

Civilizační poslání byrokracie

JAN KELLER

Filozofická fakulta Masarykovy univerzity, Brno

The civilizing mission of bureaucracy

Abstract: The problem of bureaucracy is one of the essential problems of modern society. The author of the following article presumes that sociology does not explain the question of bureaucracy adequately. Bureaucracy is generally considered to be a social phenomenon that is undoubtedly negative. The author states that bureaucracy forms our society much more essentially than it is usually admitted. Bureaucracy has been forcing people for several centuries to discipline their behavior. This is true above all in the case of the middle and lower classes. Thus bureaucracy continues on the mass scale of a civilizing process begun in the courts of medieval princes. As a result of bureaucracy formally free citizens behave like servile courtiers to obtain rewards. In this way a bureaucracy in modern society reproduces the situation of a prince's court. It teaches people to civilize their manners, i.e. to reach their egoistic goals in a socially acceptable way.

Sociologický časopis, XXVII, (2/1991)

Sociologové zkoumající byrokracii mají dnes k dispozici hojnost koncepcí o její povaze. Problém je v tom, že jednotlivé koncepce vyzvedávají často natolik protikladné rysy tohoto komplexního společenského jevu, že dospívají k navzájem stěží slučitelným závěrům. Byrokracie je v nich líčena jednou jako vrchol účinnosti správních praktik, jindy jako samoučelný rituál, jednou jako nástroj vychytralého alibismu úředníků, jindy jako prostředek jejich účinné kontroly [Keller 1989]. Další podstatnou nevýhodou těchto koncepcí je, že obraz byrokracie, který podávají, je právě vinou jejich jednostrannosti zpravidla značně vzdálen od toho, s čím se běžný člověk setkává ve všedním životě. Obrazy byrokracie črtané sociology tak sdílejí osud mnoha jiných sociologických racionalizací. Čím vědecktější se snaží vypadat, tím více se vzdalují od skutečného života. Dokonalá věda o společnosti je zřejmě možná, ovšem za předpokladu, že nebude pojednávat o lidech.

Cílem stati, která následuje, je poukázat na některé dosud opomíjené aspekty byrokracie, a sice na její význam pro pacifikaci a kultivaci lidského jednání. Úvaha je výsledkem konfrontace idejí Norberta Eliase s myšlenkami Maxe Webera.¹

¹) Uvedená kritická konfrontace Norberta Eliase s Maxem Weberem doplněná o výsledky vlastního studia byrokratizace francouzské správy tvoří obsah rozsáhlejší nepublikované studie

Norbert Elias: Civilizace bez byrokracie

Eliasova teorie civilizace tvoří dnes již natolik pevnou součást sociologického myšlení, že je zbytečné ji zde podrobněji reprodukovat [Elias 1969]. Omezíme se na tu část jeho teorie, která je podle našeho názoru problematická.

Elias zkoumá vztah mezi procesem centralizace moci a procesem disciplinování sociálního chování. Na řadě historických příkladů ukazuje, jak utváření mocenského monopolu nutí nejprve příslušníky vyšších vrstev ukáznit své jednání, potlačovat projevy otevřené agresivity, kontrolovat své projevy. Ustavení mocenského monopolu, k němuž dochází na přelomu středověku a novověku v prostředí knížecích dvorů, nutí sociální aktéry pronikavě změnit taktiku jednání. Ze surových, divokých a nezávislých rytířů uznávajících pouze právo silnějšího se stávají uhlazení dvořané, kteří mohou získat žádané odměny jediné tehdy, získají-li přízeň vládců.

Eliasovo pojetí civilizace je pozoruhodné přinejmenším ve dvou ohledech. V prvé řadě jde o to, že Elias líčí kultivaci lidského chování jako vynucený proces. Tento proces postupoval doslova s železnou logikou. Suroví válečníci si neosvojují vybrané způsoby dobrovolně. Dvorné chování je jediným způsobem, který zbývá, nelze-li držitelé moci již mocensky konkurovat. Osvojení vybraných způsobů a mravů nemusí být nikterak příjemné, nutí vzdát se chování, které bylo bráno po celé generace jako zcela přirozené. Civilizované chování má šanci převládnout mezi urozenými teprve tehdy, když suverénní panovníci zcela kontrolují ovládané území, takže otevřený odboj vůči nim nemá již naději na trvalejší úspěch. Dvořané kultivují své jednání v té míře, v jaké mizí ostatní šance dobrat se odměny.

Druhým pozoruhodným rysem Eliasova pojetí civilizace je důraz, který klade na ambivalentnost civilizovaného chování. Civilizované chování nepřestává být hluboce egoistické. Změněná situace pouze nutí usilovat o kořistnické cíle důmyslnějšími prostředky. Naprostá odkázanost na držitele mocenského monopolu nutí aktéry kontrolovat své afekty, potlačovat bezprostřední impulsy, uvažovat v dlouhodobější perspektivě. Potlačení otevřené agresivity však neznamená zánik nepřátelství. Hostilitě je pouze dán zprostředkovanější průchod, při kterém se může uplatnit právě tak ironie jako nejrůznější intriky. Civilizace přináší rafinovanost nejen při obstarávání potěšení, ale také při realizaci nepřátelství. Atmosféra knížecího dvora nutí zúčastněné kultivovat své jednání, chtějí-li úspěšně přežít. Používání násilí je v otevřené podobě zakázáno, odchod ze dvora znamená ztrátu nadějí na bohatství, prestiž, kariéru. Jediné, co v této situaci zbývá, je rozvážnost přecházející ve vychytralost, sebeovládání ústící v pokrytectví, dokonalá znalost lidí a celého terénu, na němž je sváděn nenásilný, o to však urputnější zápas o sociální úspěch.

