

Knihovna FSS MU Brno



4 2 4 0 7 2 2 7 5 2

Jan Keller

*E8-11*

*K*

Sociologie  
byrokracie  
a organizace

Sociologické nakladatelství

**Klasické období sociologie organizace**

Počátek soustavného studia formálních organizací lze klást do prvních dvou desetiletí našeho století. Technický směr je reprezentován taylorismem, jehož hlavní zásady jsou vyjádřeny v Taylorově práci *The Principles of Scientific Management* z roku 1911. Teoretický proud je v téže době iniciován analýzami Maxe Webera systematizovanými později v souborné posmrtně vydané práci *Wirtschaft und Gesellschaft* z roku 1925. Konečně třetím klasikem disciplíny se stal Henri Fayol s prací *Exposé des principes généraux d'administration* vydanou roku 1908.

Přes různost stylu i zaměření všech tří badatelů lze jejich přístup zařadit do stejného paradigmatického okruhu. Sledují tentýž problém, chtějí stanovit, za jakých podmínek je dosaženo nejúčinnějšího fungování organizací. Na tuto otázku odpovídají podobně: organizace fungují nejúčinněji tehdy, podaří-li se jim přeměnit lidský faktor ve zcela zautomatizovaný nástroj plnící příkazy přicházející z řídicího centra. Zároveň předpokládají, že pomocí vědy lze vypracovat optimální programy pro chod organizací a tím poskytnout řídicímu centru objektivně nejkvalifikovanější podklady pro rozhodování.

Max Weber přichází v této souvislosti s tezí o čistě technické převaze byrokracie nad ostatními formami organizace. Taylor se snaží přímo ve výrobní praxi vypracovat pomocí časových a pohybových studií nejúčinnější prostředky pro realizaci vytčených výrobních cílů. Konečně Fayol chce stanovit univerzálně platné principy, jejichž dodržování by maximalizovalo účinnost chodu jakékoliv organizace.

Stanovisko klasiků teorie organizace je ve svém jádru dehumanizující. Vycházejí z předpokladu, že organizační účinnost lze maximalizovat jedině za cenu robotizace individua. Mezi vysokou kvalitou plánování chodu organizace a po čistě technické stránce méně vhodnou kvalitou lidského materiálu, kterým je nutno organizace zaplnit, je značný kontrast. Ideálním řešením je připodobnit řadového pracovníka co nejvíce výkonnému stroji a pracovníka řídicího spolehlivému počítači schopnému nalézat jedině správná řešení sebesložitéjších úloh.

Účinnost ve světě lidí je podle tohoto pohledu dosažitelná pouze odhlédnutím od oblastí specificky lidských hodnot, které mají tendenci odvádět účelové úsilí lidí nesprávným směrem. Věda o lidském

jednání, tedy weberovská sociologie, má-li se stát v technickém smyslu efektivní, musí rovněž od lidských hodnot odhlédnout a snažit se co nejvíce připodobnit vědám přírodním. Účinná věda je nehodnotící, je zbavena neproduktivních hodnotících činností právě tak, jako je jich zbavován efektivně pracující výkonný pracovník, za něhož přejímá veškeré riziko rozhodování lépe informované, a proto kompetentnější řídicí centrum.

## 2.1. Sociologie organizace Maxe Webera

Patrně bychom nenašli mezi významnějšími sociologickými teoriemi zabývajícími se problematikou formálních organizací žádnou, která by tak či onak nereagovala na analýzy organizovaného jednání provedené počátkem našeho století německým historikem a sociologem Maxem Weberem.

V souhrnném nedokončeném díle *Wirtschaft und Gesellschaft* zkoumá Weber v širokém historickém záběru typické způsoby, jimiž mohou být lidé hromadně organizováni za účelem dosažení specifických cílů. Výchozím Weberovým přesvědčením je, že každý způsob organizace lidí je založen na nerovném postavení sdružených jednotlivců. V rámci své typologie panství pak zkoumá vztahy nadvlády a podřízení, jimiž je mocenská nerovnost v různých historických a kulturních souvislostech vyjadřována.

