

Byrokratizací budeme nazývat proces postupného pronikání prvků byrokratismu společností. Bude to v souladu s poměrně často používanou koncovkou „izace“ — jako např. demokratizace, charakterizace a snad i „organizace“ ve smyslu označení určité činnosti.

Proces postupné byrokratizace může být i žádoucí, a to za předpokladu, že se jím vyplňuje mezera potřebná k řádnému fungování administrativy. Je naproti tomu nežádoucí tam, kde je byrokratizace ve stadiu optimálním, případně kde jsou již patrné známky jejího bujení.

Totéž, mutatis mutandis, je možno říci o obráceném procesu byrokratizace, který bychom mohli nazvat „debyrokratizací“.

Zdá se, že z důvodů, které si vysvětlíme při popisu charakteristických znaků byrokratismu (jež budou podány v další části tohoto nárysu), v současných společnostech spontánně roste spíše byrokratizace než debyrokratizace, a že debyrokratizace bude vyžadovat záměrnou intervenci a ochranu častěji než byrokratizace.

Podstata byrokratismu a integrálně s ním spojené nebezpečné tendence ve vývoji byrokracie

a) Naléhavá potřeba evidence a dokumentace, a následkem toho sklon k „bezduchosti“ úředníků a jejich odcizení „zevněmu okruhu“ instituce.

Je ale možné v současné době řídit lidi jinak než od psacího stolu? Množství informací, jež je nutno si osvojit, přepracovat, přeměnit, sestavit, přechystat, zapamatovat si, poznamenat, zpracovat, připravit ve formě rozhodnutí a předat k provedení, je tak ohromné, že vedení každé vládní instituce, i středně velké, není ani možné, ani efektivní, ani spravedlivé bez použití patřičných kartotéčních záznamů a jiných poznámek. Leda snad, že by v jejich čele stály zcela výjimečné, geniální osobnosti. Nikdo též nemůže zodpovědně vykonávat jakoukoliv funkci (ří-

dící, pomocnou, normativní) v podniku, kde nemá k dispozici kartotéční záznamy s potřebnými údaji, kde se nemůže opřít o připravené, snadno dostupné a srozumitelné interpretace těchto faktů, o předem promyšlené, zapsané a schválené postupy čili instrukce. Evidence a dokumentace se ve stále větší míře stávají bezprostřednějším podkladem činností než fakta, o něž se jedná — a má tomu tak být. Ale tuto evidenci a dokumentaci nelze zakládat a pak vyhledávat, studovat a používat jinak než u psacího stolu.

Určitá míra potřeby vysedávání za psacím stolem, čili vlastního byrokratismu, je už po řadu pokolení nutnou podmínkou správné činnosti podniku. Prvním, nejzákladnějším rysem byrokracie, hlavním a rozhodujícím elementem byrokratismu je tedy předpoklad opory pro práci v podobě evidence a dokumentace. Tato podmínka musí být v podnicích splněna, zvláště při výkonu řídicích a pomocných funkcí. Tyto funkce vykonávají obvykle „zprostředkovatelé vládní moci“. Jsou tím zpravidla pověřováni tzv. „duševně pracující“. Ale ani status „vedoucího“ na jednom ze stupňů hierarchie řízení, ani formální status „duševního pracovníka“ nejsou nutnou podmínkou statusu „úředníka“ v zde používaném významu. A také nejsou podmínkou byrokratismu jako charakteristického rysu organizační jednotky a její funkce. Vidíme jej často při výkonu základních funkcí na tom či onom stupni, např. funkce účetního, jehož činnost je základní v účetním oddělení, event. při plnění finančních úkolů v oddělení bankovním. Setkáváme se s ním též u pracovníků, kteří nevykonávají žádný z úkolů řízení, kteří nikomu neporoučejí (např. „kontistů“) a nepožívají výhod plynoucích ze statusu „duševně pracujících“ (např. číšníci v podnicích hromadného stravování: kromě podávání potravy hostům musí — za psacím stolem — provádět značně složité účetně početní úkony).

Byrokratismus může mít za následek — a bohužel se tak skutečně stává — i nepříjemné komplikace a důsledky: „akta“, doklad, „lejstro“ mohou často v očích úředníka zakrýt „podstatu“ věci, které se týkají. A přece koneckonců základem, podstatou každého jednání je někdo — člověk. Jeho osobnost, potřeby, trápení, tužby a životní komplikace se nepodaří nikdy beze zbytku uzavřít v úředním dokumentu. Tento člověk je vždy členem „zevního okruhu“ instituce, do níž svou „podstatou“ ve skutečnosti patří též úředník, který věc „vyřizuje“. Cena, kterou jsme nuceni platit za jisté zdokonalení, jímž je zavedení evidence a dokumentace, je zajisté vysoká, i když nevyhnutelná: je zde nebezpečí, že úředníku tato lejstra, s nimiž se často tolik nalopotí, nakonec zcela zakryjí živé lidské bytosti. Důsledkem toho je pak eliminace úředníka ze společnosti, poněvadž je tím odveden od těch, kterým ve skutečnosti měl sloužit. Tento stav bývá nazván „bezduchostí úředníků“.