Urození se tedy nekultivovali dobrovolně a navíc zjemnělost mravů, které byli nuceni si osvojit, pouze preferuje přetvářku oproti surovosti. Civilizované jednání se vyznačuje schopností potlačit bezprostřední afekty, což ovšem podle okolností může vést právě tak k uvážlivému zřeknutí se násilí jako k prohnanému

[Keller 1990]. Ve stati, která následuje, jsou konkrétní historické souvislosti procesu byrokratizace omezeny na nejnutnější minimum.

předstírání neexistujících sympatií a přátelských citů. Skutečnost, že dvorská civilizace vyzvedává pokrytce oproti násilníkovi, pouze dokazuje, že jednání civilizovaného dvořana není o nic mravnější než krutost rytíře. Je pouze účinnější v podmínkách, kdy monopol na používání násilí i na případnou krutost přechází legitimně na orgány rodícího se státu novověku.

Toto své realistické schéma vývoje pacifikace a civilizace chování však Elias opouští, jakmile má vysvětlit rozšíření civilizovaných vzorců chování v širších vrstvách demokratizované společnosti 19. a 20. století. To souvisí s jeho koncepcí mocenské centralizace.

Politické hnutí emancipované buržoazie učinilo konec soukromému mocenskému monopolu absolutistických panovníků. Dochází ke "zveřejnění" mocenského monopolu, což znamená, že na rozhodování o věcech veřejných se začínají podílet stále širší vrstvy obyvatelstva. "Dispoziční moc nad centralizovanými a monopolizovanými šancemi má tendenci přecházet z rukou jednotlivce do rukou rostoucího počtu lidí a konečně – stát se funkcí nezávislého pletiva lidí jakožto celku" [Elias 1969-II: 157].

Domníváme se, že v tomto bodě se Eliasovi nedaří překlenout rozpor, který vyplynul z nutnosti registrovat konec neomezené moci panovníka a zároveň podržet celé dosavadní civilizační schéma. Zánik soukromého mocenského monopolu jednotlivce je v demokratických společnostech evidentní. Celé Eliasovo civilizační schéma je však právě na existenci takového monopolu postaveno. Civilizace, pacifikace, kultivace jednání nastupuje v okamžiku, kdy již není možno usilovat o žádané odměny autonomně a nezávisle. Je nutno respektovat monopol osoby, která o odměnách rozhoduje. Je nutno chovat se tak, aby byla získána její přízeň. Právě naprostá mocenská závislost nutí disciplinovat vlastní jednání, pěstovat permanentní sebekontrolu. Přitom Elias opakovaně zdůrazňuje prototypický význam dvorského prostředí pro celý proces civilizace chování a mravů.²

Rozpor navozený pádem soukromého monopolu moci při pokračující civilizaci a kultivaci jednání stále širších vrstev společnosti nedokáže Elias ve své teorii uspokojivě vysvětlit. Výsledkem je jednak značně nepřesvědčivé líčení společnosti, v níž došlo ke zveřejnění mocenského monopolu, jednak ústup od původního realistického popisu průběhu civilizace jednání.

Demokratickou společnost nastupující po zveřejnění mocenského monopolu popisuje Elias značně idealizovaně. Nesporné je, že skutečně již v podmínkách absolutismu docházelo spolu s nebyvalým růstem komplexnosti společnosti a složitosti jejího řízení k tomu, že všestranná závislost se nevyhnula ani samotné hlavě státu. Postupně mizí volnost, s níž může panovník realizovat svou moc. Občasné projevy libovůle nic nemění na tom, že mechanismy správy země mají již své pevné zákony. Právě v této fázi se soukromý monopol moci přeměňuje postupně, anebo revolucí v monopol veřejný. Mocenský monopol přitom nemizí, avšak zespolečenšťuje se, dostává se pod kontrolu širších vrstev. Pokud panovník

²⁾ I když na první pohled má instituce dvora pro náš současný život jen malý význam, pro pochopení procesu civilizace je pochopení výstavby dvora nezbytné [Elias 1969-II: 369].

takové zveřejnění moci vůbec přežije, mění se ze suveréna v pouze jednoho z mnoha více či méně zaměnitelných funkcionářů.

Zdá se, že Elias věří tomu, že v demokratických společnostech 19. a 20. století se rozhodování o věcech veřejných skutečně dostává pod stále výraznější kontrolu stále širších vrstev obyvatelstva. Nenajdeme u něho zmínku o mocenské elitě, o privilegovaných nátlakových skupinách, o pouze pasivní demokratizaci, o možnostech rozsáhlé manipulace se společenským konsensem. Předpokládejme čistě teoreticky, že Elias má pravdu v tom, že společnost, která odstranila soukromý monopol moci, odstranila tím zároveň rozdělení na ty, kdo moc mají, a na ty, kdo jsou ovládáni. V tom případě padá celý model, který Eliasovi až dosud sloužil k popisu mechanismu civilizace jednání.

Podle Eliase je motorem civilizace soupeření o přízeň mocných. Tuto tezi rozvíjí přesvědčivě prakticky až do doby Ludvíka XVI. Pak nastává interpretační zlom, Elias konstatuje zánik soukromého monopolu moci, demokratizaci společenského rozhodování, "zspolečensštění" moci a zároveň hovoří o kultivaci chování stále širších vrstev obyvatelstva.

Co tedy vlastně vede stále širší vrstvy společnosti k tomu, aby civilizovaly své jednání, když již neexistuje nutnost získávat tímto způsobem přízeň toho, kdo má moc udělovat žádané odměny? Eliasovo podléhání iluzi naprosté či rostoucí mocenské rovnosti, která je obsažena v ideologii demokratické společnosti, mu znemožňuje dovést do důsledků jeho vlastní koncepci rozvoje civilizace uskutečňovaného pod tlakem mocenské nerovnosti a existenční závislosti.

