a záplava neustále se měnících předpisů, které odrazovaly od výroby masek.

Francie je dítětem plakátu byrokratické demokracie. Zhruba jedna čtvrtina pracovní síly země je zaměstnána ve veřejném sektoru, včetně ústředních a místních vlád, nemocnic, státních společností a vládou financovaných organizací. Přibližně 56 procent francouzského hrubého domácího produktu (HDP) jde na veřejné výdaje. Různé úrovně vlády mají často stejné poslání. Nesčetné množství agentur vytváří a prosazuje přibližně 400 000 norem a právních požadavků. Francouzský think tank IFRAP nedávno odhadl režijní náklady francouzské byrokracie na 84 miliard eur.

Neomezená expanze

Od Velké hospodářské krize a dvou světových válek se odpovědnost vlády rozrostla o veřejné statky (jako vzdělání a zdravotnictví), regulaci trhu, sociální zabezpečení a důchody a také makroekonomickou politiku. Byl zapotřebí systém, který by dohlížel na tyto nové mise. Výsledkem byla byrokratická expanze, kterou je nyní téměř nemožné vrátit zpět.

Vládní byrokracie se stala neefektivním bludištěm byrokracie, která plýtvá penězi daňových poplatníků.

Analýzy sociologů jako Max Weber a Michel Crozier (viz rámeček) předvíдалy to, co dnes mnoho lidí cítí – že celkově se vládní byrokracie již nevyznačují odborností a pracovitostí. Staly se neefektivními bludišti byrokracie, které plýtvají penězi daňových poplatníků, maří odpovědnost a jednají proti veřejnému zájmu. Složitost tohoto systému zajišťuje, že v případě problému nikdo nenese odpovědnost. Stále rostoucí a neustále se měnící předpisy

vytvářejí právní nejistotu, která odrazuje od produktivního úsilí. Náklady pro společnost rostou, zatímco využití byrokracie pro společnost se zmenšuje.

Fakta a čísla

Max Weber a Michel Crozier

Německý sociolog **Max Weber** (1864-1920) vysvětlil, jak růst monopolního státu vyžaduje účinný správní systém. Efektivita byrokracie se odvíjí od právních pravidel, neosobních funkcí, náboru na základě kompetencí, respektu k postupům, hierarchického monitorování a odbornosti tváří v tvář stále složitějšímu světu.

Podle francouzského sociologa **Michela Croziera** (1922–2013) je úlohou byrokracie uzákonit a prosazovat přísná pravidla, která pevně rozdělují lidi nebo funkce. Tato pravidla mají zabránit bojům o moc v rámci dané organizace. Klasifikace jsou stále přesnější a formalizují tyto složky v rámci byrokracie a společnosti.

Weber i Crozier diagnostikovali problémy s byrokracií. Weber viděl, jak může vytvořit závislost, snížit autonomii jednotlivců a postupně kanibalizovat politickou moc. Vyhnout se tomu vyžadovalo lépe vyškolené politiky a nějaký druh byrokratického auditora, napsal.

Crozier popsal, jak byrokratická struktura nenechává žádný prostor pro iniciativu a jak se moc vyjadřuje „mimo pravidla“ prostřednictvím neformálních vztahů, které podkopávají Weberovu myšlenku byrokratické racionality. Tuhost a odpor ke změnám může zhoršit národní kultura, jako je francouzská tradice nedůvěry.

Jak agentury a administrátoři získávají větší kontrolu nad majetkem, cenami a volbami, podnikání se stává riskantnějším, nákladnějším a závislejší na dotacích a tajných dohodách s byrokraty. Spotřebitelé a občané čelí džungli předpisů, které vedou k postupné erozi samoregulace. Nakonec voliči začnou vyžadovat vládní paternalismus. To plodí nejen sociální zaujatost ve prospěch

byrokracie, ale také „byrokratizaci mysli“ – termín, který vytvořil rakouský ekonom Ludwig von Mises. Například ve Francii se mnoho mladých lidí nechce stát podnikateli nebo inovátory – chtějí práci ve státní službě. Tato rostoucí kohorta funkcionářů pak bude hlasovat pro rozšíření byrokracie spíše než pro její omezování.

Fakta a čísla

Ludwig von Mises

Pro rakouského ekonoma **Ludwiga von Misesa** (1881-1973) růst byrokracie nad její nezbytnou velikost odpovídal nekontrolovatelné socializaci společnosti: stále více činností se kolektivizuje a vyžaduje centrální plánování, monitorování a vynucování. Bez ukazatelů výkonnosti, jako jsou zisky a ztráty v soukromém sektoru, však nelze objektivně vypočítat hodnotu vládní byrokracie. Mechanismus zpětné vazby, který hlásí chyby systému, je vadný. Každá chyba však vede k dalšímu zásahu k její nápravě, čímž se posiluje byrokracie za ní.