(O následcích hromadění hotových interpretací a návodů k řízení, jež jsou obsaženy v dokumentaci jiného druhu a která je základem rozličných předpisů, promluvím ve stati o formalizaci.)

Úředník, snad někdy i právem, se domnívá, že ví lépe, co je „opravdu“ v zájmu strany, než strana sama. Tato mylná domněnka a sebevědomí úředního činitele vznikly v důsledku ztráty kontaktu s živou lidskou osobností, s jejími konkrétními a vždy úzce individuálními potřebami. Charakteristickým v tomto směru je R. Michelsem (1959, s. 230) citovaný výrok M. Webera, který pronesl před 1. světovou válkou na vídeňském kongresu společensko-politických věd. Tehdy řekl: „Považoval bych se za velmi mizerného byrokrata, kdybych nevěřil, že vím lépe než ti tupohlavci, co je pro ně opravdu dobré.“ (Tak je to zaznamenáno v kongresových protokolech na s. 285.)

b) *Nezbytnost bykrokracie, její rozsah a tendence k výkonu moci jménem vlastním a ve vlastním zájmu.*

Monarchové, feudálové a aristokraté, buržoazie jako třída a konečně dělnická třída jako kolektivní nositel vládní moci v socialistické společnosti, považovaní po tisíciletí za skutečné držitele moci, ztratili již dávno fyzickou možnost jejího osob-

ního výkonu. Měli by prostě příliš mnoho bezprostředních poddaných, příliš velký „rozsah řízení“ a příliš velký prostor, v jehož rámci by měli vládu vykonávat. Totéž je možno říci už po řadu generací o řízení na mnoha jiných úsecích lidské činnosti. Nezbytnou podmínkou jakéhokoli efektivního řízení lidí (výkonu vlády nad nimi) je, jak jsme viděli, zapojování stále početnější skupiny úředníků jako spojovacího článku mezi skutečnými držiteli moci a těmi, kterým vládnou.

Ne vždy měla činnost tohoto spojovacího článku znaky byrokratismu — jak lze vidět na příkladech z období středověku —, a ne vždy musel nebo dokonce mohl řídit od „psacího stolu“. Přes poměrně rozšířené mínění v tomto směru neexistovala tedy vždy „byrokracie“. Bezpochyby se objevovala občas již ve starověku. Určitě se s ní setkáváme při výkonu vlády v některých zemích (např. ve Francii) aspoň od XVII. století, a je t. č. ve všech tzv. rozvojových zemích. Nevyhnutelná potřeba byrokracie v současném světě je bezprostředním a nutným důsledkem nezbytnosti byrokratismu v činnosti současných institucí.

Ještě Sv. Ludvík, král francouzský (1226—1270), měl sotva čtyři písaře. Ale v XVI. století úřaduje ve francouzské královské kanceláři již 300 sekretářů. Totéž se týká „lokální administrace“ (Magyary, 1937, s. 39). Vzrůst počtu státních zaměstnanců, ze začátku jen pozvolný, se během doby stále zrychluje. G. Schmoller (1894, s. 36) nazývá absolutní monarchii Ludvíka XIV (1643—1715) „byrokratickou aristokracií profesionálních zaměstnanců“. Maličká Belgie zaměstnávala již v roce 1855 14 497 a v roce 1900 37 826 státních úředníků. Francie jich měla v roce 1914 351 691, nepočítaje v to přechodně zaměstnané úředníky a dělníky (Magyary 1937, s. 35 a 37).

Obdobný vývoj pozorujeme v pruském státě, kde již „kníže elektor braniborský (1640—1688) ... přivodil definitivní vítězství královských úředníků nad diletanty, ustanovenými jednotlivými členskými státy“. Tím je sjednotil a dal tak základ budoucímu pruskému království (tamtéž, s. 41).

V Anglii a v zemích patřících k Britskému impériu se ubíral vývoj jiným směrem. Zde řadu státních úkolů plnily

osoby, jež nebyly placenými státními zaměstnanci. Ale „již od roku 1840 začalo zde převládat vědomí, že stát nutně potřebuje funkcionáře s technickými znalostmi“ (tamtéž, s. 45). V roce 1853 byl v anglické koloniální službě v Indii zaveden systém placených veřejných zaměstnanců.

Není dobře možno zjistit, kolik je dnes v Polsku úředníků ve smyslu definice podané v tomto článku — tj. prostředníků mezi občany a třídou pracujících jako kolektivním nositelem socialistické státní moci, mezi pracujícími jako vykonavateli práce a týmiž třídami pracujících jako kolektivními vlastníky znárodněných výrobních prostředků, a konečně i mezi zaměstnanci a majiteli zbytku soukromých podniků.