Druhou stranou rovnostářského chápání společenství 19. a 20. století je ústup od kritického pohledu na vlastní obsah civilizovaného chování. Když hovoří o civilizování stále širších a širších vrstev společnosti počínaje 19. stoletím, chápe civilizovanost již jen jako povznášející kultivaci, zcela opomíjí problematický rozměr přetvářky, pokrytectví, intrikování a podobně³. Nevzpomíná již vynucený a zároveň vysoce zistný moment, který stál v dvorském prostředí u zrodu zdvořilého chování. Hovoří zcela vágně o tom, že civilizace jednání stále širších vrstev je uváděna do chodu rostoucí diferenciací společenských funkcí, růstem složitosti dělby práce, vzestupem životní úrovně populace. Jako kdyby zapomnul na to, že žádný růst bohatství nemohl civilizovat chování drsných rytířů, pokud zůstávali autonomní a mocensky nezávislí.

Jakmile Elias ve svých úvahách zapomíná na vynucenost veškerého "civilizování" poptávkou po zdrojích a odměnách, které jsou pod kontrolou mocných, začínají se jeho úvahy pohybovat v bludném kruhu. Tvrdí, že stále další a další sociální vrstvy se začínají chovat civilizovaně prostě proto, aby se jejich členové mohli na úrovni a slušně mezi sebou domluvit i v podmínkách komplexních společenských mechanismů 19. a 20. století⁴. Z jeho tvrzení však vyplývá pouze to,

³) Lze konstatovat, že při analýze moderní společnosti vedené v intencích Eliasova pojetí civilizace postoupil Erwing Goffman dále než samotný Elias.

⁴) "Vysoce diferencované podniky západoevropské společnosti s vysoce rozvinutou dělbou práce závisí v rostoucí míře na tom, že také nižší venkovské a městské vrstvy řídí své chování a svou činnost z hlediska dlouhodobějších a vzdálenějších souvislostí" [Elias 1969-II: 340].

že lidé v moderní společnosti se mohou mezi sebou slušně domluvit proto, že se vůči sobě začali chovat zdvořile.

Elias opakovaně zdůrazňuje, že od 19. století se v moderních společnostech civilizují stále nižší vrstvy. "Kontrasty v chování mezi dříve vyššími a dříve nižšími vrstvami se s rozšířením civilizace zmenšují" [Elias 1969-II: 348]. Nižší vrstvy se svým chováním sblíží se středními, v západní Evropě se tímto směrem již civilizovalo prakticky veškeré obyvatelstvo. I když s jistými výhradami budeme s tímto Eliasovým soudem souhlasit, stále chybí odpověď na otázku, proč se tak stalo.

Na tuto otázku lze ovšem u Eliase nalézt ještě jednu, opět ne zcela uspokojivou odpověď. Elias hovoří na jiném místě o tom, že se vznikem veřejného monopolu na moc bylo násilí odstraněno z každodenního života a uzavřeno do kasáren. Každý člen společnosti však dobře ví, že je připraveno zakročit. I v této latentní podobě zůstává tedy organizované násilí zdrojem tlaku na lidské jednání. I když si tento tlak běžně neuvědomujeme a jsme na něj zvyklí již od dětství, neustále pacifikuje naše jednání, civilizuje je.

Zůstává otevřenou otázkou, nakolik skutečně hrozba použití síly vede různé skupiny obyvatelstva k tomu, aby se chovaly, jak náleží. V kontextu celé Eliasovy koncepce vyznívá však uvedená argumentace velmi paradoxně. Elias nejprve dokazuje, jak po celá staletí byli profesionální válečníci pacifikováni osvojováním dvorských mravů, aby pak v analýze přítomnosti naopak tvrdil, že lidé jsou vedeni ke slušnému chování hrozbou použití násilí ze strany profesionálních válečníků.

Domníváme se, že hlavním důvodem, který vede k tomu, že procesem civilizace opravdu procházejí stále širší vrstvy společnosti, je skutečnost, že stále širší vrstvy se v moderní společnosti ocitají v postavení srovnatelném s postavením dvořanů na knížecím dvoře.

Základem tohoto postavení je existence mocenské nerovnosti mezi těmi, kdo usilují o žádané odměny, a těmi, kdo mohou takové odměny poskytnout. Situace knížecího dvora se objevuje všude tam, kde jedna ze zúčastněných stran má z jakéhokoliv titulu k dispozici zdroje, o něž druhá strana usiluje, a může tedy diktovat, jak se má chovat ten, kdo si chce odměnu zasloužit. Tato situace nutí žadatele rozehrávat všechny odstíny civilizovaného jednání, tedy chovat se podle okolností zdvořile až servilně, přátelsky i vypočítavě, intrikovat, přetvařovat se, zároveň se však rozhodně vystříhat otevřené agresivity, neboť ta nemá v existující mocenské konstelaci naději na úspěch.

Zrušení soukromého monopolu na moc, k němuž došlo v demokratických společnostech, neruší automaticky podmínky charakteristické pro situaci knížecího dvora. Institucí, která tyto podmínky stále znovu zpřítomňuje, je byrokracie.

Byrokracie, která po mocenském vyvlastnění absolutistického panovníka spravuje státní mocenský monopol ve jménu celé společnosti (ostatně podobně jako to činil již osvícený absolutistický panovník), představuje instanci, které se v moderní civilizované společnosti nemůže vyhnout nikdo, kdo se uchází o odměnu jakéhokoliv druhu. Chceme-li se pohybovat v kategoriích Eliasovy koncepce, pak lze konstatovat, že byrokracie se stala onou institucí, která lidem znemožňuje

chovat se jako nezávislí draví rytíři a nutí je, aby vystupovali jako dvořané v tom nejméně lichotivém smyslu, jenž je obsažen v Eliasově kategorii "civilizace".

