

Volební program – cíl č.

Malý a efektivní úřad

5

MĚSTSKÝ ÚŘAD

Městský úřad je největším útvarům města Nová Paka. I když stojí přes 20 milionů Kč, je s ohledem na státní dotaci jedním z nejlacinějších.

I při zvyšování objemů práce, udržujeme počet úředníků, přitom však státní dotace narůstají. Platy úředníků se však zvyšují. Jednak je to dáno valorizací platových tabulek, ale také je to dáno naší koncepcí „málo dobře placených úředníků“.

VÝVOJ

Úřad je tak levnější než před rokem 2003, i když je v něm o desítky více úředníků. Po zrušení okresních úřadů byly jejich agendy a někteří úředníci přesunuti i k nám do města. Dostali

jsme peníze na jejich platy a taky dotaci 20 miliónů Kč na budovu radnice. Bylo na nás, kolik budeme mít úředníků a jakou budovu.

Zavrhlí jsme původní představu, že městský úřad bude v dosavadní budově na Masarykově náměstí a navíc v administrativní budově Silničky, tedy ve dvou budovách ve velké vzdálenosti od sebe. Také jsme revidovali rozhodnutí, že bude 58 úředníků a plán předchozího vedení uzavřít pro rok 2003 na výkon veřejné správy veřejnoprávní smlouvou s Jičínem. Záměr, že by občané měli minimálně jeden rok jezdit dál do Jičína bylo pro nás nepřijatelný. Během jednoho měsíce a deseti dnů jsme zajistili podmínky pro ostrý start od 1. 1. 2003 u nás v Nové Pace, byť někdy v provizorních prostorách. Velkou výhodou pro město



Rada města Nová Paka 2006 – 2010, zleva Rudolf Cogan, Josef Cogan, Marek Nýdrle, Josef Hendrych, Vladimír Roučka

byla skutečnost, že nový starosta měl právní vzdělání a věc odborně zaručil. V rozhodném období ze zákona jednal i ve funkci tajemníka (předchozí tajemník ukončil pracovní poměr). Státní dotaci jsme použili na opravu budovy zvláštní školy a také na opravu 1. ZŠ, kam jsme přesunuli třídy zvláštní školy, zvláštní škola tak byla volná pro radní a úředníky :-). Za státní dotaci na reformu státní správy jsme opravili školu, ovšem s poukazem, že díky tomu uvolňujeme budovu dosavadní zvláštní školy pro úřad.

DNEŠNÍ STAV

Reformu státní správy a tedy přesun agendy na městské úřady hodnotíme pozitivně, pod vlivem starostů fungují úřady mnohem efektivněji a snad i smysluplně. Na okresních úřadech to bylo takové neosobní, odtahité.

Co se týče úředníků – tak těch je teď celkem 48.

Srovnáme to s okolními, přibližně stejně velkými městy:

Počet úředníků	2006	2010	Změna za 4 roky
Hořice	56	71	+15
Železný Brod	52	52	0
Jilemnice	67	74	+7
Nové Město nad Met.	62	76	+14
Nový Bydžov	61	68	+7
Nová Paka	47	48	+1

Vidíme úspěšnost naší metody. Co ušetříme na mzdách úředníků můžeme investovat. Do jisté míry nechápeme stesky ostatních starostů, kteří tvrdí, že doplácí na stát z rozpočtu města. Dotace na výkon státní správy je neúčelová a povinností města je státní správu vykonávat v zákonem daných standardech, nikoli více. Problémem je, že starostové jsou laici, kteří nechápou byrokrac-

tický systém a vedoucí odborů je dokázou přesvědčit o tom, že jsou třeba další úředníci. Vedoucí pak mají méně práce.

U nás jsou vedoucí odborů na vysoké odborné úrovni. Při výkonu státní správy rozhodují dle zákona a samospráva nezasahuje. Při plnění samosprávných úkolů ovšem pomáhají.

Ještě se podívejme na počty úředníků pro vybrané úseky státní správy:

	Živnost.	Stavební	Sociální	Finanční
Hořice	5	8	9	6
Železný Brod	3	5	6	7
Jilemnice	3	8	12	8
Nové Město n./ Met.	3	8	11	8
Nový Bydžov	4	5	10	7
Nová Paka	2	5	7	6

DALŠÍ ÚKOLY

Naším hlavním úkolem v příštím období je udržet úřad ve stávající velikosti. Musíme přece šetřit peníze na chodníky a silnice, a jeden úředník je nyní minimálně 350 000 Kč ročně. V případě, že stát na města převede další agendy, tak je budeme pokrývat stávajícími úředníky. Za samozřejmost považujeme solidní jednání úředníků vůči občanům. Jejich povinností je každého řádně poučit a vyřídit věc za zákonných podmínek, v co nejkratší lhůtě a bez zbytečných formalit.