Panstvím rozumí Weber situaci, kdy vůle vládce (či celé vládnoucí skupiny) dokáže ovlivňovat jednání ovládaných takovým způsobem, že ovládaní vykonávají příkazy a nařízení vládců jakoby ze své vlastní vůle. Jak známo, rozlišuje Weber tři typické formy legitimního panství: panství legální, tradiční a charismatické.

Všechny se vyznačují obdobnou, hierarchicky členěnou mocenskou strukturou: vztahy mezi vládci a masou ovládaných jsou zprostředkovány příslušným správním a vojenským aparátem. Mezi sebou se však jednotlivé typy panství liší způsobem, jímž je moc rozdělena mezi vládnoucí menšinu a její mocenský aparát, a zejména obecným principem své legitimacy, tedy principem, na němž je založena jak loajalita aparátu, tak také poslušnost ovládaných.

Z hlediska dalšího vývoje sociologie organizace získal každý ze tří Weberem analyzovaných typů panství poněkud odlišný význam: Weberem stanovené znaky legálního (byrokratického) panství se staly na jedné straně jakousi povinnou osnovou, na jejímž základě byla rozvíjena jak obecná sociologická teorie organizace, tak také byly prováděny empirické analýzy konkrétních organizací. Na straně druhé se

staly tyto znaky předmětem četných kritických rozborů, které odhalovaly určité jednostrannosti obsažené ve Weberově pojetí.

Weberovy analýzy panství charismatického a panství tradičního našly v sociologické literatuře mnohem menší odezvu. Sociologové přenechali zkoumání těchto částí Weberova díla historikům. Tím se mimo jiné připravili o možnost plněji pochopit specifičnost právě byrokratického modelu správy, která vynikne teprve ve srovnání s různými formami správy tradiční. Na druhé straně ochudili sociologické zkoumání o tak důležitý aspekt, jakým je proces formování trvalých organizačních struktur z volnějších sociálních uskupení. Tyto momenty spolu s analýzou vůdcovství jsou obsaženy ve Weberových rozbořech panství charismatického.

Bez hlubšího studia obou zbylých forem panství zůstává kritika Weberova pojetí byrokracie nutně polovičitá. Mnohá tvrzení, která Weber ve svých úvahách o byrokracii formuluje, jsou stěží pochopitelná, nevezmeme-li v úvahu jeho tendenci vypovídat o byrokracii jako o alternativní formě všech tradičních způsobů správy. Právě důvody historické komparace vedly Webera k vyzdvížení určitých znaků byrokracie a k menšímu důrazu na znaky jiné, často právě na ty, které v dalším rozvoji byrokratických aparátů začínají nabývat na významu a podmiňují neúčinnost každé byrokratické mašinérie.

### 2.1.1. Rozdíl patrimoniální a byrokratické správy

Organizačním protipólem moderní byrokracie je, podle Maxe Webera, patrimoniální správa uskutečňovaná v rámci tradičního panství. Rozdíl mezi panstvím legálním a panstvím tradičním je analogický rozdíl mezi organizací vytvořenou uměle a organizací vzniklou přirozeně. Obojí typ organizace (v tom je rozdíl oproti panství charismatickému) je zaměřen na nepřetržitě řešení každodenních problémů reprodukce společnosti. Způsob, jímž je spravována patrimoniální organizace, kontrastuje ve všech podstatných rysech se způsobem řízení organizace byrokratické.

Rozdílná je již povaha platných pravidel. V případě byrokracie se jedná o záměrně vytvořené neosobní předpisy, v tradičním panství jde o normy, jež jsou víceméně nereflektovaně přejaty z minulosti a spočívají na víře v to, že jednou vzniklé nelze beztrestně zrušit. Tyto normy nejsou přijaty proto, aby platily, nýbrž proto, že platily. Byrokracie rozhoduje podle norem věcného charakteru, které jsou v principu aplikovatelné stejně na všechny členy společnosti, na úředníky i spravované. Normy patrimoniální jsou soustředěny kolem centrální

hodnoty, jíž je pocit naprosté podřízenosti všech vůči pánovi. Tento pocit vyrůstá z původního patriarchálního vztahu mezi pánem domu, jeho potomky a sloužícími. Zatímco normy, podle nichž pracuje byrokratická správa, formálně zdůrazňují rovnost všech členů společnosti (musejí být totiž stejně aplikovatelné na nejrůznější případy, má-li se využít výhod jejich obecnosti), základní normou všech forem tradičního panství je postulát o přirozené nerovnosti mezi lidmi. Odtud nekonečná rozmanitost a zcela konkrétní charakter všech norem, jejichž aplikace je neustále limitována stavovskými privilegii a lokálními zvláštnostmi.