Statistická ročenka z roku 1967 uvádí počet zaměstnaných v národních podnicích v r. 1966 číslem 8 471 000 — v tom je 246 700 veřejných zaměstnanců a zaměstnanců v soudnictví (s. 69). Známe též procentuální podíl duševně pracujících (intelligence) ve znárodněných podnicích. Je to 33,1 % (s. 71) — mimo obory zemědělské a lesnictví.

Procento duševně pracujících v podnicích soukromých a v zemědělství a lesnictví bude asi o něco nižší. Nemá to ale větší význam, poněvadž celkový počet osob tam zaměstnaných činí sotva 821 000. Celkový počet „duševně pracujících“ v polském národním hospodářství v r. 1966 bychom mohli odhadnout na 33 % z 8 500 000, čili zhruba na 2 805 000. Sem musíme připočítat duševně pracující ve školství, ve zdravotnictví a v armádě, čímž se počet této zaměstnanecké kategorie zvýší na více než 3 milióny.

Počet duševně pracujících se samozřejmě nekryje s počtem „prostředníků výkonu státní moci“, poněvadž mnozí z nich nemají žádnou řídicí funkci. Na základě výzkumu ve všeobecné státní správě z roku 1963 se dá soudit, že v tomto odvětví „rozsah řízení“ (počet bezprostředních podřízených na jednoho vedoucího) obnášel průměrně v závislosti na kraji, v zaokrouhlených číslech 5—2,6 — mimo vedoucí oddělení. (Kowalewski 1964, s. 181.)

Dá se předpokládat, že v nižších administracích jednotkách se tato průměrná čísla blížila spíše horní než dolní hranici rozpětí, které bylo zjištěno v nejnižších

správních jednotkách. Na středním správním stupni je značně přesahovala. Konečně je možno usuzovat, že v podnicích soukromých a ve státních závodech lesních a zemědělských průměrný počet podřízených odpovídal horní hranici rozpětí zjištěného ve všeobecné státní administrativě, případně ji o něco přesahoval.

Soudíce z uvedeného, můžeme odhadnout počet podřízených na nejvyšší úrovni tak, že ministrové, případně vedoucímu ústředního úřadu, jsou podřízeni čtyři vedoucí úředníci, náměstkové, případně čtyři generální ředitelé odborů. Počet podřízených na druhém stupni administrativy je zajisté mnohem větší. Jednotlivým viceministrům podléhá — mimo vedoucí odborů ministerstva — zpravidla i určitý počet ředitelů společností nebo podniků stejného významu. Počet podřízených na této úrovni bychom mohli zhruba odhadnout na deset zaměstnanců. Na třetím stupni správy (úroveň přednostů oddělení ústředních úřadů a ředitelů společností) bude počet podřízených jak v úřadech, tak i v podnicích menší — průměrně osm. Na čtvrtém a pátém stupni správního aparátu jsou sekční šéfové a vedoucí oddělení mnohočlenných pracovišť, podléhající přednostům v úřadech a vedoucím oddělení v podnicích. Sem patří též vedoucí referátů podléhající vedoucím sekcí a mistři podřízení vedoucím výrobních oddělení. Funkční rozpětí těchto úředníků se bude blížit v průměru horní hranici, vypočtené pro všeobecné podmínky platné ve státní administrativě — čili asi po pěti přímých podřízených.

Kdybychom přijali jako normu takový pětistupňový žebříček v řízení, obdrželi bychom následující schéma výpočtu duševních pracovníků, kteří vykonávají funkci „úředníků“ ve smyslu, jaký je zde připisován označení „prostředník výkonu státní moci“: $U = PU - r$ (U = „úředníci“, PU = duševní pracovníci, r = „vedoucí referátu“, tj. duševní pracovníci, kteří nezastávají vedoucí funkci mimo všeobecnou státní administrativu).

$$U = \frac{1}{8\,000} r + \frac{1}{2\,000} r + \frac{1}{200} r + \frac{1}{25} r + \frac{1}{5} r = \frac{1965}{8000} r$$

Když jsme tedy vypočetli, že PU (mimo všeobecnou státní administrativu a insti-

tuce pro výměr spravedlnosti) se rovná asi třem miliónům, pak $PU = 3\,000\,000 - r$;

$$PU = \frac{1965}{8000} r$$

čili $24\,000\,000\,000 : 9\,965 = 2\,408\,630$, a $U = 3\,000\,000 - 2\,408\,630 = 591\,370$. Timto způsobem zjištěný počet „úředníků“ je příliš malý. Nebyl vzat zřetel na skutečnost, že jsou úseky práce, kde již na základním stupínku jsou všichni duševně pracující „úředníky“ — například mistři jako přímí nadřízení manuálních zaměstnanců. Zdá se též, že zde uznávaný počet stupňů administrativy je příliš nízký. Nebyl také vzat zřetel na znásobující se počet „úředníků“ následkem vedle sebe existujících vnitropodnikových stupňů řízení v jednotlivých „instancích“ a zvláštních „instančních“ stupínků. Pak na nejvyšším stupni administrativy — hodnost rovnající se funkci ministra nebo tomu odpovídající postavení — dojdeme k číslu 2 314 osob ($3\,000\,000 : 1\,296$), což neodpovídá skutečnosti. Tyto nepřesné výsledky nemají podstatný význam při odhadu, jenž je založen téměř na samých nepřesných údajích. Mimochodem, bylo by záhodno věnovat zvláštní studii přesnějšímu zjištění počtu „úředníků“ v Polsku.