Každý může sám porovnat stávající práci úřadu s činností bývalého okresního úřadu. Fronty a pomalost úřadování byly na okrese pověstné (vzpomeňme celodenní výlety na „dopravku), snad se to podařilo odstranit. Určitě nám dá za pravdu i ten, kdo má styk s jinými úřady v okolí, i v tom směru obstojíme: I když se to celkově zlepšilo a ve spoustě měst začínají přistupovat k lidem jako k zákazníkům.

Teorie byrokracie

Nyní několik teoretických poznámek o výkonu veřejné správy, jestli chcete o její administrativě, tedy úřadování. Připomeňme některé výchozí idey – nemá smysl vymýšlet to už někdo objevil. A myšlení o výkonu veřejné moci je už určité dál.

Pojem byrokracie je dnes vnímán mírně negativně, jak alespoň částečně ukážeme níže, vyplývá to z neznalosti věci. Byrokracie má své limity, ale zároveň nezastupitelnou úlohu ve veřejné správě.

Slovo byrokracie souvisí s plátnem pokrývajícím stůl, na který první byrokraté (správci) pokládali nájmý vybrané pro francouzského krále za spravovaná území. Ve vědě jej začal používat V. de Gournay v 18. století. Znaky byrokracie systematicky popsal Max Weber, jeho analýza je základem většiny prací následujících.

Weber při svém výzkumu byrokracie především provedl analýzu historického vývoje organizačních struktur. Na základě své analýzy navrhl principy správné byrokracie.

Nutno podotknout, že Weberova teorie byrokracie se netýká jen státní nebo veřejné

správy, byrokracie je pro něj všeobecným typem organizační struktury. Nevidí rozdíl v principech správy veřejné a soukromé a zdůrazňuje, že americkému způsobu uvažování je toto rozdělení koncepcí (na rozdíl od Evropy) cizí.

Weber charakterizoval moderní byrokracii tak, že se jedná o ty organizační struktury, kde je (na rozdíl od vrchnostenské správy vykonávané šlechtou)

- práce rozdělena podle věcných hledisek a dílčí práce jsou uskutečňovány specializovanými zaměstnanci,
- zajištěno permanentní vyřizování záležitostí,
- rozdělena působnost a pravomoc,
- stanovena pevná úřední hierarchie, s jednou řídicí a odpovědnou osobou,
- převažující písemná komunikace,
- stanoveno jaká pravidla se uplatňují při řízení úřadu,
- stanoveno jaké jsou kvalifikační předpoklady pro výkon určité činnosti a
- pevná úřední disciplína a kontrola.

Pro postavení úředníků pak tyto znaky moderní byrokracie znamenají, že výkon úřadu je pro úředníka hlavním nebo jediným zdrojem obživy. Zaměstnavatelem úředníka není konkrétní osoba, ale abstraktní úřad. Úředník je jmenován nadřízenou instancí (volba je méně vhodná, neboť je uskutečňována neodborníky). Odměna za úředníkovu práci sice není nadstandardně vysoká, ale je jistá a dlouhodobě garantovaná. V případě, že je stanovena definitivní, tak doživotnost nemá charakter vlastnictví úřadu jako tomu bylo v době kdy správu uskutečňovala šlechta. Jejím účelem je však zvýšení závislosti na nadřízených.

Pro Webera je správa byrokratickou jedinou alternativou správy diletantské. Existence byrokracie jako odborně založené a řízené správy je jedinou možností jak vést složité společenské záležitosti.

Jako historickou alternativu moderní byrokracie (tedy z jeho pohledu přelomu 19. a 20. století) vidí Weber šlechtickou správu (tedy správu vrchnostenskou). Z historického hlediska považuje Weber byrokratickou správu v typizovaném provedení za nejlepší možnou.

Na Webera navazuje myšlenkový směr neoweberianský, který považuje formálně racionální uspořádání byrokratické organizace za neefektivnější způsob správy a vlády.