Vysoká obecnost byrokratických norem podporuje odlidšťující tendence správní mašinerie. Ignorování konkrétních lidských aspektů vyřizovaných případů není však, podle Webera, způsobeno jakousi apriorní nehumánností byrokratů. Je funkční v té míře, v jaké ochraňuje klienty před libovůlí a osobními náklonnostmi či antipatiemi úředníků, tedy před prvky, jež blokovaly účinnost všech předbyrokratických forem správy. Čím více se byrokracie „odlidšťuje“, tj. čím rozhodněji vylučuje z procesu rozhodování čistě osobní prvky vymykající se chladnému kalkulu, tím je její práce účinnější.

Pravomoc byrokratických úředníků se pohybuje v rámci přesně ohraničených a stálých kompetencí. Oproti tomu patrimoniální pán pověřuje své úředníky vyřizováním nejrůznějších úkolů, často nárazově a v rozsahu, který sám uzná za vhodný. Navíc jsou patrimoniální úředníci kromě své úřední funkce povinni pánovi i osobními službami a reprezentováním jeho moci. Rozsah jejich momentální kompetence je závislý mnohem více na libovůli pána než na charakteru řešených úkolů a vyřizovaných záležitostí. Každý patrimoniální úřad má sice svůj vlastní účel, rozsah jeho působnosti je však od sféry jiných úřadů ohraničen velmi mlhavě.

Namísto pevné úřední hierarchie převládá vztah přímé podřízenosti vůči pánovi, popřípadě jeho nejvyšším úředníkům. Je tomu tak proto, že patrimoniálnímu úřadu založenému na vztazích čistě osobní podřízenosti zcela chybí myšlenka věčné úřední povinnosti. Při nepřesném ohraničení kompetence a při dočasnosti zadávaných úkolů je vytvoření pevnější hierarchie úřadů stěží představitelné. Hierarchické uspořádání úřadů je ostatně funkční teprve tehdy, jsou-li vytvořeny předpoklady pro účinnou kontrolu práce úředníků. V podmínkách patrimonialismu takové předpoklady neexistují.

Po odborné stránce jsou patrimoniální úředníci ve srovnání s byrokratickými naprostými diletanty. Vyřizováním právě těch nejdůležitějších správních úkolů jsou pověřováni osobní důvěrníci či dvorští

oblíbenci, jejichž postavení nijak nesouvisí s jejich odbornou kvalifikací. Protože v podmínkách patrimoniální správy jsou úkoly, jimiž jsou úředníci pověřováni, značně komplexní, nelze při jejich řešení použít jedné z hlavních předností byrokratické organizace – rozložení činnosti správy mezi specializované úředníky, kteří se stále zdokonalují vykonáváním své dílčí funkce.

Správní záležitosti jsou vyřizovány v osobním styku, ústně. Teprve postupně proniká nová technika úřadování založená na zhotovování a archivování písemných záznamů a dokumentů.

Patrimoniálnímu úřadu zcela chybí rozlišení privátní a úřední sféry. I politická správa je brána jako čistě osobní záležitost vládcce, daně a dávky jako součást jeho osobního majetku. Je to dáno tím, že úředníci se vyvinuli a po dlouhou dobu působili jako sloužící zabezpečující chod pánovy domácnosti, a to zejména po stránce materiálního zabezpečení a vojenské ochrany. Jejich působnost se teprve postupně rozšiřovala na ta odvětví správy domácnosti, která svým charakterem stála nejbližší jejich prvotní funkci. I poté, co došlo k jejich odloučení od pánovy domácnosti, reprodukuje patrimoniální úředníci vzory vládnutí svého pána, včetně jednoty domácnosti a úřadu, soukromého a úředního majetku a podobně.