Z našeho vzorce jsme zjistili počet „úředníků“ — 599 535 — mimo veřejnou složku administrativy a instituce pro výměr spravedlnosti. Počet zaměstnanců v těchto složkách státní správy, kde každý pracovník je skutečně představitelem státní moci a tedy „úředníkem“, byl v r. 1966 246 700 (ročník 1967, s. 69). Sečteme-li tato dvě čísla a také uvážíme-li, že byrokratické manýry jsou nakažlivé a mají četné představitele i ve složkách „fyzicky pracujících“ zaměstnanců (Izdebski 1967, s. 1), vyvstane před námi téměř miliónová armáda našich „úředníků“. Toto zjištění kromě jiného charakterizuje vážnost této problematiky.

A teď si položíme otázku: ve jménu koho vykonávají svou funkci státní úředníci? A když si i další zaměstnanci osvojili byrokratické způsoby řízení, vzniká otázka, zda ještě úředníci vůbec vykonávají regulativní (normativní) činnost. Ano, svou funkci vykonávají vždy a všude jménem těch, kteří mají moc, jež je chápána jako skutečná možnost řízení lidí. Státní úředníci vykonávají svou vládu ve jménu vládnoucí třídy (nebo tříd).

Klasikové marxismu nedovolují pochybovat, že tuto záležitost chápou takto a ne jinak.

Pracovníci, kteří vykonávají řídicí funkce různého stupně v hospodářských podnicích (event. na hospodářském úseku), činí tak z pověření vedoucího výrobního sektoru. Zrovna tak sekundář v nemocnici ovlivňuje chování pacienta jménem primáře, i když se pacient dobrovolně svěřil do jeho ošetřování.

Důležitá rozhodnutí, ke kterým docházejí jednotlivci, případně skupiny osob mající právo rozhodovat, vznikají z řady předpokladů, ze kterých se konečně zrodí — „tak jako velká řeka z mnohých přítoků“ (H. A. Simon, 1959, s. XII).

Zaměstnanci „řídicího sektoru“, jimiž jsou ve státní správě úředníci, v hospodářském odvětví většinou administrativní a techničtí zaměstnanci (technici), ve zdravotnictví asistenti, laboranti a jiní, jsou většinou povinni sbírat potřebná data, hodnotit je a připravovat závěry. Musí tedy sami „rozhodnutí“ připravit, mít po ruce různé varianty návrhů, přednést argumenty pro a proti. To vše má vliv na konečnou volbu a výběr vhodného návrhu pro konečné rozhodnutí, jež učiní oprávněná instance. Není rozhodující, zda je to jednatel nebo kolektiv.

A což teprve, když „úředníci“ rozhodují samostatně, jménem těch, kteří mají moc, v jejich zastoupení! Odlesk této moci je „ozařuje“ v úloze anonymních účastníků „připravovaných rozhodnutí“. Jak mnohem snáze jim může „stoupnout do hlavy“ tento pocit jako samostatnějším vykonávatelům moci! Nemusí nás ani příliš zarážet, že úředníci za poštovní přepážkou, která zde reprezentuje vládu, mimoděk cítí, že to oni se vznášejí v aureole státní moci, a nikoli anonymní občan, který před ním předstoupil s doporučeným dopisem. K tomu přistupuje jev „autonomizace“ pomocných organizačních jednotek, a ještě mnohem více jednotek řídicích (Zieleniewski, 1967, s. 587—588). Mechanismus jejich vzniku je podobný tomu, co H. Vaihinger označil jako „zákon růstu prostředků nad žádoucí mez“ (Vaihinger, cit. podle Zieleniewského, 1923, s. 20), R. Michels jako fakt, že „mechanismus se stává sám sobě cílem“ (Michels, 1959, s. 187) anebo že „prostředek se stává cílem“ (tamtéž, s. 389). W. Wundt tomu říkal „heterogenie cílů“

(Wundt 1912, s. 284, Merton, 1959, Mouzelis, 1967, s. 36, 51, 56 a další) a jiní autoři, píšící v angličtině, popisují tento jev jako „zpréházení cílů“ (goals displacement) anebo jako výskyt nepředvídaných, nežádoucích důsledků určitého dění.

V důsledku vyličených mechanismů může byrokracie jako určitá vrstva lidí, kteří na rozličném stupni řízení v různých institucích mají vykonávat normativní funkce jménem určité třídy nebo jednotlivců, kteří jsou nadáni mocí, snadno přestat pro ně pracovat. To se přihodilo v případě pruské a ruské byrokracie, které se jako vládnoucí úřednické skupiny snažily při realizaci třídních cílů šlechty a buržoazie též „ohrát vlastní polívičku“. Zasahuje to někdy i skupiny „manažerů“, které mívají na zřeteli spíše vlastní egoistické zájmy než potřeby majitelů. Vykonavatelé přerůstají přes hlavy vedoucích (mandantů).

