

Specifickým typem sociální autority, která se formuje racionálně, je byrokracie. Sociální působení spjaté s tradiční autoritou typicky představuje patriarchyalismus. V osobní autoritě, kterou nevytvořila ani racionální pravidla ani tradice, pak spočívá charisma-tický typ panství.

Začneme tedy typem, který je nejiracionálnější a pro nás dnes nejběžnější – novodobou byrokratickou správou.

3. typ

Weber, M. 1997. *Autorita, etika a správa*
s. 65-97

III. Byrokracie

Charakteristika moderní byrokracie

(W. u. G., str. 551-552)

Dnešní úřady fungují podle těchto principů:

I. Platí pro ně princip vymezených úředních *kompetencí*, upravených zákony a správními nařízeními. To znamená: 1. Pravidelné činnosti potřebné k byrokratickému řízení daného útvaru jsou jasně rozděleny jako úřední povinnosti. 2. Rovněž je napevno rozdělena příkazovací moc, popřípadě i donucovací prostředky (fyzické, sakrální a jiné). 3. Pravidelné a plynulé plnění takto rozdělených povinností se plánovitě pojišťuje tím, že se k tomu ustanovují osoby s předepsanou kvalifikací.

Tyto tři momenty konstituují na veřejnoprávní platformě byrokratický *úřad*, v soukromohospodářské oblasti byrokratický *podnik*. Podobné instituce se v politických a církevních společenstvích vytvořily teprve za moderního státu, v soukromém hospodářství až za pokročilého kapitalismu. Stabílní úřední funkce nebyvaly pravidlem, ale jen výjimkou i v politických útvarech tak rozsáhlých, jako byly říše starého Orientu, germánské a mongolské výboje či některé feudální státy. Právě ta nejdůležitější opatření v nich uskutečňoval panovník s osobními zmocněnci, stolovníky a služebníky s pověřením dočasným a neurčitě vymezeným a s oprávněním jen pro jednotlivý případ.

II. Platí princip *úřední hierarchie* a instančního postupu. To znamená pevně stanovený systém nadřízenosti a podřízenosti; vyšší dohlíží na nižší. Systém, který ovládanému též skýtá pevně vymezenou možnost odvolávat se od nižšího řádu k vyšší instanci. V plně rozvinutém typu je úřední hierarchie uspořádána *monokraticky*. Princip hierarchické instanční

cesty máme uskutečněn v byrokratických útvarech státních, církevních i jiných, např. ve velkých stranických organizacích i ve velkých soukromých podnicích, třebaže se soukromé instance nenazývají úřady. Avšak ani když se plně uplatňuje kompenzační princip, hierarchická nadřízenost neznamena, alespoň ve veřejné správě, zároveň oprávnění k tomu, aby si vyšší instance jednoduše přisvojila záležitosti instance nižší. Tak tomu zpravidla není; čili kdyby se některý úřad zrušil, nezbyvalo by nic jiného, než jej zase obnovit.

III. Moderní úřadování se zakládá na spisech (aktech), které se v prvopise nebo v konceptu uchovávají, na štábu subalterních úředníků a písařů všeho druhu. Souhrn úřednictva v úřadě, činného s příslušným aparátem hmotných zařízení a aktů, tvoří *byro*, kancelář. Moderní organizace úřadu zásadně odlučuje kancelář od soukromého bytu. Vůbec odděluje jako zvláštní oblast úřední činnost od soukromého života, úřední peníze a prostředky od soukromého majetku úředníkovy. K tomuto stavu se dospělo teprve dlouhým vývojem. Dnes platí všude, jak ve veřejných institucích, tak v soukromých podnicích. Kancelář a domácnost, obchodní korespondence a soukromá korespondence, podnikové jmění a osobní jmění se zásadně oddělují. Tendence k tomu byly už ve středověku, čím víc se pak uplatňoval novodobý typ obchodování, tím byl výraznější. Dá se téměř říci, že rysem moderního podnikatele je prezentovat se jako „první úředník“ svého podniku, tak jako se vládce specificky byrokratického moderního státu prohlašoval za jeho „prvního služebníka“. Představa, že státní úřadování a soukromohospodářská administrativa je přece jen něco podstatně rozdílného, je představa evropská, kontinentální. Američanům je naopak zcela cizí.

IV. K úřadování, zvláště je-li to úřadování specializované – a takové je pro moderní dobu příznačné –, se

obvykle vyžaduje odborné vzdělání. To se stále více týká i vedoucích či administrativních pracovníků v soukromohospodářském podniku stejně jako státních úředníků.

V. V rozvinutém úřadování se vyčerpává veškerá pracovní síla úředníka, i když je povinná pracovní doba v kancelářích vymezena. Také k tomu se ve veřejné i soukromohospodářské administrativě dospělo teprve dlouhým vývojem. Dříve bývalo normální vyřizovat záležitosti a obchody „mimo úřad“.

VI. Úředníci si při své činnosti vedou podle obecných, víceméně pevných, víceméně kompletních naučitelných pravidel. Osvojování těchto pravidel se ustavuje ve zvláštní nauku (právní věda, případně spravověda, kancelářská nauka), které se úředníci učí.

Moderní úřadování je natolik vázáno pravidly, že dnes například v teorii platí tato norma: Je-li úřad zmocněn, aby zařídil provedení nějaké věci, neopravňuje jej to dávat rozkazy od případu k případu, ale má jen vydat abstraktní směrnice. Jak uvidíme, je to pravý opak způsobu řízení, jaký převládá v patrimonialismu – způsobu, kdy se to, co není dáno svatou tradicí, vyřizuje individuálními privilegii a milostmi.