## 2.2. Byrokraticky řízená organizace

Weberovy úvahy o byrokracii se z velké části kryjí s jeho výkladem legálního panství. Právě v souvislosti s analýzou základních principů legálního panství stanovil Weber hlavní rysy ideálního typu byrokratické správy. Právě na tyto pasáže se přibližně od třicátých let našeho století zaměřuje valná část kritiky sociologů. Někteří z nich ovšem nedostatečně rozlišují mezi ideálně typickými konstrukcemi badatele a historickými kombinacemi různých typů správních organizací.

### 2.2.1. Byrokracie v podmínkách legálního panství

Legální panství odvozuje svou legitimitu z obecných právních norem, které jsou formálně platné a závazné pro všechny příslušné organizace. Stejným normám jsou podřízeni jak řadoví členové, tak řídicí pracovníci, obecně závazné normy určují i to, kdo a za jakých podmínek se může stát řídicím pracovníkem organizace. Poslušnost není orientována vůči konkrétním osobám, ale vůči věcným principům, jejichž uplatňováním jsou řídicí pracovníci pouze dočasně pověřováni. Moderní formy organizace založené na tomto principu se rozvíjejí souběžně v nejrůznějších oblastech života společnosti. Byrokratické

řízení ovládá činnost státní správy, právě tak jako hospodářských podniků, náboženských organizací i organizací vojenských, politických stran i zájmových skupin.

Neodvratnost postupné byrokratizace všech forem kolektivní činnosti je dána, podle Webera, čistě technickou převahou byrokratického řízení oproti všem jiným formám organizace. Weber charakterizuje vztah plně vyvinutého byrokratického mechanismu k jiným formám organizace analogií se vztahem mezi strojovou velkovýrobou a výrobou řemeslnou. U byrokracie je oproti jiným formám správy optimálně vyvinuta přesnost, rychlost, jednoznačnost, kontinuita, diskretnost, jednotnost. Existuje zde minimum třecích ploch a jsou zde relativně největší úspory na věcných i osobních nákladech. Zejména pokud se jedná o komplikovanější úlohy, je práce placených byrokratů nejen mnohem preciznější, ale ve svém výsledku zpravidla také mnohem lacinější než správa vykonávaná neplacenými, avšak zároveň neškolenými správními diletanty.

Hodnotu Weberova modelu byrokracie lze zpochybnit. Nikoli však poukazem na to, že existující správní systémy, označované často jako byrokratické, vykazují znaky, které se od Weberova modelu byrokracie značně liší. Weber konstruuje ideálně typický obraz byrokracie, tedy model logicky konsekventní, nikoli empiricky lokalizovatelný. Právě vysvětlení příčin, jež vedou v realitě k odchylnostem od myšlenkového modelu, tvoří hlavní část Weberovy metodologie. Navíc nelze zapomínat, že neúčinnost, tendenčnost, značná nequalifikovanost, protekcionářství, úplatkářství či lenost reálně existujících „byrokracií“ jsou jen známkou toho, že ve fungování četných moderních organizací se projevují vazby typické pro správu ve své podstatě ještě před-byrokratickou.

Weberův ideální typ byrokracie chce ukázat, jaké možnosti jsou potenciálně ukryty v racionálnějších formách správy právě v porovnání se správními systémy, které převládaly v podmínkách tradičního panství. V této perspektivě představuje byrokratická správa vskutku relativně účinný nástroj vhodný pro odstranění blokujících mechanismů, které chronicky paralyzovaly činnost různých nebyrokratických typů správy v minulosti.

Kritika Weberova modelu byrokracie musí tedy jít hlouběji. Musí se snažit dokázat, že z jednotlivých rysů, které jsou podle Webera podstatné pro strukturu byrokraticky řízené organizace, vůbec neplyne taková administrativní účinnost, kterou se čistý typ byrokracie ve Weberových očích vyznačuje. Naopak, Weberovy klasické znaky byrokracie v sobě obsahují určité prvky, které chod organizací blokují.

Podobná kritika byla provedena R. K. Mertonem a řadou dalších, především amerických sociologů.