V obou uvedených případech se tyto eventuality přiházejí v kapitalistickém zřízení spíše výjimečně — pokud celospolečenské zájmy nejsou zatlačeny do pozadí. Je to spíše otázka osobního postoje byrokrata ke společenským jevům.

Těmito svody jsou naneštěstí ohroženi zaměstnanci, pověřeni řízením v různých odvětvích společenského života i ve státech, budujících socialismus. Ale jsou zde přece jen podstatné rozdíly. Na jedné straně byrokratizace a vůbec postupující proces alienace práce v socialistickém společenství mohou a měly by vést k zastavení či dokonce k ústupu těchto zhoubných jevů. Měli bychom si uvědomit skutečnost, že socializace vede objektivně ke sjednocení zájmů zaměstnanců v oblasti řízení se zájmy celospolečenskými. Konečně je tomu tak i u všech ostatních zaměstnanců. Ale vědomí této skutečnosti předpokládá vysoký stupeň společenské kultury, který nepřichází ani automaticky, ani rychle.

Na druhé straně v socialistických společenstvích byrokratizaci napomáhá skutečnost, že s postupující specializací stále větší počet osob, které konají normativní činnost, tak činí nikoli jménem svým a z egoistických pohnutek, ale jménem státu a v zájmu celé společnosti — stále více lidí přechází do oblasti „úřední“, stává se „úředníky“.

c) *Potřeba centralizace, formalizace a dohledu vede k jejich nadměrnému růstu a v důsledku toho k odcizení „úředníků“ vůči svým mandantům.* Nebezpečí odtržení úředníků jako zprostředkovatelů vládní moci od jejich skutečných držitelů a nebezpečí, že úředník za „spisem“ nebude vidět živého člověka, má za následek obranné reakce. Jsou to zejména tyto tři navzájem nerozlučně spjaté jevy: formalizace, organizační centralizace a přes ně se klenoucí kontrolní vrstva. Tyto jevy musíme přijímat jako nevyhnutelné koreláty potřeby byrokratizmu v současném světě.

Pojem „organizační formalizace“ je zde chápán jako organizovaný vztah zájmů instituce a lidí, kteří jsou do ní pracovně zapojeni. Tento vztah je obvykle vyjádřen systémem znaků — zpravidla ve formě různého druhu předpisů (zákonů, nařízení, příkazů, instrukcí apod.). Použitím organizačních stanov se zpevní organizace a omezí svoboda rozhodování jejího členstva. Určitý stupeň formalizace bývá, jak jsme viděli, nutný. Pro nedostatek místa se nemůžeme zabývat podrobnostmi, ale na vysvětlenou je třeba říci, že administrativní rozhodnutí, která mají bezprostřední vliv na osobní zájmy občanů, musí být omezena předpisy, jež by chránily občana před zvláštními úředníky. Odpovědnost za celonárodní majetek, svěřený pracovníkům socialistické hospodářské správy prakticky na základě výlučnosti, by byla neudržitelná, kdyby svoboda rozhodování zde nebyla předem omezena jasnými předpisy. Neboť nejen na vysokých vládních stupních stůňou touhou po vydávání instrukcí: tohoto privilegia se dožadují více či méně vědomě též na nižších stupíncích. V důsledku této dvoustranné ochoty k formalizaci se stále více množí podrobné předpisy. Nezapomínejme, že neznalost právních předpisů neomlouvá jejich porušování.

V Ústavu praxeologie jsme udělali seznam všeobecně závazných právních norem, platných ke dni 31. 12. 1966. Do výzkumu byly pojaty zákony, nařízení a ustanovení vedoucích funkcionářů ústředních úřadů a usnesení jejich kolektivů — čili právní normy, které by měl znát každý občan: každý proto, že je pravděpodobné, že se dostane do situace, v níž tyto normy budou či měly by platit a mohlo by jich být použito proti němu.

Počet listin pojatých do výzkumu byl 7 901, a to 750 zákonů, 2 917 nařízení, 906 usnesení, 3 288 správních ustanovení a 240 „jiných“ právních rozhodnutí. Ale všechny akty si nejsou rovny. Kdybychom přísně uvažovali o podrobnostech těchto právních aktů, byli bychom nejlépe informováni z ustanovení „nejnižšího řádu“ — bodu a vedlejších bodů —, pokud jsou uvedeny. Omezili jsme se jen na nejvyšší stupeň rozdělení: články zákonů, paragrafy nařízení, apod. Jejich počet je vyjádřen číslem 84 021 (Jaźwiecki, 1966). Je možné i jen pomyšlení, že by je kdokoliv mohl znát, nebo aspoň věděl, kde je má hledat?