Zarážející je, že Elias nevěnuje instituci byrokracie téměř žádnou pozornost⁵. Patrně proto nevidí důvod, proč by se i po zveřejnění mocenského monopolu měli chovat ti, kdo usilují o gratifikaci, podobně rafinovaně, pokrytecky a vypočítavě i spiklenecky jako dřívější dvořané. Ve společnosti, ve které se rozhodování a moc "stává funkcí nezávislého pletiva lidí jako celku" je to nepochopitelné.

Max Weber: Byrokracie vně civilizace

Chceme-li analyzovat postavení byrokracie v civilizačním procesu, je přirozeně nutno upřesnit samotný pojem byrokracie, který je v řeči politiků, žurnalistů i sociologů užíván velmi nejednotně, nepřesně a často přímo tendenčně. Nejhlubším, avšak v jistém smyslu bohužel i nejvíce zavádějícím zůstává dosud pojetí byrokracie, které vypracoval Max Weber [Weber 1925].

Předností Weberova pojetí byrokracie je, že ve své jednoznačnosti umožňuje spolehlivě odlišit byrokratickou formu správy od správních forem předbyrokratických a nebyrokratických. Nevýhodou jeho pojetí je naopak to, že obraz byrokracie, který podává, odporuje obecné představě o byrokracii jako o nefunkční instituci hájící své vlastní zájmy na úkor společnosti.

Výhrady vůči Weberovu pojetí lze zdánlivě neutralizovat tím, že se zdůrazní ideálně typický charakter Weberových konstrukcí, včetně jeho modelu byrokracie. Nevadí, že Weberova představa byrokracie neodpovídá realitě, neboť síla ideálního typu je právě v tom, že logicky uceleně zachycuje neexistující fikci. Taková odpověď však nemůže uspokojit. Ideální typ, nemá-li zůstat jeho konstrukce samoučelnou, musí posloužit jako prostředek vysvětlení existující skutečnosti. Pokud bychom zůstali pouze u Weberova modelu byrokracie, změnili bychom ideální typ v samoučel. Má-li plnit svou heuristickou funkci, je nutno ukázat, v čem se reálně existující byrokratické mechanismy liší od svého ideálního typu a proč k této odlišnosti dochází, které faktory ji zapříčiňují.

Domníváme se, že právě takové vysvětlení lze podat v souvislosti s rozбором civilizačního působení byrokracie. Dnešní podoba byrokracie úzce souvisí s tím, že od přelomu evropského středověku a novověku se tato instituce nevyvíjí v sociálním vzduchoprázdnu, nýbrž ve společnosti, která prochází intenzivním procesem civilizace, jak ho popisuje Norbert Elias.

Weberem stanovený ideální typ byrokracie bere na tyto civilizační mechanismy a civilizační efekty tak malý ohled jako Eliasovo pojetí civilizace na rozvoj a dominantní úlohu byrokracie ve společnosti, která přešla od soukromého monopolu moci k veřejnému. Dnešní byrokrat ovládá umění orientovat se v situaci knížecího dvora a profitovat z ní ve vztahu ke spravovaným, kolegům i nadřízeným.

⁵) Pouze jedinou větu věnuje Elias stinné úloze byrokracie v moderní společnosti, a to, když hovoří o možném budoucím vývoji: "A také zde se již ohlašují pod příkrovem přítomných poměrů napětí budoucnosti, napětí mezi vyššími a středními funkcionáři správního monopolu, mezi "byrokracií" na jedné straně a zbytkem společnosti na straně druhé" [Elias 1969-II: 453].

Proto se jeho skutečné chování vůči nadřízeným, kolegům i spravovaným tolik liší od neosobnosti a věcnosti vyzvedávané Weberovým ideálním typem byrokracie.

Weberův ideální typ byrokracie ovšem zůstává velmi cenný v jiném ohledu. Kontrolujeme-li ho s obrazem patrimoniální správy, tedy správy formující se z hlediska Norberta Eliase v podmínkách soukromého monopolu knížecí moci, můžeme na základě tohoto srovnání určit nejvlastnější povahu a funkci byrokracie. Touto základní funkcí byrokracie je snaha kontrolovat činnost úředníků, a to nikoli libovolným způsobem, nýbrž prostřednictvím úřadu.

Předbyrokratický úřad zaručoval svému držiteli značnou míru nekontrolovatelnosti ve výkonu funkce. Byrokracie nevzniká zároveň s úřady. Byrokracie se rozvíjí teprve spolu se snahou podrobit úředníky kontrole prostřednictvím mechanismů zabudovaných přímo do výkonu úřadu⁶.

Hovoří-li tedy Weber o tom, že byrokracie je až dosud nejúčinnějším nástrojem správy, má nepochybně pravdu. Toto jeho tvrzení je však nutno posuzovat nikoli vzhledem ke spravovaným, ale vzhledem k možnostem kontroly činnosti úředníků jinými úředníky. I když, jak ukazuje Michel Crozier [Crozier 1971], není tato kontrola zdaleka natolik spolehlivá a všudypřítomná jak předpokládal Max Weber, přesto je nesrovnatelná se stavem, který předcházel byrokratizaci úřadů.

Weberův ideální typ byrokracie je vlastně výčtem kontrolních mechanismů, které byly zabudovány do institucí správy s cílem podrobit činnost úředníků permanentnímu dohledu, který byl v případě správy patrimoniální prakticky neuskutečnitelný.

Byrokratická forma správy se vyznačuje jednoznačným rozdělením kompetencí. Již tato zásada výrazně omezuje míru možné libovůle, jak může pronikat do správného rozhodování. Kontrola toho, zda úředník své kompetence nepřekročil, patří k účinným prostředkům disciplinace úředníků. V případě patrimoniální správy tento moment zpravidla chyběl. Navíc umožňuje zásada kompetence předběžnou kontrolu úředníků, která spočívá v tom, že na příslušná místa ve správném aparátě jsou dosazovány osoby, jejichž odborný profil by měl odpovídat požadované kompetenci. Kromě toho platí, že výkon úřadu podle pevně stanovených kompetencí umožňuje kompetenčně specializovat také samotnou kontrolu, což opět zvyšuje její účinnost. Princip úřední hierarchie je v jistém smyslu totožný s vertikálním rozdělením kompetencí. Typický patrimoniální úřad zná pouze stejnou závislost všech sloužících úředníků na jejich pánovi. Vsunutí zprostředkujících článků v podobě úřední hierarchie má kromě jiných efektů význam také pro oblast kontroly. Jde ovšem opět (podobně jako v případě dělby kompetencí a vlastně vůbec všech ideálně typických znaků byrokracie) o účinnost spíše teoretickou.