V obecnější rovině je pak třeba kriticky zhodnotit samotný typ jednání, který stojí v základu byrokratických forem organizace, tedy jednání účelově racionální. Účelová racionálnost předpokládá, že jednající je schopen ke sledování zvolených cílů vybírat a používat adekvátní prostředky. Poněkud ve stínu této schopnosti stojí fakt, že zvolené prostředky mohou navíc vést i k jiným než jen sledovaným cílům. Právě tuto skutečnost vyzdvihují ti, kteří, aniž by nutně polemizovali s Maxem Weberem, hovoří o nezamyšlených důsledcích záměrného jednání. V rovině organizací z toho plyne, že ani racionálně účelové jednání jednotlivců samo o sobě negarantuje účinné a racionální chování celých komplexních organizací.

### 2.2.2. Předpoklady vzniku byrokracie

I když Weberův ideálně typický model byrokracie byl pozdějším vývojem sociologických teorií organizace v jistých rysech zpochybněn, dosud nepřekonány zůstávají jeho rozbory procesu formování byrokracie, stejně tak jako jeho analýza odlišností byrokracie oproti předbyrokratickým formám správy.

Weber věnuje značnou pozornost zkoumání ekonomických a sociálních předpokladů vzniku byrokracie. Zásadní význam pro formování moderní byrokracie přisuzuje rozvoji peněžního hospodářství, které určuje dnešní formu odměňování úředníků. Rozsáhlé byrokraticky spravované organizace existovaly již ve starověku a středověku. Všechny však spočívaly převážně na naturálním odměňování úředníků. To podporovalo odstředivé tendence úředníků a ztěžovalo podstatně kontrolu jejich činnosti.

Protože úředníci mají za těchto podmínek tendenci považovat zdroje veřejných a státních daní za svůj soukromý majetek, vyplývá z toho, že bez určité míry rozvoje peněžního hospodářství se byrokratické systémy postupně mění v jiné formy správy. Konkrétní vývoj, jeho směr a tempo jsou závislé především na momentální konstelaci sil ve vztahu mezi mocenským centrem a jeho správními orgány působícími na periferii ovládaného území.

Každé postoupení části výnosů, dávek či služeb přímo úředníkům, kteří spravují jejich výběr, znamená tedy oslabení byrokratického typu organizace. Úředník pak zpravidla brzy získá vlastnické právo na svůj úřad, stává se nekontrolovatelným a nesaditelným. Vývoj může dospět až do stupně, kdy úředník již nemá za povinnost odevzdávat ani

minimum příjmů plynoucích z objektů svěřených do jeho správy. Disponuje jimi zcela pro své soukromé účely a svému pánovi je povinen pouze pevně stanovenou službou vojenského, politického či náboženského charakteru.

Pokud má úředník doživotně zajištěny pouze příjmy (či část příjmů) plynoucí ze spravovaných objektů jakožto odměnu za výkon reálných či fiktivních povinností, hovoří Weber o úřadu prebendálním. Pokud jsou za výkon správy propůjčeny nejen hospodářské zisky plynoucí ze spravovaných objektů, ale navíc je úředníkovi postoupena i mocenská svrchovanost nad nimi a jejich politické zastupování, hovoří Weber o úřadu feudálním.

I v podmínkách naturálního hospodářství existovaly ovšem prostředky, jak udržet pevnou úřední kázeň a zabránit odstředivým tendencím úředníků. Tomuto účelu sloužilo například používání otroků v úředních funkcích. Nicméně teprve pevně stanovená gáze vyplácená ekonomicky nesamostatným úředníkům zaručila přísnou kontrolu, aniž by přitom omezovala pocit sebeúcty úředníků a bránila rozvoji jejich stavovské hrdosti, která funguje jako účinný a levný nástroj sociální kontroly a sebekontroly činitelů správy.

Vybudování systému byrokracie nutně předpokládá existenci systému daňového, bez něhož by nebylo možné poskytovat úředníkům stálý a pevný plat. Tradiční formy správy (feudální, prebendální aj.) jsou z hlediska státní moci sice úspornější, neboť úředníci si opatřují odměny za výkon svých funkcí bezprostředně od spravovaných a nezatěžují státní pokladnu, tato výhoda je ovšem znehodnocena tím, že tradiční úředníci státní pokladnu také jen minimálně naplňují.