Mnoho by se dalo říci o tendenci přenášení formálních a neformálních rozhodnutí na hierarchicky vyšší vládní instituce — čili o centralizaci. Formální proces centralizace vystupuje tím výrazněji, čím přesněji jsou na sebe napojeny funkce jednotlivých organizačních jednotek. Aby se předešlo nedorozuměním mezi jednotlivými organizačními jednotkami nižších instancí, musí být více záležitostí vyřizováno centrálně. Neformální centralizace (přenášení skutečných rozhodnutí na vyšší místa, čili tzv. asekurantství) je určitým druhem sebeobrany, pojistky — útekem před odpovědností. Příčiny toho jsou vysvětleny výše. Podrobněji bylo o tom pojednáno jinde (Kowalewski 1967 a Zielewski 1967, s. 557—581).

Soukromník nemá zapotřebí vykonávat kontrolu ani v tom, zda zneužívá svých kompetencí vůči svému osobnímu majetku, ani v tom, zda se neokrádá. Naproti tomu stát tuto kontrolu nad svými institucemi vykonávat musí — vyžaduje to veřejný zájem. Čím více je rozvinuta formalizace (tj. čím více je předpisů) a čím více byla posunuta centralizace konečného rozhodování, tím větší je potřeba kontroly. V článku W. Kieżuna najde čtenář určité ilustrace tohoto jevu, což mě zbavuje povinnosti uvádět bližší vysvětlení.

A tak tedy formalizace, centralizace a kontrola, které v určitých mezích příznivě ovlivňují správnost a pružnost administrace, mají naneštěstí také tendenci k přebujení a tím přivodí následky protichůdné tomu, čemu měly sloužit. Místo aby omezovaly negativní vlivy byrokrati-

zace, rozmnožují je. Neúměrná formalizace místo omezování svévole začíná omezovat iniciativu úředníků vůbec. Ve snaze upravit všechno předpisy, což je prakticky nemožné, nakonec ztěžuje nebo vůbec znemožňuje vyřízení ne zcela běžných záležitostí. Nadměrná centralizace odvyká úředníky, kteří pracují na nižších stupních administrace, samostatně rozhodovat dokonce i v záležitostech, které jim formálně patří. To pak má za následek, že jsou zatěžováni spoustou zpráv nad únosnou míru „instance“ vyšší. Podobné záležitosti pak buď nejsou vyřízeny vůbec, nebo se jejich vyřízení oddaluje, nebo je vedoucí příslušné instance předává — i když ne formálně, ale de facto — k samostatnému vyřízení svým ne vždy kompetentním pomocným silám — „v zastoupení“. Velmi časté úřední kontroly pohlcují čas, kterého by mělo být využito k výkonu základní úřední funkce. A potom následují nepříjemné, obtížné a ne vždy zrovna odůvodněné sankce. To nutí úředníky, aby se proti takovým eventualitám zajišťovali dodatečnou nadměrnou dokumentací. V důsledku toho se vnucuje tendence, aby skutečné řešení úkolů bylo nahrazeno zdáním, že vše postupuje podle předpisů — „ut aliquid fecisse videatur“. S přemrštěnou přesností jsou dodržovány předpisy — dodržuje se litera a ne její duch. Silí tlak podřízených na vedoucí činitele, aby pro jejich pohodlí a bezpečí vydávali stále podrobnější a věcné instrukce. Proces postupující organizační formalizace se jen stěží podaří zabrzdit, a to zpravidla jen na čas. K tomu přistupují kontroly, množící se počtem a délkou trvání. Tyto jevy pozorujeme stejně ve státech kapitalistických, jako ve státech se socialistickým zřízením. Tento stav nepůsobí příznivě na vnitřní uspokojení vedoucích pracovníků, neboť takový stav věcí představuje jen zdání jejich samostatného rozhodování. Ale nejen to: takový stav vede k byrokratickému odcizování vůči více méně pomyslným nadřízeným. Na Západě je to v poměru ke státu, který je třídně pro většinu společnosti cizí. Ještě ve větší míře se tak stává v poměru k velkým kapitalistickým koncernům. V zemích se socialistickým zřízením — ač je to velký a neuvěřitelný a ve svých důsledcích nebezpečný paradox — se tak děje vůči

státu, který je v této politické konstelaci národně i třídně vlastní.

To vše vede k povážlivým důsledkům: oddizení úředníků jako vykonavatelů moci vůči skutečným držitelům této moci. Úředníci se k nim jako k cizím skutečně také chovají.

d) Potřeba profesionálního charakteru při výkonu řídicích funkcí a tendence k oddizení při jejich výkonu.

Nevyhnutelnost byrokratismu za existence a činnosti současných institucí vládních, hospodářských, osvětových, kulturních, politických, vojenských apod. má za následek, jako další integrálně s tím spojenou konsekvenci, potřebu svěřovat řadu funkcí profesionálním zaměstnancům. Ve společnostech nebyrokratických tyto funkce nemusejí být vykonávány profesionálně (odborně školenými zaměstnanci). Hejtman, vojvoda či starosta ve feudálním Polsku nebyl „profesionálním“ hejtmanem, vojvodou či starostou, ale náš současný generál, předseda KNV či ONV je a musí být profesionálním vojákem či úředníkem.