⁶) Samotný termín "byrokracie" je tedy velmi nešťastný. Právě nedostatečně byrokratizované správní systémy minulosti představovaly skutečnou neomezenou vládu úředníků uzurpujících svou společenskou funkci a přeměňujících svěřený úřad v součást rodinného majetku. Teprve byrokratizace tuto snahu limituje a zabraňuje úředníkům, aby vládli společnosti "ve vlastní režii".

Dalším rysem byrokratického systému správy je povinná písemná registrace všech provedených úředních výkonů. Oproti ústnímu způsobu vyřizování správních záležitostí je zde možnost kontroly opět alespoň v teorii výrazně posílena.

Byrokratickým rysem, který Weber často vyzvedává, je rozhodování podle obecně platných a obecně závazných pravidel. V principu stejným normám jsou podřízeni jak řadoví členové organizace, tak také její řídící pracovníci. Obecně platné normy ostatně určují i to, kdo a za jakých podmínek se řídícím pracovníkem může stát. Základem postavení řídícího pracovníka je jeho dočasné pověření bdít nad dodržováním neosobních pravidel.

V jistém smyslu klíčový význam pro kontrolu úředníků má ta skutečnost, že výkon byrokratického úřadu je povoláním. Zaměstnává celého úředníka, nemůže být vykonáván jen jako vedlejší pracovní činnost. Již pouhá existence jediného a monopolního zaměstnavatele výrazně přispívá k disciplinaci úředníků. Jedná se vlastně o určitou analogii s Eliasovým důrazem na disciplinizační funkci knížecího dvora ve srovnání s konkurujícími si dvorci drobných feudálů předchozí epochy.

V procesu byrokracie došlo k oddělení členů správního aparátu od prostředků nutných ke správní činnosti, tedy k jejich vyvlastnění. Podobně jako byrokraticky řízené vojsko vyvlastňuje vojáky od jejich zbraní a byrokraticky řízená věda vyvlastňuje badatele od jejich výzkumných nástrojů, podobně byrokraticky řízená správa vyvlastňuje úředníky od prostředků nutných k vedení správy a koncentruje je v rukou jejich zaměstnavatele. Jakmile jsou úředníci odděleni od svých prostředků obživy, je úředník z povolání vázán na existenci byrokratického stroje podobně jako dělník na existenci stroje skutečného. Stal se prvkem soukolí, které nedokáže ani sám uvést do pohybu, ani sám zastavit. Má tedy zájem na tom, aby fungovalo ve stále nezměněném rytmu. Tím je ovšem jeho kontrola završena⁷.

Byrokracie tedy představuje ve svém ideálně typickém významu odlišným od ideálně typických významů jiných forem správy takové správní uspořádání, které má úředníky přinutit, aby prováděli svou činnost na profesionální úrovni, a přitom jim má zabránit přivlastňovat si na základě této činnosti větší množství odměny, než kolik je obecným předpisem stanoveno.

Pokud skutečná byrokracie v moderní společnosti tímto způsobem nefunguje, je třeba sledovat, které faktory působí odchylky skutečného stavu od ideálně typického modelu. Již jsme naznačili, že původ těchto odchylek je nutno hledat ve způsobu zapojení byrokratů do procesu civilizace lidského jednání v podmínkách demokratizujících se společností moderní doby.

Společnost zdvořilých byrokratů

Na první pohled může vzniknout dojem, jako by Eliasova a Weberova koncepce byly zcela komplementární a navzájem se dokonale doplňovaly. Elias vychází z analýzy určitého makrosociálního procesu (procesu centralizace moci), aby

⁷) Weber hovoří o tom, že úředník se v této fázi již nemůže ze sevření byrokratické mašinérie vymanit: "Úředník z povolání, v protikladu ke správě honorací, kde úřad je vykonáván jen jako čestné či vedlejší zaměstnání, je celou svou materiální i myšlenkovou existencí spoután se svou úřední činností" [Weber 1925-II: 669].

nastínil jeho důsledky a dopad na proměnu lidského jednání. Ukazuje, jak se v důsledku mocenské centralizace pacifikuje a nuceně kultivuje veškeré lidské jednání počínaje mravy nejvyšších vrstev.

Postup Maxe Webera je spíše opačný. Weber ukazuje, jak jistý typ jednání, a sice jednání účelově racionální, koresponduje v oblasti správy s jistým typem uspořádání úřadů (tedy s byrokracií) podobně jako v oblasti materiální produkce vede k převládnutí továrního způsobu výroby a v oblasti interpretace světa k převládnutí vědeckého způsobu myšlení.

Weberova chápající sociologie vysvětluje charakter různých sociálních institucí z charakteru jednání, které stojí v jejich základu, zatímco Eliasova teorie civilizace vysvětluje proměny charakteru jednání naopak tlakem jistých makrosociálních souvislostí.

Ve skutečnosti je však vztah mezi myšlenkami Maxe Webera a Norberta Eliase mnohem méně souladný, sociální svět, který je v jejich myšlení reflektován, je mnohem problematičtější.

Jak proces civilizace chování, tak proces ustavení legálních forem panství organizovaných kolem instituce byrokracie souvisí s týmiž makrosociálními změnami, a sice s postupující mocenskou centralizací, která stojí v základu ustavení státních celků evropského novověku.