Kromě přechodu k peněžním formám odměňování je proces byrokratizace správy podporován jednak kvantitativním nárůstem správních úloh (zejména v důsledku územní expanze států), ale hlavně kvalitativními změnami v činnosti správy. Zde má Weber na mysli především správní úkoly plynoucí z udržování stálé armády, ze zavedení pravidelných daní, z údržby a provozu komunikací, z činnosti státem organizované justice, vzdělávacího systému, systému sociálního zabezpečení a podobně.

Ve všech uvedených oblastech znamená byrokratizace oddělení členů správního aparátu od prostředků nutných k jejich činnosti, znamená tedy jejich vyvlastnění. Podobně byrokraticky řízené vojsko vyvlastňuje vojáky od zbraní, a tím ruší jeden z hlavních předpokladů feudální organizace moci. Později byrokraticky řízená věda vyvlastní vědce od jeho výzkumných nástrojů. Ve všech případech je ztráta

existenční samostatnosti (vojáků, úředníků, vědců) doprovázena nebyvalou koncentrací prostředků v dané oblasti činnosti.

Aspekt vyvlastnění spojuje proces byrokratizace s rozvojem kapitalistického podnikání. Byrokratická správa umožňuje racionální kapitalistické podnikání tím, že odstraňuje libovůli v rozhodování a uvádí v platnost trvalá neosobní pravidla, jež umožňují kapitalistickým podnikatelům lépe kalkulovat šance i rizika jejich podnikání. Proto není náhodné, že Weber uvádí jako hlavní příklady moderní byrokratické organizace oblast veřejné správy v Evropě od dob knížecího absolutismu a oblast soukromého podnikání v kapitalistickém velkopodniku.

### 2.2.3. Znaky moderní byrokracie podle Maxe Webera

1. Byrokratická správa je nepřetržitě vyřizování záležitostí na základě více či méně pevných a více či méně vyčerpávajících pravidel abstraktního charakteru.

2. Členové byrokratického aparátu mají pevně stanovené kompetence, to znamená jasně ohraničené oblasti úřední pravomoci a úředních povinností, které vymezují obsah jejich kvalifikace.

3. Existuje princip úřední hierarchie, který umožňuje kontrolu a dohled vyšších úřadů nad nižšími a naopak právo odvolání či stížnosti nižších úřadů vůči vyšším.

4. Ovládnutí pravidel, na jejichž základě se rozhoduje, vyžaduje zpravidla odborné vyškolení. Znalost příslušných pravidel představuje základ specializovaného vědění úředníků.

5. Úřední jednání je fixováno písemnou formou, přičemž písemná akta zhotovuje štáb podřízených úředníků.

6. Materiální správní prostředky nejsou ve vlastnictví úředníků. Úřední a soukromý majetek je oddělen, právě tak jako je oddělen úřad od bydliště úředníka. Podobně jednoznačně ohraničena je i pracovní doba úředníka ve vztahu k jeho volnému času.

U všech uvedených znaků byrokracie zdůrazňuje Weber především dvě skutečnosti: vyvíjely se postupně přes řadu mezistupňů a jsou společné jak sféře veřejné státní správy, tak sféře soukromého podnikání. Weber zdůrazňuje, že představa, podle níž je činnost státních úřadů něčím podstatně odlišným od hospodářskosprávní činnosti soukromých podniků, vznikla pouze v Evropě, zatímco americkému stylu myšlení je zcela cizí.

Z uvedených rysů byrokraticky spravované organizace plynou následující důsledky pro postavení úředníků:

1. Výkon úřadu je pro byrokratického úředníka hlavním povoláním a hlavním či jediným zdrojem obživy. Přitom zastávání úřadu není právně ani fakticky chápáno jako nárok na rentu, ani jako pevně fixovaná směna výkonů a odměn, jako je tomu v případě běžného námezdního poměru. Vstup do úřadu představuje jakýsi závazek věrnosti ze strany úředníka kompenzovaný závazkem zajištění jeho existence ze strany zaměstnavatele. Pro byrokratický úřad je charakteristické, že tento závazek není zaměřen vůči konkrétní osobě představeného, nýbrž vůči neosobnímu věčnému účelu organizace. Jako podmínka nastoupení úřadu je vyžadována relativně dlouhodobá odborná příprava a systém zkoušek je součástí přijímacího řízení.