Postavení úředníka

(W. u. G., str. 552–556)

To všechno má důsledky pro postavení úředníků v úřadě i mimo něj:

I. Úřední funkce je *povolání*. Je to vidět už z toho, že jmenování do úřadu je podmíněno předepsaným vzděláním, jež zpravidla po dlouhou dobu absorbuje všechny síly kandidáta, a předepsanými odbornými zkouškami. Zřejmé je to i z toho, že úředníkův úvazek má povahu pracovní disciplíny, a tím je vnitřně utvá-

řen. Svěřili se někomu úřední funkce, právně ani fakticky se to nechápe tak, že si její držitel odbude jistou práci a pak už mu úřad bude jen zdrojem renty či povyražení, z něhož podle libosti bude čerpat. Tak to bývalo ve středověku a namnoze ještě i na prahu moderní doby. Úřední činnost se rovněž nepovažuje za běžnou honorovanou směnu služeb jako při svobodné pracovní smlouvě. Naopak, i v soukromém podniku se nástup do úřední funkce chápe jako přijetí specifického závazku *věrnosti*. Zato se funkcionáři zaručuje zajištěná existence. Na této specifické věrnosti úřadu je důležité, že neznamena – jako ve feudálním nebo patrimoniálním panství – vztah k osobě na způsob věrnosti vazalské nebo stoupenecké, nýbrž že věrnost platí neosobnímu *věcnému účelu*. Tomuto věcnému účelu, k jeho ideologickému výkladu, se jako náhražka za pozemské nebo i nadpozemské osobní pány podsouvají jisté „kulturní ideje“, o nichž se myslí, že jsou v daném společenství ztělesněny: „stát“, „církev“, „obec“, „strana“, „podnik“. Např. úředník politické strany se nepovažuje za osobního sluhu panovníka, alespoň ne ve vyspělém moderním státě. Ale ani biskup, kněz, kazatel není už dnes, jako za počátků křesťanství, nositelem čistě osobního posvěcení, jenž osobně pověřen Pánem a jen Jemu odpovědný, poskytuje nebeské milosti tomu, koho uzná za hodného a kdo o ně žádá. I když tato stará teorie přežívá, je ve skutečnosti úředníkem ve službě věcného účelu, jako dnešní církev realizuje a zase i ideologicky vysvětluje.

II. *Osobní* postavení úředníka se přitom utváří takto:

1. Moderní úředník, ať veřejný nebo soukromý, požaduje od ovládaných občanů rovněž specificky vyšší „stavovské“ *sociální ohodnocení*, a také se mu ho většinou dostává. Jeho sociální pozice je garantována hodnotným řádem a u politických úředníků i zvláštěními trestními ustanoveními o „napadení úřední oso-

by“, o „znevažování“ státních a církevních úřadů atd. Skutečně sociální postavení úředníků je obyčejně nejvyšší ve starých kulturních zemích tam, kde je silná potřeba odborně kvalifikované správy, kde přitom panuje silná a nekolísavá sociální diferenciacce a kde úředníci díky dělbě sociální moci, nákladnosti předepsaného studia nebo stavovským konvencím pocházejí většinou z vrstev sociálně a ekonomicky privilegiovaných. Školním diplomem, na nějž bývá kvalifikace úředníka vázána, se pochopitelně v jeho sociálním postavení „stavovský“ prvek posiluje. Ojedinele – např. v německé armádě – je toto stavovství výslovně potvrzeno předpisem, že k přijetí mezi aspiranty úřední (důstojnické) dráhy je třeba souhlasu („volby“) příslušníků úřednického (oficírského) sboru. Podobné jevy přispívají k cechovní uzavřenosti úřednictva a byly typické pro někdejší byrokracii patrimoniální, obzvláště prebendální. Snahy opět ji v pozměněné podobě vzkřísit nejsou ani v moderní byrokracii nijak řídké a hrály roli i při požadavcích značně zproletarizovaných administrativních odborníků (tretij element) za ruské revoluce.

Nízkého sociálního uznání se úředníkům dostává tam, kde je potřeba odborně školené administrativy malá a stavovské konvence slabé, protože se lidem otvírají široké možnosti výdělků a sociální rozvrstvení je labilní. Často je tomu tak v nově osídlených územích. Jmenovitě ve Spojených státech.

2. Byrokratický úředník čistého typu bývá *jmenován* nadřízenou instancí. Úředník volený občanstvem není již postava čistě byrokratická. Samozřejmě formální volba vždycky neznamena, že se za ní neskrývá jmenování. Ve státní sféře např. jmenování od šéfů strany. Zda tomu tak je, nezávisí na paragrafech státních zákonů, nýbrž na fungování stranických mechanismů. Ty dokáží tam, kde mají pevnou organizaci, proměnit volbu formálně svobodnou v pouhou akla-

maci kandidátů jmenovaných šéfem strany. Nanejvýš v obvyklý boj o hlasy pro jednoho ze dvou designovaných kandidátů, odehrávající se podle jistých pravidel. Rozhodně však ustavení úředníka volbou modifikuje tuhost hierarchické podřízenosti. Úředník zvolený těmi, které ovládá, je značně samostatný vůči úředníkovi instančně mu nadřízenému, protože jeho pozice se neodvozuje „shora“, ale „zdola“, respektive nikoli od nadřízené úřední instance, ale od partajních vládců (bossů), kteří určují jeho další kariéru. Jeho kariéra nezávisí na jeho představených ve správní službě, anebo na nich nezávisí nejvíc. Úředník nevolený, jmenovaný svým pánem, si obvykle ve službě vede, technicky vzato, perfektněji, neboť za podmínek jinak stejných o jeho výběru a kariéře velmi pravděpodobně rozhodují odborné zřetele a kvality. Lidové voliči, tedy neodborníci, se mohou přesvědčit o míře odborné kvalifikace svého kandidáta do úřadu až po zkušenostech, které pocítí sami na sobě, tedy až dodatečně. A politické strany – ať už si zajišťují zvolení svého člověka jakýmkoli způsobem – ať už tak, že bossově strany sestaví kandidátní listinu pro volbu formálně svobodnou, anebo tak, že ho vybere sám šéf – nesledují především hlediska odborná, nýbrž oddané služby vůči stranické moci. Rozdíl je ostatně relativní. Vždyť totéž de facto platí i tam, kde úředníka jmenují legitimní monarchové a jejich poddaní – jenomže tam je účinek „oddanosti“ ještě méně kontrolovatelný. Ale tam, kde je anebo stoupá potřeba odborné, školené administrativy, jako dnes vzrůstá i ve Spojených státech, a kde stranické kliky musí počítat s intelektuálně vyspělým, vzdělaným a svobodně pohyblivým „veřejným míněním“ (které ovšem ve Spojených státech zejména v městech chybí všude tam, kde množství přistěhovalců mají za „hlasovací telata“), uškodilo by prosazování nekvalifikovaných úředníků vládnoucí straně při příštích volbách, zejména pokud