„Profesionálnost“ zde uváděná je charakterizována následujícími znaky: 1. Svěřená činnost je ústředním bodem zájmu svého vykonavatele; zabírá nejvíce jeho času, vyžaduje větší soustředění a vypětí energie; předpokládá přiměřené vzdělání a praktické zkušenosti. 2. Svěřená činnost je vykonávána za plat a tento plat — aspoň ve většině případů — je hlavním zdrojem obživy. 3. Tato činnost má tendenci k pokračující odbornosti.

Tato věc se konečně může utvářet rozdílně v různých odvětvích společenského života. Nedovedeme si dobře představit správný chod zásobování velkého podniku, kdyby zaměstnanci jeho zásobovacího oddělení vykonávali svou činnost jen příležitostně. Nevyznali by se pak dobře ani ve druhu zboží, ani ve vhodné volbě nejlepšího zásobovacího pramene nebo ve volbě vhodných dopravních prostředků. Naopak — tato činnost si vynucuje stále užší specializaci pro určité druhy zboží. Tak např. dovozce kávy nebo čaje musí být ve svém oboru na světovém trhu odborníkem na slovo vzatým, poněvadž bude mít co činit se stejně specializovanými exportéry.

Jinak se věci mají při výkonu spravedlnosti. I tady je neodmyslitelná úloha od-

borně vzdělaného soudce s úzce specializovaným vědním oborem určitého právního odvětví. Ale vedle něho zasedají, nebo alespoň by měli zasedat, přísedící nebo porotci, kteří svou činnost nevykonávají jako odborné povolání. Jsou sice méně znalí práva, ale o to blíže mají k praktickému životu. Jejich účast chrání právní rozsudky před zkostnatěním a odtržením od života.

Nedovedeme si dobře představit — a to již po mnoho století — správně fungující armádu bez odborně školených důstojnických a poddůstojnických kádrů. Tyto kádry, ač to zní jako paradox, jsou nejvíce potřebné v době míru. Musí se věnovat odbornému školení vojenského ducha mezi branci a záložními důstojníky, kteří ve válce ponesou největší tíhu při obraně státu.

Nemohla by konečně dobře fungovat státní administrativa, kdyby neměla oporu aspoň v kádrech profesionálních úředníků různých oddělení presidia, národních výborů rozličného stupně, včetně rad obecních zastupitelstev. Ale i zde, podobně jako v soudnictví, je třeba — a opravdu by také bylo žádoucí — zvyšovat účast neprofesionálních zaměstnanců, volených ze členů domovních důvěrníků, členů národních výborů různého stupně a jejich komisí.

Ve všech těchto případech máme co činit s charakteristickým protikladem: správnost výkonů vedoucích a pomocných orgánů stoupá úměrně s odborností. Lepší znalost předpisů snižuje nebezpečí vlivu subjektivního názoru na rozhodnutí. Příležitost k větší průpravě a sběhlosti skýtá možnost prohloubení specializace. Ale současně zaměření úředníků hlavně na řídicí a pomocné úkony prohlubuje propast mezi nimi a společenským prostředím, kterému mají sloužit. Odbornost tak pomáhá popsané autonomizaci nepodstatných funkcí. Ale co je důležitější a ve svém dopadu závažnější, je to, že specializace sice přispívá k objektivnějšímu přístupu k věci, ale na druhé straně vede k tomu, že úředník svou práci vykonává bez osobního zaujetí. Tentýž člověk, který mimo kancelář je vnímavý ke všedním potřebám a starostem a je schopen individuálního přístupu k lidem ve svém okolí, se v kanceláři stává ke všemu tomu nevšímavým, upjatým, a jak se říká „bezdu-

chým“ vykonavatelem předpisů. Tyto charakteristické známky typického úředníka jako takového můžeme označit jako depersonalizaci administrativní činnosti, příznačnou pro byrokratismus. Depersonalizace je tedy integrálně spjata s rutiním výkonem úřední funkce.

Odbornost je nepostradatelná, poněvadž napomáhá kvalitě práce. Depersonalizace naopak je nebezpečná, poněvadž zde v podstatě odborná práce mívá jaksí do prázdna. Řešení tohoto rozporu, zdá se, je možno zajistit tak, že by odbornost byla rozšiřována jen do té míry, aby užitek touto cestou získaný byl větší než ztráty, které pak má za následek neosobní přístup k výkonu administrativních povinností.

Souhrn¹

V tomto článku byl proveden rozbor některých podstatnějších problémů byrokratismu. Byl brán zřetel hlavně na vyjádření Marxe, Engelse, Lenina, Michelse, Webera a některých dalších jeho pokračovatelů a kritiků. Jsou zjišťovány hluboké rozdíly při hodnocení projevů byrokratismu, jež jsou jen částečně podmíněny rozdílností v chápání terminologických pojmů.