Zkroucené pobídky

Byrokracie má tendenci být stabilní díky své hierarchické struktuře, ale právě tato struktura produkuje „kasty“, které bojují o privilegia. Crozier nabídl příklad francouzské národní tabákové společnosti. Všichni místní ředitelé pocházeli z École Polytechnique a bojovali, aby udrželi cizince pryč. Dělníci nesměli opravovat své stroje ani v případě jednoduchých poruch, které věděli, jak je opravit. Tato práce byla vyhrazena pro zaměstnance, který se tomuto úkolu věnoval.

Unionizace a celoživotní zaměstnávání mohou tyto kasty ještě více ztuhnout. Pokusy o reformu systému mohou vyvolat nelibost a způsobit ještě větší neefektivitu. V tomto příliš komplikovaném systému se vládní úředníci a veřejnost stávají závislými na dobré vůli a odbornosti zdánlivě nepostradatelných státních úředníků, aby se mohli orientovat ve složité síti pravidel.

Byrokraté a jejich sponzoři (vlády a zákonodárny sbory) jsou motivováni k vytváření ještě větší byrokracie. Stejně jako politici, i veřejní zaměstnanci mají někdy – nebo dokonce hlavně – sklon sledovat svůj vlastní osobní zájem. To usnadňuje skutečnost, že pojem veřejného zájmu je nejasný. Neexistuje žádný skutečný test hodnoty byrokratických služeb.



Elitní školy pro státní službu, jako je National School of Administration, připravují studenty na nejvyšší úroveň administrativy, ale také mohou vytvářet klientelismus, protože absolventi se snaží zabránit lidem zvenčí v získání špičkových pozic. © dpa

Byrokracie i vlády mají monopolní postavení, ale když agentury vyjednávají s politiky o rozpočtech, byrokraté těží z lepšího přístupu k informacím – lépe se seznámí se svou prací a s tím, kolik stojí. Jak ukázali ekonomové, pokoušejí se proto maximalizovat své diskréční rozpočty, aby získali větší moc a prestiž, větší kanceláře, více zaměstnanců a tak dále. Agentura však musí splňovat minimální standard účinnosti: musí plnit své poslání, pokud chce přežít a získat štedrý rozpočet.

V důsledku toho se byrokraté mohou stát obhájci své agentury a jejich klientů (regulovaných odvětví, která chtějí ochranu nebo dotace, nebo trhy vytvořené z regulačních komplikací). Obojí ospravedlňuje existenci a růst byrokracie.

Demokracie zmítaná

Stejný typ asymetrického přístupu k informacím existuje mezi voliči a politiky, což občanům brání ve výběru úředníků, kteří udrží na uzdě byrokratický růst a neefektivitu. Politici mohou nepřímo zvýšit byrokracii vytvářením dalších zákonů. Horší je, že může vzniknout koalice mezi státními úředníky a politiky, která rozšíří byrokratickou moc a přinesla prospěch oběma skupinám na úkor daňových poplatníků. Byrokraté jsou nejen pro mnoho politiků významnou voličskou základnou, často jsou to sami politici. Ve Francii, protože funkcionáři nemusí před kandidaturou rezignovat, mají tendenci často střídát mezi úřady byrokracie a politickými úřady. Ty otočné dveře jsou špatné pro zodpovědnost.

┆ Vlády používají strategie ke skrytí fiskální reality, která by daňovým poplatníkům odhalila plné náklady byrokracie.

Mezitím vlády používají strategie (jako je veřejný dluh nebo nepřímé daně), aby skryly fiskální realitu, která by daňovým poplatníkům odhalila plné náklady byrokracie. Dokonce i ti, kdo mají na starosti audit práce byrokratů, mohou mít zájem na falšování čísel, aby ospravedlnili své vlastní minulé nebo budoucí agentury. Instituce určené k přípravě studentů na vysokou úroveň veřejné služby, jako je National School of Administration (Ecole nationale d'administration nebo ENA), mohou ve skutečnosti vytvářet tajné dohody a klientelismus prostřednictvím zvráceného esprit de corps, který pracuje proti veřejnému zájmu.

Nepříjemná decentralizace

Historicky se Francie po staletí rozhodla pro centralismus, aby vybudovala národní stát na roztržité základně heterogenních regionů. Republikánský ideál se opíral o třídu ctnostných, bezúhonných byrokratů. Tento centralistický model však šíří nedůvěru napříč občanskou společností, zabíjí iniciativu, autonomii a seberegulaci. Situace ve Francii vyvolává více regulace shora dolů a ospravedlňuje více byrokracie.

Francie zavedla decentralizační procesy, které mají posílit demokracii na místní úrovni a snížit centrální byrokracii. Paradoxně však tato opatření se zvýšením počtu místních byrokracií rozšířila i centrální byrokracii a odpovídajícím způsobem vzrostla i veřejné výdaje. Neexistuje jasné vymezení mezi úrovněmi vlády, což znamená, že povinnosti, jako je správa dotací a provádění politik zaměstnanosti, jsou duplicitní.