úředníky určoval její šéf. Jestliže vedoucí správní funkcionáře i úředníky jim podřízené volí lid, oslabuje to obvykle hierarchickou závislost, ale i odbornou kvalifikaci. Preciznost byrokratické mašiny je tím silně ohrožena, alespoň ve velkých a málo přehledných administrativních tělesech. Je známo, že ve Spojených státech federální soudci jmenovaní prezidentem vynikali kvalifikací a integritou nad soudci volenými, ačkoli se oba tyto typy činovníků vybíraly především podle stranických hledisek. Naproti tomu rozsáhlé reorganizace velkoměstských komunálních správ, požadované reformátory, počítají skoro všude s volenými starosty pracujícími s úřednickým aparátem, který si sami *jmenují*, operujícími tedy „po césarovsku“. Efektivnost „césarismu“ produkovaného demokracií tkví technicky v postavení „césara“ jako svobodného, tradicí nepoutaného pověřence mas (vojstva nebo občanstva), a právě proto neomezeného pána nad kádrem vysoce kvalifikovaných důstojníků či úředníků, které si sám vybral, nehledě na tradici ani na jiné zřetele. Taková vláda „osobního génia“ je ovšem rozdílná od formálně „demokratického“ principu veskrze volené administrativy.

3. Místa v byrokratických úřadech veřejných a jim obdobných, ale stále více i v jiných kancelářích, bývají obvykle *na celý život*. To se zpravidla fakticky předpokládá i tam, kde existuje výpověď nebo periodicky obnovované potvrzování. I v soukromých podnicích se tím zpravidla liší úředník od dělníka. Právní či faktická doživotnost místa však neznamena „vlastnické právo“ na úřední křeslo jako za mnohých forem vlády v minulosti. Pokud někde vznikly právní záruky proti svévolnému sesazení nebo přeložení – jako u nás pro úředníky soudní a většinou i pro úředníky správní – mají pouze garantovat objektivní plnění úředních povinností, nerušené osobními ohledy. V byrokracii tedy z lepší právní záruky „nezávislosti“

neplyne vyšší majestát, vyšší konvenční hodnocení takto zajištěného úředníka. Často naopak. Zvláště ve společnostech se starou kulturní tradicí a sociální diferenciací. Čím tužší podrobenost libovůli pána, tím spíše se musí zachovávat konvenční panský styl života, a tu nedostatek právních záruk může v konvenčním hodnocení povznášet úředníka tak, jako ve středověku povznášelo ministeriála nad svobodníka, královského soudce nad lidového sudího. Sesadit z funkce důstojníka nebo správního hodnostáře je u nás vždycky snadnější než sesadit „nezávislého“ soudce, kterého obyčejně ani nejhrubší provinění proti „zákonu cti“ nebo proti salonním způsobům nestojí úřad. Právě proto je však soudce v očích panské vrstvy za předpokladů jinak stejných společensky méně „přijatelný“ než onen úředník, jemuž závislost na pánovi silněji upevňuje „stavovskou“ úroveň životního stylu. Průměrný úředník přirozeně usiluje o „právo úředníka“, jež by kromě materiálního zabezpečení ve stáří posílilo i garance proti svévolnému suspendování. Toto úsilí má však přítom své meze. Přílišné „právo na úřad“ ztěžuje technicky účelné obsazování funkcí a také překáží kariéře snaživých čekatelů. Mimo to si činovník přeje raději záviset na „kolegovi“ než na ovládaných občanech sociálně níže postavených, a tedy nenese závislost na „těch nahoře“ příliš těžce. Současné konzervativní hnutí mezi bádenskými duchovními, postrašenými domnělou hrozbou odluky státu od církve, bylo výslovně motivováno přáním, „aby se kněz nestal z pána sluhou obce“.

4. Úředník zpravidla pobírá *peněžitou* odměnu v podobě pevného *platu* a zaručené penze pro stáří. Plat není v principu mzdou vyměřovanou podle výkonu. Vyměřuje se „stavovsky“, podle funkce (hodnosti), a kromě toho eventuálně podle počtu let služby. Úředník je poměrně dobře zajištěn a navíc ve společnosti vážen; proto v zemích, které už nemají příleži-

stost ke koloniálním ziskům, bývá úřednické povolání žádané, takže i poměrně huře placené.

5. Podle hierarchické struktury úřadů prochází úředník *kariérou* od míst nižších, méně významných a méně honorovaných, k místům vyšším. Průměrný byrokrat si pochopitelně přeje, aby byly podmínky vzestupu co nejmechaničtěji fixovány: když už ne postup ve funkcích, tedy platová stupnice „podle let“, případně (tam, kde se vžily přijímací zkoušky) s přihlédnutím ke známce na vysvědčení, která tu či onde vtiskuje úředníkovi nezrušitelnou pečeť na celý život. Spolu se snahou posílit definitivu úřednických míst a stavovsky vyhranit a ekonomicky podpořit úřednické povolání směřuje vývoj k tomu, aby se úřady braly jako prebendy pro osoby kvalifikované vysvědčením. Všeobecnou osobní a duchovní způsobilost však nelze posoudit podle podružného znaku, jakým je školní klasifikace, takže dochází k tomu, že právě nejvyšší politické funkce, zvláště ministerská křesla, se běžně obsazují bez jakéhokoli vysvědčení.

Podmínky, za nichž se vytváří byrokracie.