Mocenská centralizace vytváří zároveň tlaky na civilizaci jednání jednotlivců a zároveň vytváří silné byrokratické struktury regulující chod společnosti. Výsledek souběhu obou těchto procesů je (alespoň z hlediska spravovaných) neobyčejně paradoxní.

Z hlediska samotných úředníků je situace poměrně jednoduchá, neboť proces byrokracie úřadů velmi úzce souvisí s procesem pacifikace a civilizace jejich jednání. Na historickém materiálu lze doložit, nakolik se mentalita úředníků v dějinách proměňuje shodně s Eliasovým popisem postupu civilizace⁸⁾.

Ve zkratce lze konstatovat, že úředníci v období předcházejícím byrokratizaci úřadů se v naší evropské kulturní oblasti z velké části kryjí s vrstvou feudálních válečníků. Výkon správy v jejich pojetí obsahuje mnoho z krutosti, nesystematičnosti a nárazovosti feudálního kořistění. Počátek byrokratizace úřadů je zároveň začátkem civilizace nespoutaného chování feudálních úředníků, kteří ve snaze o uzurpaci nebrali ohled ani na původní zdroj své moci, ani na spravované. Civilizace chování úředníků pokračuje výrazným tempem v podmínkách knížecí správy. Neznamená pouze stále větší ochotu zdržovat se projevů drsných mravů a otevřené agresivity, znamená též schopnost osvojit si takové způsoby intrikování a přetvářky, které umožní získat přízeň těch, jejichž monopol na udílení gratifikací je již nutno respektovat. Tato civilizace chování úředníků je nutně neúplná a pouze jednostranná. Zdvořilé způsoby jsou předváděny směrem nahoru, vůči nadřízeným,

⁸⁾ Řada příkladů na toto téma je obsažena v rukopisu práce "Civilizace úředníků", kde postup byrokratizace úřadů je doložen životopisy francouzských úředníků za starého režimu [Keller 1990].

praktikovat je též směrem vůči spravovaným se jeví jako zcela zbytečné. Úředníci disciplinují své jednání, neboť jediné tak mohou od nynějška dosáhnout cílů, kterých již není možno zmocnit se otevřeným násilím.

Proces civilizace jednání probíhal pochopitelně nejdříve a nejintenzivněji u nejvyšších úředníků, kteří se pohybovali přímo ve dvorském prostředí a prakticky nepřicházeli do styku se spravovanými. Nutně se však postupně šířil také do nižších stupňů správní hierarchie, neboť každý nadřízený vytvářel "situaci knížecího dvora" vůči svým podřízeným. Celé generace úředníků se učily respektovat neosobní úřední pravidla, přitom je však interpretovat a aplikovat způsobem, který nebude na škodu jejich čistě osobním zájmům.

Situace knížecího dvora se přitom opakuje na stále nižších a nižších úrovních. Stále širší vrstvy úředníků jsou nuceny ovládat a kontrolovat vlastní jednání v přítomnosti nadřízeného, který je vzhledem k nim reprezentantem monopolu na moc. Na této situaci nic nemění ani přeměna soukromého monopolu moci ve veřejný. I v podmínkách demokratizující se společnosti probíhá proces civilizování jednání v podstatě stále podle téhož "dvorského modelu". Právě prostřednictvím nejnižších a nejbezávadnějších úředníků se se situací knížecího dvora důvěrně seznamují nejširší vrstvy obyvatelstva. I když skutečný knížecí dvůr nemohly nikdy poznat, mají dostatek příležitostí osvojit si právě tímto způsobem "zdvořilé jednání" v celé jeho škále sahající od servilnosti až po intrikaření.

Před nástupem byrokracie, kdy se držitel úřadu vymyká systematictější kontrole, bere jen minimální ohledy jak na nepřítomné nadřízené, tak na bezprávné spravované. Po urychlení procesu byrokratizace, k němuž dochází v prostředí knížecí správy, je úředník nucen ukáznit a civilizovat své jednání nejprve jednostranně - směrem k nadřízeným. V pokročilém stádiu byrokratizace, které již umožňuje odstranit soukromý monopol moci a nahradit ho veřejným, je civilizace jednání úředníků ukončena. Součástí jejich jednání se stále více stává vedle zdvořilého až servilního postoje vůči nadřízeným také zdvořilé zacházení se spravovanými. Naopak byrokratický úředník, který respektuje pravidla úřadu a neusiluje již o jeho apropriaci, očekává na oplátku slušné, civilizované vystupování ze strany spravovaných, jejichž záležitostmi je nucen se zabývat, aniž by jim sám osobně mohl či chtěl uškodit anebo dokonce pomoci.

V demokratické společnosti se byrokracie a spravovaný lid civilizují navzájem. Lid je hrdý na to, že je vládcem společnosti *de iure*, byrokracie souhlasí s tím vládnout společnosti alespoň *de facto*. Lid je podle ideologie každé demokratické společnosti v poslední instanci zdrojem veškeré moci. Byrokratičtí úředníci se chovají vůči tomuto kolektivnímu vládci v abstraktní poloze a naprosto stejným respektem, s jakým dříve přistupovali k monarchovi. V žádném případě by si nedovolili popírat právo na suverenitu lidu v jeho státě. Jejich úcta k zákonům, které tuto skutečnost kodifikují, je opět až servilní.

Zároveň však každý konkrétní úředník reprezentuje vůči konkrétnímu spravovanému naprosto reálného představitele mocenského monopolu. Zde nefunguje princip konkurence, spravovaný se nemůže obrátit se svou záležitostí na jiný úřad. K reprezentantům (nyní již společně) moci je nutno chovat se navýsost

zdvořile. Úředníci a spravovaní se tedy civilizují navzájem a činí tak oba ve svém vlastním zájmu.