Práce R. G. Francise a R. C. Stona (Service and Procedure in Bureaucracy, 1956) zdůrazňovala možnost dobrého uskutečňování vlády byrokracií, pokud je kladen důraz na poskytování kvalitní služby příjemci více než na formálně-právní proceduru. Neosobnost mezilidských vztahů ke klientům veřejné služby je podle nich kompenzována intenzitou vztahů mezi úředníky.

Výzkumem intelektuálních kvalit se zabýval M. L. Kohn (Bureaucratic Man: A Portrait and an Interpretation, 1971). Kohn rozděloval úředníky na dvě skupiny: 1. byrokratickou, tedy úředníky z rozsáhlých úřadů s komplikovanou hierarchií a 2. nebyrokratickou, tedy úředníky malých úřadů s jedinou úrovní. Byrokraté podle tohoto členění pak vykazovali mnohem vyšší rozvoj osobnosti (intelekt, záliby, odpovědnost) než nebyrokraté. Kohn vyslovil domněnku, že příčinou vyššího osobnostního rozvoje je nutnost reagovat na měnící se poměry vně i uvnitř složitější organizace, potřeba komunikovat s mnoha dalšími úředníky a přijímání odpovědnosti za rozhodování. Znamená to tedy, že byrokratický systém může mít vliv na rozvoj kreativity a kvalit svých zaměstnanců.

Zastáncem byrokracie je i H. Kaufman (Red Tape, 1977). Zdlouhavost správních řízení může být podle něho někdy výhodou, neboť se zabráni náhelnému vzniku společensky nevhodného zařízení (Kaufman to dokumentuje na proceduru předcházející povolení skládky odpadů).

Další velká skupina vědců (H. A. Simon, M. Olson, R. K. Merton) nehledala možnost zvyšování efektivity byrokratických organizací, ale vysvětlovala, proč je neefektivnost byrokracie nevyhnutelná.

H. A. Simon (Administrative Behavior, 1945) hledá příčiny neefektivnosti byrokratických organizací zejména v množství principiálně protikladných požadavků vyplývajících z jejich fungování. Pojmy jako specializace, jednota směřování, efektivita, racionalizace mají vždy několik – protikladných interpretací – z hlediska jednotlivých částí byrokratické organizace, jejich cílů, vedení a příjemců jejich služeb. Objektivně může být racionalita správná, někdy však může působit vůči účastníkovi řízení značnou tvrdostí. Stejně tak úředník, perfektně ovládající jeden správný úkon, může být obviňován z fachtivismu.

Weberovské „odlidsnění“ ve jménu racionality tedy není možné, protože ve změti působení různých vlivů nelze hledat jednotné optimální řešení. Působení vlivů je navíc dále komplikováno

- a) proměnami našich vlastních či organizací sdílených hodnot,
- b) nemožností dohlédnout důsledky našich rozhodnutí a
- c) nemožností měřit efektivitu duševně pracujících zaměstnanců.

Weber se tedy podle Simona ve svých předpokladech mýlil a dlouhodobé zvyšování efektivity není v byrokratických organizacích možné.

Z jiného pohledu kritizuje weberovský koncept Olson (The Logic of Collective Action, 1965). Jeho rozbor omezené efektivity byrokratických organizací je postaven na prokázání rozdílu mezi racionální osobní a týmovou. Organizace, které nejsou schopny nastavit zpětnou vazbu své efektivity (tak, aby bylo lze určit nefunkční části organizace), nutně produkuje neefektivní chování svých členů, protože to je na úrovni jednotlivců racionálně neefektivnější. A veřejná správa zpětnou vazbu postrádá jak na centrální, tak na všech podřízených úrovních, a proto musí fungovat neefektivně.

Dalším z kritiků Webera je Robert K. Merton (Bureaucratic Structure and Personality, 1949), který přijímá některá z weberovských východisek, ale snaží se dokázat, že závěry z nich plynoucí jsou se závěry samotného Webera v příkrém rozporu. Byrokratické organizace jsou velmi dobře sestavené stroje na řešení minulých problémů, ale za změněných podmínek (a změna podmínek je v moderní dynamice se rozvíjející společnosti častá), tedy v okamžiku, když mají začít řešit problémy nové, fungují neefektivně. Navíc je neefektivnost mimořádně výhodná, protože umožňuje odmítnout nebezpečnou zodpovědnost.

A. W. Gouldner (Cosmopolitans and Locals) experimentálně (sociologickým zkoumáním) ověřil, že zvyšování odbornosti úředníka zvyšuje pravděpodobnost jeho odchodu z úřadu. Což je v rozporu s Weberovou koncepcí úměry odbornosti a stability úřadu.