Finanční hospodaření, financování

(W. u. G., str. 556)

Sociálním a ekonomickým předpokladem takového moderního utváření úřadu je:

1. rozvoj *peněžního hospodářství*. Úředník je dnes totiž placen, a to převážně v penězích. Pro povahu úředníka je to *okolnost* velmi významná. Sama o sobě ovšem není rozhodující.*

* Weber v dalším textu poukazuje na historické příklady byrokratizace při naturálním hospodářství (starověký Egypt za Nové říše, pozdní římský principát, římskokatolická církev ve 13.–14. století, Čína).

(W. u. G., str. 559)

I když tedy není plně rozvinuté peněžní hospodářství nezbytným předpokladem, je nezbytnou podmínkou byrokratizace jako *stálé* struktury, aby byly k dispozici *stálé* fondy. Tam, kde se nečerpají ze soukromého zisku – jako při byrokratické organizaci velkého moderního podniku – nebo z pevného výnosu statku – jako na pozemkovém panství –, předpokládá trvalá existence byrokratické správy pevnou soustavu *daní*. Pro ni je ze známých důvodů peněžní hospodářství jedinou jistouází. Proto dosahovala byrokratizace správy poměrně značně vyššího stupně v městských obcích s plně rozvinutým peněžním hospodářstvím než v soudobých říších, plochou mnohem rozsáhlejších. Jakmile ovšem tyto státy mohly rozvinout pravidelný systém dávek, rozrostla se v nich byrokracie mnohem rozsáhleji než v městských státech, které, pokud se jejich rozsah udržoval v přiměřených mezích, vykazovaly všude tendenci k plutokratické kolegiální správě honorární, jaká jim dobře vyhovovala. Nejvlastnější půdou pro byrokratizaci správy byl odedávna specifický vývoj nákladů na správu, a to:

Kvantitativní růst administrativních úkolů

(W. u. G., str. 559)

2. Jejich *kvantitativní* růst. Klasickou živnou půdou pro byrokratizaci správy v oblasti politiky je velký stát a masová strana.

To ovšem neznámá, že každý velký státní útvar, který z historie známe, měl byrokratickou správu.*

* V rozsáhlé poznámce Weber ukazuje, že bez byrokratické správy byl politickou jednotkou nepevnou, s omezenou akční schopností. Kulturní jednotu v něm vytvářela např. stavba církve, ve

Jako příklady byrokratizace velké masové strany se uvádí sociální demokracie a ve velkém měřítku obě hlavní americké strany.

Kvalitativní rozvoj administrativních úkolů

(W. u. G., str. 560–561)

3. Ještě více než kvantitativní rozměry podněcuje byrokratizaci kvalitativní rozpětí a vnitřní rozvoj správních úkolů. Popud k byrokratizaci a směr jejího zaměření se může utvářet různě. V nejstarší zemi s byrokratickou státní správou, v Egyptě, šlo o technickou nezbytnost centrálně řízeným hospodářstvím regulovat pro celou zemi vodní režim. Ta nezbytnost vytvořila písařský a úřednický aparát. Ten pak již v rané době našel druhé pole působnosti v mimořádné stavební činnosti, organizované vojensky. Jinak způsobovaly byrokratizaci nejčastěji potřeby spojené s budováním stálé armády k mocenskopolitickým cílům a tomu odpovídající vývoj financí. V moderním státě klade mimo to rostoucí nároky na správu stoupající komplikovanost civilizace a přispívá rovněž k byrokratizaci. Rozsáhlou expanzi za hranicemi i za moři uskutečnily, pravda, státy s vládou honorární (Řím, Anglie, Benátky), ale, jak ještě ukážeme, státní správa v takových honorárních státech měla v porovnání se státy byrokratickými relativně slabou intenzitu a příliš mnoho trvalých úkolů k řešení a k vyřizování si *do svého provozu* nepřibírala. Rozumějme dobře: v obou případech *struktura* státní moci silně ovlivnila kulturu. Jen málo ji však ovlivňovala stát-

středověku stále více zbyrokratizovaná. Římská říše a britské impérium se právě v období největší expanze málo opíraly o byrokracii, obešly se bez ní proto, že minimalizovaly své funkce směrem dovnitř (omezovaly se na řídké interní zásahy, jen když to nevyhnutelně žádal „zájem státu“).

ním řízením a státní kontrolou. Platí to o všem všudy, od soudnictví až po výchovu. Kulturní nároky tam vzrůstaly víceméně růstem bohatství nejvlivnějších vrstev ve státě.

Růst byrokratizace je do jisté míry prostě funkcí růstu bohatství, konzumně využitelného a vynakládaného na konzum, jakož i zjemnělé techniky života, která se tím umožňuje. To působí zpětně na lidské potřeby, a tak roste subjektivní nezbytnost organizované společenskohospodářské a interlokální, tedy byrokratické péče o nejrůznější potřeby životní, dříve buď neznámé, anebo uspokojované soukromohospodářsky a lokálně. Z politických momentů přispívá k byrokratizaci stoupající nárok, aby společnost navyklá na absolutní *klid a bezpečí* měla ve všem všudy pořádek a ochranu („policii“). Na počátku se vedlo jen sakrální a smírčí zažehávání krevních rozepří a bezpečnost jedince se ponechávala jen na solidaritě a pomstě jeho klanu; odtud však vede nepřetržitá cesta až k dnešnímu statutu policisty jako „zástupce Boha na zemi“. Z jiných momentů působí zvláště rozmanité takzvané „sociální politické“ úkoly. Na moderní stát je zčásti interesenti přenesli, zčásti je z mocenskopolitických a ideologických motivů stát uzurpoval. Ty jsou přirozeně nejsilněji podmíněny ekonomicky. Z faktorů v podstatě technických padají jako průkopníci byrokratizace na váhu moderní komunikace, spravované a obhospodařované společensky. Byrokratickou správu vyžadují zčásti z nutnosti, zčásti v technickém zájmu, veřejné suchozemské i vodní cesty, železnice, telegraf atd. Hrají tu namnoze podobnou roli jako ve středověkém Orientu mezopotamské kanály nebo regulace Nilu. Stupeň rozvoje komunikací je zároveň důležitou, ne-li rozhodující podmínkou, aby byrokratická správa mohla fungovat a rozvíjet se. Ve starém Egyptě, na bázi naturálního hospodářství, by bez přirozené nilské dopravní dráhy by-

rokratická centralizace nikdy nemohla dosáhnout takového stupně, jakého dosáhla. V dnešní Persii jsou telegrafní úředníci oficiálně pověřeni úkolem sdělovat šachovi přes hlavy místních úřadů hlášení o událostech v provinciích a k tomu má každý z nich též právo podávat přímo po telegrafu stížnosti. Moderní okcidentální stát lze řídit tak, jak je dnes řízen, protože ovládá hustou telegrafní síť a má k dispozici pošty a železnice.