Jak bylo ukázáno v předchozí zprávě o GIS, polovičatý proces decentralizace Francie, financovaný z centrálního financování, poskytl místním veřejným činitelům s rozhodovací pravomocí pobídku utrácet co nejvíce peněz. Skutečné náklady jsou skryté a odpovědnost trpí. Místní soukromé zájmy se stýkají s místními byrokraciemi na různých trzích – v oblasti školení, stravování, stavebnictví a tak dále – odůvodněné novými byrokratickými misemi. Byrokracie může bezpečně růst.

Dokonce i nedávná reforma Francie, která měla zefektivnit regionální správu, přinesla podobný výsledek. Počet zaměstnanců odmítá klesat, a to navzdory slučování oddělení a automatizaci úkolů. Zdá se, že byrokracie vždy vítězí.

Nyní, krize Covid-19 otřásla administrativou země, nabízí vyhlídky na změnu a odhaluje čtyři potenciální scénáře.

Scénáře

Prezident Emmanuel Macron je známý svou centralizační politikou. Působil v nejvyšších patrech státní správy. V roce 2017 zahájil nenápadný proces „recentralizace“, který snížil fiskální pravomoc místních úředníků. Souběžně s tím nedávné vyloučení místních úředníků z výkonu funkce členů Senátu nebo Národního shromáždění vydláždilo cestu k „gumovému“ parlamentu poslanců bez místních kořenů. Není překvapením, že lidé vyšli do ulic v opozici, hnutí, které se stalo známým jako žluté vesty. Prezident také zcela selhal ve snaze snížit počet státních zaměstnanců o 120 tisíc.

Scénář 1

Podle jednoho scénáře by pokračovalo více těchto pokusů o zefektivnění shora dolů. Ale vezmeme-li v úvahu všechny výše uvedené skutečnosti, zdá se pravděpodobné, že tento proces zůstane pozastaven, zejména s rychle se blížícími volbami v roce 2022.

Scénář 2

Ve druhém scénáři by vláda přijala strategii skutečné decentralizace. V červnu se zdálo, že se prezident Macron z krize poučil a zjevně udělal změnu v politice. Oznámil novou éru „větší svobody a odpovědnosti pro ty, kteří jednají lokálně, jako jsou starostové nebo nemocnice“. Dodal: "V Paříži nelze tak často rozhodovat o všem."

Jedním ze způsobů, jak toho dosáhnout, by bylo zavést zásadu „tvůrce rozhodnutí – plátce“, podle níž musí místní volební obvody financovat své vlastní místní byrokracie. To by přišlo s konkurencí a napodobováním mezi jurisdikcemi. Daňoví poplatníci by mohli porovnávat ukazatele nákladové efektivnosti a fiskální odpovědnost by mohla pomoci zkrotit růst byrokracie ve Francii. Různé úrovně vlády by měly své poslání jasněji vymezeny.

Dosažení tohoto cíle by vyžadovalo komplexní institucionální plán a bylo by v rozporu s republikánským ideálem pana Macrona. Poškodilo by to také mnoho vlastních zájmů. Odpor by byl

významný.

Scénář 3

Třetí scénář, který není neslučitelný s prvními dvěma, se opírá o více pravidel pro transparentnost a odpovědnost. Podrobné financování, náklady a výstupy různých byrokracií by byly zpřístupněny veřejnosti. Na všech úrovních správy by orgány dohledu měly prostředky i pravomoc k auditu různých vládních agentur. (V současné době jsou pravomoci a prostředky rozděleny mezi komise a kontrolní úřady, což je samozřejmě neefektivní stav.) Audity by byly zveřejňovány, čímž by se snížilo riziko tajných dohod.

Státní zaměstnanci by se již netěšili celoživotnímu zaměstnání, ale místo toho by měli běžné pracovní smlouvy. Před kandidaturou by museli rezignovat, čímž by přerušili incestní spojení mezi politikou a administrativou. Odbory by již nedostávaly finance od daňových poplatníků, což by je nutilo zaujímat stanoviska více v souladu s veřejným zájmem. Vzhledem k současné úrovni napětí je tento scénář velmi nepravděpodobný.

Scénář 4

Čtvrtým scénářem je podnikání jako obvykle: nešikovně decentralizovaný systém s duplicitní odpovědností, který nyní umožňují „peníze jiných lidí“ z Evropské unie a Evropské centrální banky (prostřednictvím levných půjček díky nekonvenční měnové politice). To by dále oslabilo odpovědnost a demokracii ve Francii a urychlilo její ekonomický úpadek.

Dva prvky právě tento scénář posílily jako nejpravděpodobnější. Nový premiér Jean Castex (který nastoupil do úřadu 3. července) je klasickým produktem centrální správy – její zájmy rozhodně nesleví. Senát právě zveřejnil sérii návrhů na více „místních svobod“, což je ve skutečnosti pokus pro místní samosprávy získat zpět některé pravomoci ztracené dřívější recentralizací – avšak bez plné fiskální odpovědnosti.

- Ve zkratce
- Fakta a čísla
- Scénáře