Pokud by se úředník rozpomenul na strategii rytíře nedotčeného ještě dvorskou civilizací, překročil by tím hned několik byrokratických předpisů a byl by podle jiných předpisů potrestán. Pokud by tuto strategii zvolil spravovaný, dal by se jeho čin kvalifikovat dokonce jako masochismus, neboť pověřený funkcionář reprezentuje moc všeho lidu, tedy i moc spravovaného.

V historickém kontextu je situace dokonce ještě absurdnější. V průběhu řady staletí byla v zájmu panovníků jako hlavních držitelů moci realizována četná byrokratická opatření, která snížila na minimum autonomii jednotlivých úředníků a vytvořila z nich postupně celistvý byrokratický aparát. Tento aparát však zpětně učinil zbytečným postavení panovníka v systému správy země. Zánik soukromé moci panovníka nevedl úředníky k návratu k předcivilizačním formám chování, nestali se z nich opět divoce kořistící rytíři usilující o uzurpaci svěřeného úřadu. Změna však nastala v tom, že nyní již prostřednictvím mocenského monopolu nepacifikuje panovník své úředníky, nýbrž tito úředníci sami využívají své monopolní pozice k tomu, aby v průběhu každodenních drobných úředních jednání disciplinovali a pacifikovali chování spravovaných, tedy těch, kdo jako celek formálně vystřídali panovníka v postavení nejvyššího zdroje státní moci.

Úředníky tedy spojuje s procesem civilizace dokonce dvojí vztah. Civilizováním chování úředníků prostřednictvím jejich vynuceného styku s kontrolními instancemi se rozvíjí byrokratický systém správy. Civilizací chování širokých vrstev prostřednictvím jejich vynuceného styku s byrokratickými úředníky se rozvíjí demokratický systém vlády.

Situace spravovaných v moderní centralizované společnosti je však velmi nešťastná, neboť mocenská centralizace uvedla do pohybu současně dva procesy, jejichž charakter si do značné míry protiřečí.

Na jedné straně, jak ukazuje Norbert Elias, souvisí centralizace moci s rostoucím tlakem na to, aby lidé přicházející do kontaktu s držiteli moci civilizovali své jednání. Učí se proto potlačovat vše, co by jim mohlo škodit u osob, které o nich mohou rozhodovat. Snaží se vhodným chováním předvést vlastní osobu v co nejlepším světle a tím ovlivnit mocné ve svůj prospěch. Tato dovednost, kterou ovládli nejprve urození a po nich špičky měšťanstva, se postupně šíří mezi stále nižší vrstvy. Všichni si ve větší nebo menší míře osvojují umění představit se svým chováním v takovém světle, že tím získají sympatie těch, kteří kontrolují rozdělování společenských odměn, kteří rozhodují o osudech a kariérách těch méně mocných. Zdvořilé vystupování, nevylučující samozřejmě větší či menší míru pokrytectví, je od samého počátku vedeno snahou získat přízeň mocných a využít ji na podporu svých osobních záležitostí.

Oproti tomu Max Weber ukazuje, že tentýž proces mocenské centralizace souvisí s rozvojem moderní byrokracie, tedy instituce řídící se ve své profesionální správní činnosti čistě neosobními, univerzálně platnými pravidly. Podle Webera se byrokracie vyznačuje, na rozdíl od jiných typů správy, právě tím, že nepřihlíží ke zvláštnostem jednotlivých osob a jejich jednání, že se nenechá ovlivňovat pocity

přízně či antipatií jako její patrimoniální předchůdci, že rozhoduje přísně objektivně, pouze podle věcných aspektů vyřizovaných záležitostí. Weber opakovaně zdůrazňuje strojový charakter chodu byrokracie, jejíž přednosti se mohou uplatnit právě jen při vyřizování velkého množství záležitostí podle týchž relativně jednoduchých pravidel, což pochopitelně předpokládá abstrahování od zvláštností jednotlivých případů.

Je zřejmé, že oba procesy uvedené do pohybu týmiž skutečnostmi působí protikladně. Proces civilizace vede sociální aktéry k tomu, že se snaží získat přízeň druhých, ať již pomocí osobního dojmu, který na ně učiní, anebo pomocí rafinovaných intrik, které činí bez jejich vědomí. Proces byrokratizace naopak požaduje rozhodovat podle kritérií, která nutí abstrahovat od osobních zvláštností jednotlivých případů. Lidé se tak ocitají v nešťastném a zdánlivě neřešitelném postavení, neboť se snaží zalíbit druhým v situaci, kdy při rozhodování již nemá být důležité to, nakolik se jeden druhému osobně líbí, nakolik je kdo komu sympatický.

Vzniká tak paradox moderní společnosti, která je zároveň a ze stejných příčin civilizovaná a byrokratická. Tytéž procesy, které disciplinovaly naše jednání, vedly zároveň k tomu, že je o nás rozhodováno stále více bez ohledu na to, jak disciplinovaně či civilizovaně se chováme. Řešením tohoto zdánlivě neřešitelného rozporu se stala společnost zdvořilých byrokratů.

Zdvořilá byrokracie je výsledkem protnutí obou odlišných procesů uvedených do chodu rozvojem centralizace moci od počátku novověku. Odlišnost až rozpornost obou procesů se odráží i ve způsobech jednání zdvořilé byrokracie. Zdvořilý byrokrat se chová jinak směrem k ostatním byrokratům, tedy vůči svým kolegům a nadřízeným, a jinak směrem naopak, vůči klientům a spravovaným.