Technické přednosti byrokratické organizace

(W. u. G., str. 561–562)

Rozhodující příčinou, proč se byrokratická organizace šíří, jsou její *technické* přednosti před jinými formami organizace. K nim se má byrokratický mechanismus asi tak, jako se má stroj k rukodělné nemechanizované výrobě. Přesnost, rychlost, jednoznačnost, zběhlost v jednání, návaznost, diskrece, striktní podřízenost, méně třenic, úspora věcných a osobních nákladů, to vše je optimální při administrativě důsledně byrokratické a zvláště při monokratické administrativě se školenými úředníky. Tím předčí všechny formy správy vykonávané kolegiálně, čestnými funkce-mi nebo mimoúředně.

(W. u. G., str. 562–563)

Byrokratizace především skýtá optimální možnost zavést v administrativě dělbu práce podle čistě věcných kritérií, a to tím, že jsou jednotlivé práce přidělovány specificky připraveným funkcionářům, kteří se stále doškolují. Vyřizovat věci „věcně“ pak především znamená vyřizovat je „bez ohledu na osobu“, *dle vypočitatelných pravidel*. Jednat „bez ohledu na osobu“ je však také heslem „trhu“ a vůbec každého

nepokrytého sledování ekonomických zájmů. Důsledné prosazení byrokratických panství znamená nivelizaci stavovské „cti“, čili, není-li zároveň omezována svoboda trhu, znamená i univerzální panství „třídního postavení“. To, že tento důsledek byrokratického panství nepokračuje všude zároveň s posilováním byrokratizace, záleží na různých možných principech, podle nichž politické společenství kryje své potřeby. Pro moderní byrokracii má však rozhodující význam ten druhý rys: „vypočitatelná pravidla“. Aby výsledky byly vypočitatelné – to je vůbec požadavkem moderní kultury, zvláště její technické a ekonomické základny. Důsledná byrokracie stojí ve specifickém smyslu na principu „sine ira et studio“*. Tato její specifická vlastnost, pro kapitalismus velmi vítaná, se tím více zdokonaluje, čím více se „odlidšťuje“. Zdokonalováním míníme vlastnost, tolik chválenou, že se při vyřizování úředních záležitostí daří vyloučit lásku i nenávisť, všechno čistě osobní a vůbec všechno iracionální, co se vymyká kalkulu, všechny elementy citové. Namísto pánů ze starých řádů prodchnutých osobní úctou, přízní, milostí, vděčností, moderní kultura, čím je komplikovanější a specializovanější, tím víc chce mít v aparátu, o nějž se opírá, lidsky neúčastného a tedy ryze „věcného“ *odborníka*. Toto všechno zpravidla ve vhodné kombinaci nabízí byrokratická struktura. Zejména pro *justici* vytváří obvykle teprve ona půdu k prosazení pojmově usoustavněného racionálního práva na podkladě „zákonů“, jak je ve vysoké technické dokonalosti vytvořila teprve doba římského císařství. Ve středověku pokračovalo přijetí tohoto práva ruku v ruce s byrokratizací soudnictví: jak na místa ve staré justici, řídící se tradicí nebo iracionálními pohnutkami, pronikali racionálně školení specialisté.

* Tj. nestranně, „ani s hněvem, ani s přízní“.

(W. u. G., str. 565)

Požadavek „věcnosti“ a „odbornosti“ není ovšem nutně totéž, co hegemonie nějaké obecné abstraktní normy. Ani v justici...

Koncentrace provozních prostředků

(W. u. G., str. 566)

Byrokratickou strukturu provází *koncentrace věcných prostředků* v ruku šéfa. Známy a typický je v tom směru vývoj soukromohospodářských velk podniků a je to jejich podstatným znakem. Podobně však i znakem korporací veřejných. Byrokraticky řízené vojsko faraonů, pozdní římské republiky a principátu a hlavně armáda moderního militaristického státu se liší od lidových vojsk zemědělských kmenů, od občanských vojsk antických měst a od milicí měst raně středověkých tím, že tato vojska se musela sama vybavit a sama se o sebe starat, kdežto byrokratická armáda je vyžbrojována a zásobována z magazinů vládcových. Dnešní válka, válka strojů, to-činně technicky nezbytným, tak jako si stroje v průmyslu vynucují koncentraci provozních prostředků. V minulosti naopak vznikala byrokratická, vládce vybavovaná a vydržovaná vojska ponejvíce tehdy, když se absolutně nebo relativně ztenčila vrstva občanů *hospodářsky* schopných sami se vystrojovat, takže by počtem nestačili postavit potřebné vojsko. Aspoň relativně ne, v dostatečném poměru k rozsahu impéria, jehož by chtěl stát dobyt.

(W. u. G., str. 567)

Obdobně i v ostatních sférách jde byrokratizace správy ruku v ruce s koncentrací provozních prostřed-

distribuci moci. Za byrokratickými organizacemi anglických a zvláště amerických stran stojí zpravidla bohatí mecenáši. Ti je financují, a tím je také mohou dalekosáhle ovlivňovat. Mecenášství např. pivovarů v Anglii a takzvaného těžkého průmyslu anebo zase hanzovního svazu v Německu s jejich volebními fondy je též dostatečně známé. Byrokratizace a sociální nivelizace v politických útvech, obzvláště státních, spojená s odbouráváním lokálních a feudálních privilegií, které jí překážely, prosazovala se v novověku též zhusta v zájmu kapitalismu a ve spolku s ním – viz mocné historické spojenectví absolutní monarchie s kapitalistickými zájmy. Právní nivelizace a zrušení lokálních, pevně zakořeněných útvarů ovládaných honorací rozšiřuje akční prostor pro kapitalismus.