Pozdějším analytikem dysfunkcí byrokracie byl L. Peter (The Peter Principle, 1969), který zkoumá konsekvence povyšovacího principu založeného na základě výsledků práce v nižší pozici. Tedy, že vyšší místa jsou obsazována úředníky z nižších postů. Považuje tento postup za iracionální, neboť není korelace mezi úspěšností na nižším a vyšším postu, neboť vyšší post zpravidla vyžaduje jiných znalostí, zkušeností a přehledu. Je pak jen otázkou času, kdy na svém místě schopný úředník bude povýšen až na pozici, kterou již nebude zvládat a z té již dále nepostoupí.

Z pohledu úředníka provedl analýzu byrokracie M. Crozier (Le monde des employés de bureau, 1965), shledává, že byrokracie je překážkou dynamičtějšího rozvoje společnosti. Úředníci se podle něho dokážou naučit využívat zásad, které původně považoval Weber za základ neosobní služby uskutečňované organizací. Crozier konstatuje rozdvouzení zájmů úředníků, kteří se na jedné straně cítí vykořisťováni, ale zároveň spolupracují a pomáhají těm, co je řídí.

Podobně k otázce působení byrokracie zaujímá stanovisko R. G. Dahrendorf, který rozpoznal sílu i slabost byrokracie. Používá Marxovo členění (s Marxem polemizoval) do společenských tříd konstatuje, že byrokracie je vždy součástí vládnoucí třídy, resp. pracuje pro ni. Bez byrokracie nelze vládnout. Byrokracie tedy neurčuje cíle a účel vlády, ale naplňuje je. Úředníci jsou služebním nástrojem, bez kterého nelze uskutečňovat vůli vládnoucí třídy. V historickém kontextu je byrokracie vždy nucena poskytnout své služby měnícím se vládnoucím vrstvám.

Wiliam Niskanen (Bureaucracy and Representative Government, 1971) je dalším důkladným kritikem byrokracie (v užším smyslu, tzn. úřednictva státní správy). Podle něho zejména vyšší státní úředníci sledují své cíle - zvýšení svého vlivu, prestiže a příjmu. Toho dosahují zvětšováním rozpočtovaných výdajů ve svém úseku úřadu, což jim umožňuje přijmout více zaměstnanců a prosazovat pro svůj úřad širší okruh působnosti. Tím stoupá význam úřadu a také vliv a prestiž vedoucího úředníka. Zvětšení ovládaných zdrojů (zvětšení úřadu) je také důvodem ke zvýšení mzdy vedoucího úředníka. Více podřízených úředníků zvětšuje množství volného času vedoucího úředníka.



JIČÍNSKÝ deník

Novopačtí začínají šetřit! Zefektivňují chod úřadu.

NOVÁ PAKA - Optimalizace městského úřadu je jedním z kroků packé radnice, který by měl vést k úsporám.

Radní se půl roku po komunálních volbách zabývali efektivností chodu městského úřadu a navrhli několik organizačních změn, které by měl vést k jeho optimalizaci. Jako nový odbor byla zřízena kancelář úřadu, v čele bude tajemník Zdeněk Sucharda.

S účinností od čtvrtka byl zrušen živnostenský odbor, který přechází pod správní. „Tento odbor byl tak malý, že nepovažujeme za efektivní, aby působil samostatně. I nadále bude vydávat rozhodnutí jako živnostenský úřad, kancelář zůstane na svém působišti,“ upřesňuje starosta Josef Cogan. Dále dojde zřejmě během měsíce května ke sloučení podatelny a pokladny, obě by se měly nacházet v přízemí. Zde radní řešili především dostupnost služeb pro občany, neboť podatelna nyní funguje v prvním patře.



Budova městského úřadu v Nové Pace.
Autor: DENÍK/Radmila Šepsová

Počet zaměstnanců

Dalším rozhodnutím bylo stanovení maximálního počtu zaměstnanců MěÚ. Současný počet 54,8 pracovní síly bude snížen na 53. Podle starosty je patrné, že musí dojít k úspoře. Situace bude řešena přirozeným odchodem zaměstnanců do důchodu. Tento krok by měl přinést do rozpočtu zhruba půl milionu korun ročně, navíc vznikne prostor pro finanční motivaci ostatních zaměstnanců. Peníze budou vloženy do investic. „Budeme i nadále šetřit, neboť jsme proinvestičně naladěni, a tak začínáme u sebe, tím minimálně změny na úřadě,“ doplňuje starosta.