Autor navrhuje, aby termín byrokracie byl rezervován pro konkrétní pojem. Vysvětluje, že v původním, užším slova smyslu tento termín označoval skupinu státních úředníků, jejichž činnost byla zaměřena na prostředkování mezi vládní mocí nebo vládnoucími třídami a ostatním obyvatelstvem, jež bylo této moci podřízeno.

V současné době byrokracie v širším slova smyslu zahrnuje větší množství jedinců, kteří v té které instituci od psacího stolu na základě úředně stanovených směrnic konají řídicí a pomocné funkce jménem tříd nebo jedinců, majících vedoucí postavení v této instituci.

Navrhuje, aby členové těchto organizačních skupin byli nazýváni „úředníky“ nezávisle na instituci, v níž pracují.

Doporučuje, aby výše popsany způsob vykonávání funkcí byl označován názvem „byrokratismus“ a vlastní proces narůstání byrokratismu názvem „byrokratizace“. Takto pojatá byrokracie a byrokratismus

nejdou ani dobré, ani špatné. Spíše mohou být dobré či špatné podle toho, zda v určitém podniku je byrokratismus vyvinut nadměrně, případně zda dosáhl optimální úrovně. Byrokratismus je za současných poměrů nevyhnutelnou podmínkou pro řádný provoz všech větších institucí, a to jak státních, tak hospodářských, školských, vědeckých, vojenských a dalších. Je s ním naneštěstí nevyhnutelně spojeno nebezpečí jeho nadměrného bujení.

V pojednání je zvláště zdůrazněna potřeba evidence a dokumentace. Současně se ale poukazuje na to, že v případě jejich nadměrného růstu vzniká nebezpečí „bezduchého“ formalismu a odtržení úředníků od širšího světa — okolí. Byl probrán rozsah byrokracie a z podstaty tohoto jevu vyrůstající tendence úředníků vykonávat svou vedoucí úlohu ve společnosti nikoli jménem a v zájmu svých mandantů, ale jménem vlastním a ve svém zájmu. Aby tomu bylo zabráněno, muselo být v moderních institucích přikročeno k formalizačním zásahům, k centralizaci a k vystupňované kontrole. I v těchto zásazích je nebezpečí nadměrného růstu a pokračujícího odcizení úředníků vůči jejich nadřízeným. Nakonec je diskutováno o požadavku, aby normativní funkce zastávali profesionálně školení úředníci. Důsledkem toho je tendence k odcizení — depersonalizaci.

Ve svých úvahách o cestách k potlačení nadměrné byrokratizace nabízí autor svou koncepci — a sice, aby boj s byrokratismem a jeho projevy byl nahrazen organizačními zásahy, které by přímo působily na vlastní příčiny jeho bujení. K tomu účelu předkládá vědecky založenou metodu, podle které je možno v jednotlivých případech zjistit optimální stupeň byrokratizace, a dále zjistit a ověřit si hypotézy týkající se objektivních příčin narůstání byrokratismu.

Z polštiny přeložil Karel Macek

Literatura:

Izdebski Z., *Biurokracja*, Organizacja, Metody, Technika, r. X, 1967, Nr. 10, s. 1—4.
Jaźwiecki P., *Zliczenie powszechnie obowiązujących przepisów prawnych według stanu na dzień 31. grudnia 1966 r.*, Warszawa 1967, s. 20.

¹ Pro informaci čtenářů předkládáme souhrn rozsáhlejší stati, jejíž je zde otištěná práce součástí.

- Kowalewski S., *Zagadnienia struktury organów administracji państwowej*, Warszawa 1964, PWN, s. 192.
- Kowalewski S., *Kryteria podziału zadań między instancje w administracji państwowej*, Problemy Organizacji 1967, Z. 8, s. 3—22.
- Magyary Z., *Organizacja władz a zwłaszcza rola szefa rządu w administracji publicznej*, Warszawa 1937, Towarzystwo Pracy Społeczno-Gospodarczej, s. 152.
- Michels R., *Political Parties. A Sociological Study of the Emergence of Leadership, the Psychology of Power and the Organization*, New York 1959, Dover Publ., s. 416.
- Monzelis N. P., *Organization and Bureaucracy*, London 1967, Routledge Kegan Paul, s. 230.
- Merton R. K., *Bureaucratic Structure and Personality*, in: Reader in Bureaucracy, New York 1959, The Free Press, s. 464.
- Schmoller G., *Über Behördenorganisation, Amtwesen und Beamtentum im Allgemeinen und speziell in Deutschland und Preussen bis zum Jahre 1713*, Tom I, 1894.
- Simon H. A., *Administrative Behavior*, New York 1959, Macmillan, s. 259.
- Wundt W., *Ethik*, Stuttgart 1912, Enke, B. 1.
- J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich, Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, wyd. II, Warszawa 1967, s. 664.
- Zieleniewski J., *O filozofii fikcji H. Vaihingera*, Kwartalnik Filozoficzny, T. 2, 1923, s. 207.