Na druhé straně nás nepřekvapí, když bude v různých případech značného dějinného dosahu byrokratizace vycházet vstříc maloměšťáckému zájmu o tradiční „zajištěnou existenci“, anebo i záměrům státně socialistickým, a když bude podvazovat šance na soukromé zisky. Tak tomu bylo speciálně v antice a tak tomu možná bude v budoucnu u nás.

Organizace správy přinejmenším velmi podobná v Egyptě za faraonů, pak v období helénismu a pak v době římské působila velmi rozdílnými účinky. Zde se ukazuje, že byrokratizace má v hospodářství velmi různý efekt podle toho, kam směřují politické komponenty, které se do ní vkládají. To, že existuje byrokratická organizace, ještě mnoho nenapoví o jejích hospodářských účincích. Hospodářské účinky zajisté vyvolává.

Určitěji se dá soudit na účinek *sociální*. Nivelizuje. Alespoň relativně. Ale i tady je třeba pamatovat, že byrokracie sama o sobě je jen obráběcí stroj, a ten se může upotřebit pro velice různé mocenské zájmy. I pro čistě politické, i pro čistě ekonomické, i pro leč jaké jiné. Proto také nesmíme příliš přeceňovat její

paralelnost s demokracií, i když je typická. I feudální vládnoucí klany si za jistých okolností poslouží tímto instrumentem. Existuje i možnost, že byrokracie správy se záměrně pojí s budováním *stavovské* struktury, anebo že je poháněna silami existující nerovnosti společenské moci, jako se to stalo za římského principátu a v mnohých jiných státních zřízeních absolutistické formy. Úřady také bývají vyhrazeny jen určitým společenským stavům, mnohdy výslovně, ještě častěji fakticky.

Obecná demokratizace společnosti v *moderním* smyslu slova, ať skutečná či jen formální, je sice obzvláště příhodnou, ale naprosto ne jedinou možnou platformou pro postupy, při nichž se koneckonců usiluje o nivelizaci jenom těch společenských sil, které překážejí v cestě v té oblasti života, která se má v daném případě dobýt. A rozhodně nesmíme zapomínat na skutečnost, na niž jsme už vícekrát narazili a na kterou musíme znovu upozornit, a to, že „demokracie“, přestože si nevyhnutelně, avšak nechtěně žádá byrokratizaci, je nepřítelkyní vlády „byrokracie“. A když na to přijde, klade byrokratické organizaci velmi citelné újmy a zábrany.

Vždycky, u každého jednotlivého historického případu, musíme zkoumat, jakým specifickým směrem působí byrokratizace právě v něm.

Mocenské postavení byrokracie

(W. u. G., str. 572–574)

Ponecháme tedy nerozhodnuto, zdali uvnitř všech moderních států bez výjimky, když všude tak pokročila byrokratizace, vykazuje přírůstek také *moc* byrokracie. Z pouhé skutečnosti, že byrokratická organizace je nejdokonalejším mocenským *prostředkem* v rukou těch, kdo jí disponují, nelze ještě usoudit, jak

velkou váhu dokáže byrokracie v daném sociálním útvaru svým koncepcím zjednat. O tom nerozhoduje ani stále větší „nepostradatelnost“ úřednictva, narůstajícího do milionových počtů, asi stejně jako nerozhoduje – na což poukáží mnozí představitelé proletářského hnutí – ekonomická nepostradatelnost proletariátu o míře jeho sociální nebo politické moci. To by pak tenkrát, když převládala práce otrocká a když se svobodní za takových poměrů štítili „ponižující“ práce, museli být otroci náramně mocní, protože byli přinejmenším také tak nepostradatelní. Takovouto úvahou tedy nelze a priori rozhodnout, zdali někde moc byrokracie roste.

Dnes se ostatně přibírají k jednáním interesenti nebo znalci neúředníci, anebo naopak laičtí představitelé, kteří věci ani nerozumějí. Tvoří se různé lokální, interlokální i centrální parlamentární nebo jiné reprezentativní či korporativní orgány. To, zdá se, svědčí nikoli o růstu moci byrokratů, ale o pochoďu opačném. Jak dalece je toto zdání pravdou, bude potřeba rozebrat v jiné kapitole. Zde povšechně řekneme jen tolik:

Plně rozvinutá byrokracie má vždy velmi silnou mocenskou pozici. Za normálních poměrů pozici převažující. Je úplně jedno, kterému „pánu“ slouží. Zdali je to „národ“ vyzbrojený zbraní, „zákonodárné iniciativy“, „referenda“ nebo sesaditelnosti funkcionářů. Zdali je to parlament zvolený na aristokratičtější nebo „demokratičtější“ bázi, vyzbrojený právem či faktickou možností „vyslovit nedůvěru“. Zdali je to aristokratické kolegium, jež se legálně anebo fakticky samo doplňuje a je obdobně vyzbrojené. Zdali je to lidem zvolený prezident nebo dědičný „absolutní“ či „konstituční“ monarcha. Všichni bez rozdílu jsou vůči školeným úředníkům vedoucím provoz administrativy, vůči „odborníkům“, v postavení diletantů.

Tuto převahu zasvěcených profesionálů se každá

byrokracie snaží ještě zesílit *utajením* svých znalostí a záměrů. Byrokratická správa má vždy tendenci být správou s vyloučením veřejnosti. Byrokracie skrývá své vědění a své konání před kritikou, jak jen může. Pruské církevní orgány dnes hrozí disciplinárním řízením farářovi, který by někomu třetímu ukázal pokyny a jiné materiály, jež dostává, protože by tím mohl zavinit jejich kritiku. Účetní perského šacha činili z etatizačního umění přímo tajnou nauku a užívali tajného písma. Pruská úřední statistika publikuje většinou jen to, co nemůže uškodit záměrům byrokracie, která je u moci.