V prvním případě zřetelně převládají návyky dvorského prostředí nad striktními požadavky byrokratických předpisů. Úředníci rozehrávají vůči svým nadřízeným i kolegům všechny odstíny dvorské kultury. Dokáží potlačit své skutečné pocity, dovedně intrikovat i zřít se bezprostředních úspěchů ve jménu vzdálenějších osobních cílů. K dosažení zcela osobních cílů dovedně využívají neosobních nařízení a předpisů. Pojtkem uzavřených klik a klanů byrokratů jsou vazby osobní věrnosti, jejich věcným základem jsou prokazované služby a protislužby. Klientské vztahy mohou být posíleny vazbami příbuzenskými. Byrokratický prvek je v těchto vztazích přítomen v tom smyslu, že pojtkem a cílem přechodných i trvalejších spojení není již snaha o přivlastnění úřadu jako takového a jeho převedení do rodinného vlastnictví, nýbrž pouze snaha pobírat doživotně či dokonce dědičně odměny plynoucí ze zastávání úřadu jisté úrovně. Řečeno weberovskou terminologií, vztah k úřadu zde získává prebendální charakter, byrokracie se rozvíjí směrem k byrokracii patrimoniální. Tomu nasvědčuje i tendence k záměně fondů určených na veřejné výdaje s prostředky soukromými.

Zcela jinak se chová byrokracie směrem navenek, tedy vůči spravovaným. Zde převládá naopak striktní dodržování platných byrokratických předpisů doprovázené pouze v nejnútnejší míře osvojenými návyky civilizovaného jednání. Výsledkem je podivná směs lhostejného formalismu a zdvořilého chování, kterému

po formální stránce nelze nic vytknout. Je to nezáměr tak zdvořilý, že může snad dokonce u klienta vzbudit pocit satisfakce. Může však vzbudit též realističtější pocit dokonalé marnosti. Spravovaný stojící tváří v tvář sedícímu slušnému úředníkovi zjišťuje, že veškeré náklady spojené s potlačováním skutečných emocí a s předstíráním neexistujících pocitů jsou vynakládány zcela zbytečně. Lidé byli naučeni chovat se slušně v dobách soukromého monopolu moci, kdy byli za své slušné jednání pánem odměňováni. Nyní zjišťují, že vybrané způsoby byly tváří v tvář neosobní byrokracii internalizovány zbytečně. Ve styku s byrokracií slušnost sama o sobě ještě negarantuje splnění cílů. Byrokrat má totiž na rozdíl od knížete své instrukce.

Moderní byrokracie představuje poměrně kultivované ignorování záležitostí spravovaných, je ztělesněním civilizovaného nezájmu. Pro spravované z toho plyne cenné poučení: chovají-li se k byrokracii vrcholně slušně, je vysoká šance, že jim neuškodí. Úředníci civilizují naše jednání, neboť nám dávají jasně najevo, že nebudou jednat s člověkem, který se vůči nim nebude chovat tak slušně, jako se oni chovají vůči svým představeným. Je však zcela neodůvodněné domnívat se, že samotná slušnost zavazuje úředníka ještě k něčemu dalšímu.

Výsledek procesu civilizace chování a procesu byrokratizace správy, které se protly v moderní centralizované společnosti je tedy obdobný v případě úředníků i spravovaných. Jak samotní byrokraté ve svém vzájemném styku, tak také spravovaní přicházející do styku s byrokraty získávají stejnou zkušenost. Obě strany zjišťují, že oficiálně platná a doporučovaná pravidla hry jsou jedna věc a efektivní cesta vedoucí k dosažení osobních cílů věc zcela jiná.

Spravovaní zjišťují, že pravidla civilizovaného chování sama o sobě negarantují získání přízně a tedy i žádané odměny. Úředníci zjišťují, že pouhé dodržování neosobních pravidel a předpisů samo o sobě negarantuje profesní úspěch a kariéru. Přesto spravovaní neopouštějí zdvořilé způsoby chování a úředníci se nezabývají svých byrokratických předpisů. Naopak, spravovaní se snaží využít zdvořilého chování k navázání klientských vztahů s úředníky, k proniknutí do jejich vazalských sítí. Úředníci se snaží dovedným manipulováním s neosobními předpisy posílit svoji pozici v rámci byrokratického aparátu.

Oba se tedy přetvařují, když předstírají, že zdvořilost ze strany jednoho a dodržování předpisů ze strany druhého má pro ně hodnotu samo o sobě. Tímto vzájemným přetvařováním se navzájem dále úspěšně civilizují.

Literatura

- Crozier, M. 1971. *La société bloquée*. Paris.
- Elias, N. 1969. *Über den Prozess der Zivilisation*. 2 sv. Bern München.
- Keller, J. 1989. Co je to vlastně byrokracie? In: Sociologický časopis 5.
- Keller, J. 1989a. *Sociologie organizace a byrokracie*. Praha, SPN.
- Keller, J. 1990. *Civilizace úředníků*. strojopis 303 s. Brno.
- Weber, M. 1925. *Wirtschaft und Gesellschaft*. 2 sv. Tübingen.

Summary

The article deals with the importance of bureaucracy in modern society. The author aims to introduce bureaucracy in a less schematic way than usual. The starting point for the author is the theory of civilization by Norbert Elias, with its emphasis on the enforced and ambivalent character of civilized manners. However Elias explains the civilizing process of the behavior of the masses in democratic society from the beginning of the 19th century only superficially. Elias underestimated the role of bureaucracy as representative of public monopoly of power. The author makes use of Weber's theory of bureaucracy, the weak point of which can be seen in the inability to explain the actual forms of bureaucracy, which differ a great deal from a given ideal type. In the author's opinion, the divergence of the actual state of bureaucracy from its ideal type is a consequence of the fact that the process of bureaucratization took place at the same time as the process of the civilization of manners. The result of the conversion of both processes is the paradoxical state of modern society: People try to assert their personality as well as their personal interests in a society where there is pressure to make decisions according to impersonal, purely businesslike criteria. The solution to this contradiction is the development of a society of polite bureaucrats, which is a mixture of formal politeness and indifference to content. By keeping impersonal rules, administrators pursue their own personal aims, while those they administer try to penetrate into the administrators' "vassal's networks" and boost the number of their clients.