V některých oborech správy vyplývá tendence k utajování z povahy věci. Zajisté všude tam, kde jde o mocenské zájmy daného útvaru orientované *navenek*: proti hospodářskému konkurentovi, jde-li o soukromý podnik, proti cizí, potenciálně nepřátelské mocnosti, jde-li o stát. Postupy diplomacie se smějí veřejně kontrolovat jen ve smyslu velmi omezeném a v míře velmi omezené, mají-li dospět k úspěchu. Vojenská správa, jak vzrůstá význam čistě technické stránky, musí stále pečlivěji pečovat o utajení svých nejdůležitějších směrnic.

Nejinak si vedou politické strany, jejichž provoz se stále více byrokratizuje, a to přes všechnu okázalou publicitu katolických shromáždění a sjezdů strany. Obchodní politika vede např. v Německu k tomu, že statistiky výroby jsou přísně důvěrné. A kdykoli se nějaký sociální útvar takto navenek obrní, vede to samo sebou k upevňování pozice těch sil, které jsou v něm u moci.

Avšak mocenské ambice byrokracie vždy mříví mnohem dál, než kam sahá obor onoho věčně zdůvodněného tajemství. Pojem „úřední tajemství“ je její specifický vynález a ona nic nefedruje tak fanaticky jako tuto manýru, třebaže v mnoha oblastech činnosti vůbec není věčně zdůvodněna. Je-li byrokracie postavena

proti parlamentu, bojuje z jakéhosi mocenského instinktu proti jeho pokusům opatřovat si sám informace přímo od interesentů (anketní právo). Špatně informovaný, a tedy bezmocný parlament je byrokracii samozřejmě vítanější – pokud jeho nevědomost vyhovuje jejím zájmům. I absolutní monarcha musí ustupovat převaze odborných znalostí byrokratů – v jistém smyslu právě on je vůči ní nejvíce bezmocný. Všechny zlostné pokyny Fridricha Velikého o zrušení nevolnictví se cestou k realizaci takřka rozplynuly, protože úřední mechanismus je prostě ignoroval jako nahodilé diletanské nápady. To král konstituční – jestliže se dohodne se společensky významnou částí poddaných – už mívá přece jen větší šanci, aby se s pomocí trošky veřejné kritiky podílel na vládě. Může ji přece jen poněkud spíš kontrolovat než absolutní monarcha. Ruský car starého režimu zřídka dokázal natrvalo prosadit sebemenší věc, jestliže se nelíbila jeho byrokracii a odporovala jejím zájmům. Jeho ministerstva, ač mu jako samovládci přímo podléhala, tvořila – jak výstižně poznamenal Leroy-Beaulieu – konglomerát satrapií, jež se mezi sebou potýkaly všemi prostředky osobních intrik a zejména se neustále bombardovaly objemnými „pamětními spisy“. Proti nim byl monarcha jako diletant bezmocný.

Při přechodu ke konstitucionalismu se zase nevyhnutelně koncentruje ústřední byrokratická vláda v jedné ruce, je podřízena monokratickému dirigentovi, ministerskému předsedovi. Jeho rukama prochází všechno, co je adresováno panovníkovi. Monarchu to skoro totálně staví před kuratele šéfa byrokracie. Vilém II. se o to přel ve známém konfliktu s Bismarckem, ale záhy musel všech útoků na tento princip zanechat. Jakmile panuje odbornictví, může si monarcha udržovat reálný vliv už jedině pravidelným, z centra byrokracie plánovitě řízeným stykem s jejím šéfem. Konstitucionalismus beztak svádí by-

rokracii a panovníka do zájmového společenství proti vládychtivosti vůdců stran a parlamentu. Avšak proti byrokracii je konstituční monarcha bezmocný právě proto, že v parlamentu oporu nemá. Když se v listopadu 1918 v Německu od císaře odvrátily „říšské veličiny“, pruští ministři a nejvyšší říšští úředníci, byl císař ztracen, stejně jako za obdobných okolností na půdě lenního státu v roce 1056.

Přesto je to dnes výjimka. Ačkoliv, protože se vždy nabízejí ctižádostiví čekatelé, jimiž je možné nahradit nepohodlné, příliš samostatné úředníky, má dnes monarcha proti byrokratovi rozhodně lepší pozici, než měl ve státě feudálním nebo i ve „stereotypizovaném“ státě patrimoniálním.

Jen úředníci ekonomicky nezávislí, příslušníci majetných vrstev, mohou si za daných okolností dovolit ztrátu křesla. Rekrutují-li se úředníci z vrstev nemajetných, zvětšuje to dnes, tak jako dříve, moc pánovu. A jenom úředníci patřící ke společensky vlivné vrstvě, s níž monarcha vědomě počítá jako s oporou svého trůnu, mohou (jako např. takzvaní „Kanalrebellen“ v Prusku) natrvalo zcela paralyzovat jeho vůli.

Nad věcnými znalostmi byrokracie nabývají vrch jediné věcné znalosti *soukromohospodářských* interesentů v oblasti ekonomické. To proto, že vyznat se ve svém oboru je pro ně přímo existenční otázkou. Chyby v úřední statistice nemají pro byrokrata, který je zavinil, žádné přímé hospodářské důsledky. Kapitalistický podnik však za chyby v kalkulaci platí ztrátami nebo krachem. Však také jeho mocenský prostředek, hlavní kniha, je jako „tajemství“ schován ještě bezpečněji než akta v úradě. Už proto je úřední vliv na hospodářský život ve věku kapitalismu stlačen do tak úzkých mezí a všechna státní nařízení v této sféře tak často sklouzávají na nepředvídané a nezamýšlené dráhy, anebo se stávají iluzorními, díky interesentům, kteří se ve svém podnikání vyznají lépe.

Nemůžeme zde analyzovat všechny pronikavé kulturní účinky, které má byrokratická struktura vlády v každé sféře, do níž pronikne. Napomáhá samozřejmě racionálnímu způsobu života. Ovšem tomu pojmu lze vkládat různé obsahy. Všeobecně platí, že byrokratizací se v různém směru silně podporuje racionální „věcnost“, profesionalita, odbornost. Pozastavme se jen u jedné stránky tohoto procesu: u účinků na výchovu a na vzdělání.

Naše kontinentální evropské vzdělávací ústavy, zvláště vyšší, mají podávat vědomosti potřebné k odborné zkoušce, jak ji stále víc dnešní byrokracie vyžaduje. Čili „odborné vzdělání“.

Odborné zkoušky se skládaly a skládají i mimo revír byrokracie, žádají se i pro „svobodná“ povolání lékaře a advokáta, žádaly se také pro cechovně organizované řemeslo. A byrokratizaci ani nutně nedoprovázejí. Francouzská, anglická a americká byrokracie se bez nich dlouho obešla, nahrazovalo je školení a působení ve straně. „Demokracie“ zaujímá k odborným zkouškám jako ke všem jevům byrokratizace, které si sama vyžádala, dvojaký postoj. Na jedné straně pro ni znamenají nebo se zdají znamenat „výběr“ kvalifikovaných lidí ze všech sociálních vrstev namísto vlády honorace. Na druhé straně je obava, že zkouškou a diplomem se vytváří privilegovaná „kasta“, a to se nesmí připustit. Ostatně zkoušky bývaly už v předfeudálních a raně feudálních epochách. Kolébku měly podle všeho v panstvích organizovaných *prebendálně*. Obročí, prebenda, to byla pro čekatele, nejdříve pro duchovního – v islámském Orientu a ve středověké Evropě –, potom i pro světského – jako v Číně –, cena, pro kterou se studovalo. Pravda, zkoušky tenkrát mívaly jen zčásti charakter odborný.

Teprve za našich časů plná byrokratizace přivedla odborné zkoušky k rozkvětu. Reforma v „civil service“ je pozvolna importovala do Ameriky. Také do jiných zemí pronikají ze svého evropského hnízda, z Německa. Potřeba vysokoškolsky vzdělaných techniků, komercionalistů atd. je šíří po světě.

Napomáhá tomu i společenská prestiž, kterou lze diplomem získat, zvláště může-li se navíc obrátit v zisk ekonomický. Čím býval za moci šlechty rodokmen, tím je dnes školní diplom. Je známkou společenské úrovně a také kvalifikací pro státní úředníky. Všude se volá po zavádění různých vysvědčení, diplomy z univerzit a vysokých ekonomických a technických škol vytvářejí privilegovanou vrstvu v úřadech a kancelářích. Dávají šanci přiznít se mezi honoraci (i v podnikové kanceláři se s diplomem dá pomýšlet na ruku šéfovy dcery), jsou vstupenkou do kruhů, kde platí „kodex cti“, jsou poukázkou na plat „podle funkce“ místo mzdy podle výkonu, na pravidelný postup v hodnostech a na penzi, a hlavně privilegium na společensky a hospodářsky výhodné místo. Ale jestliže se teď ve všech oborech tak hlasitě volá po absolutoriu škol a po vysvědčení ze zkoušek, znamená to věru, že by se najednou všude probudila touha po vzdělání. Chce se jen omezit přístup na místa a monopolizovat tato místa pro majitele vysvědčení. Univerzálním klíčem k monopolu je dnes zkouška, proto se všude zkoušky tak zdůrazňují. A protože se před diplomovou zkouškou musí nejdřív studovat, a to stojí dost peněz a času, potlačuje se všemi těmi prostředky nadání a zvýhodňuje se majetek. Vždyť „duchovní“ náklady na školní vysvědčení jsou dost nízké, a jak se studuje masově, jsou čím dál nižší. A jako kdysi bylo k získání léna podmínkou vést rytířský život, tak se i dnes na vysokých školách udílejících diplomy udržují v pozůstatcích podobné společenské závazky. V anglosaských zemích je to sport a klub.

Byrokracie jako stav

(W. u. G., str. 577-578)

Byrokracie se také všude snaží utvrdit si jakési „právo na úřad“ zavedením řádného disciplinárního řízení, zamezením možnosti, aby „představený“ s úředníky volně disponoval. Snaží se zajistit úředníkovi místo, postup, zabezpečení ve stáří. Podporuje ji v tom občanstvo, které by ve svém „demokratickém“ zápalu rádo vidělo oslabení vlády nad sebou a doufá, že když se pánům nedovolí libovolně zacházet s úředníky, omezí se vůbec panování.

Takto se tedy z byrokracie, jak v kupeckém kontoru, tak ve veřejné službě, dělá společenský „stav“, jako tvořili stav zcela odlišní nositelé úředních funkcí v minulosti. Už dříve jsme podotkli, že takové stavovství svým způsobem přispívá k tomu, aby se byrokracie využilo pro její specifické úkoly.

Reakcí na toto domnělé stavovství jsou „demokratické“ snahy, aby úředníci nebyli jmenováni, ale na krátké období voleni, aby se s nimi nevedlo disciplinární řízení, ale aby byli odvoláváni lidovým hlasováním, čili aby s nimi nedisponoval hierarchicky nadřazený „vládce“, ale aby s nimi neměně libovolně disponovali ovládaní, respektive šéf strany, který je ovládá.

Závěr

(W. u. G., str. 578-579)

Byrokratická struktura je pozdní produkt. Čím hlouběji sestupujeme do minulosti, tím typičtější jsou poměry, kdy panství není byrokratické a nemá ani úřednictvo.

Byrokracie je svou povahou racionální. Platí v ní pravidla, účel, prostředek, neosobní „věčnost“. Jak-

mile povstala a rozšířila se, působila všude revolučně tím, že s ní vtrhl do všech oblastí společenského života *racionalismus*. Ještě o tom budeme mluvit.

Ničila přitom ty struktury panství, které neměly charakter takto racionální.

Ptáme se tedy, které struktury to byly.