2. Byrokratický úředník je jmenován nadřízenou instancí, nikoli volen spravovanými. Faktické jmenování přitom může být ukryto za formální volbou, označený kandidát je zvolen prostou aklamací. Určitou obměnou tohoto principu je soupeření několika předurčených kandidátů o hlasy voličů. V případě volby zdola je úředník odpovědný nikoli jen svému nadřízenému, ale také voličům a skrze ně především instanci, která volby organizuje. Jeho kariéra už nezávisí pouze na něm a na jeho nadřízeném. Weber soudí, že úředník jmenovaný přímo nadřízeným mívá zpravidla větší předpoklady pro výkon úřadu, protože nadřízený má zájem, aby kontroloval práci odborně spolehlivého člověka. Oproti tomu voliči jako neodborníci mohou míru odborné kvalifikace jednotlivých kandidátů na úřad jen stěží kompetentně dopředu posoudit. Jsou-li voleni nejen vedoucí správních orgánů, ale i jejich podřízení, může to u velkých správních organizací vést vedle oslabení hierarchické závislosti úředníků i k redukci jejich odborné kvalifikace.

3. Úředník požívá jistého „stavovského“ ocenění. Jeho postavení je garantováno předpisy zakotvenými v případě státních úředníků i právně. Výše mzdy se v principu neřídí podaným výkonem, spíše je určena stavovsky, tj. výší rangu, popřípadě počtem odsloužených let. Poměrně nízká výše odměny je vyvážena její poměrně vysokou jistotou a již zmíněným společenským oceněním prestiže úřadu.

4. Faktická doživotnost úředního postavení existuje i tam, kde se předpokládá možnost výpovědi či periodického znovuobsazování míst. Tato doživotnost však nemá na rozdíl od dřívějších dob charakter vlastnění úřadu úředníkem. Má fungovat jako garance čistě věčného, na osobních ohledech nezávislého výkonu úřadu. Na druhé straně ovšem všechno, co posiluje existenční jistoty úředníků, znesnadňuje jejich obměnu podle měnících se odborných požadavků a ztěžuje služební postup čekatelů na vyšší úřad. To vede k tomu, že úředníci

vecelku dávají přednost tomu být závislí na nadřízených, kteří mají podobné stavovské kvality jako oni, oproti závislosti na spravovaných. Závislost směrem nahoru je pro ně důkazem, že se podílejí na moci, závislost směrem dolů může budít zdání, že jsou služebníky pospolitosti.

5. Důsledkem hierarchického uspořádání úřadu je možnost kariéry. Ve spojení s doživotním právem na úřad a s rostoucí tendencí ke stabilnímu ekonomickému zajištění úředníků se také byrokratický úřad stále více jeví jako „prebenda“, k níž dává přístup osvědčení o požadovaném vzdělání. Přitom nutnost posuzovat osobní kvality nejvyšších úředníků nezávisle na osvědčeních o odborné kvalifikaci, která se vystavují jen pro nižší místa, vede k tomu, že nejvyšší úřady jsou obsazovány bez odpovídajících formálních osvědčení.

#### 2.2.4. Sociální důsledky byrokratické správy

Rozvoj byrokraticky řízených organizací je spjat s relativní demokratizací společnosti, především s demokratizací přístupu ke správním funkcím. Podle Webera je byrokratizace správního systému nezbytným doprovodným jevem moderních masových demokracií v protikladu k demokratické samosprávě malých, sociálně homogenních celků minulosti. Byrokratická racionalita vedená abstraktními normami vylučuje rozhodování případ od případu. Může se tedy uplatnit pouze ve společnosti, ve které byla odstraněna rodová a osobní privilegia a jejíž členové si byli po formálně právní stránce postaveni naroveň.

Byrokraté nestojí bezprostředně nad spravovanými, tak jak tomu bylo v případě úředníků tradičních panství, a nevymáhají z nich své materiální zajištění přímou cestou. Jejich existence je zajišťována zprostředkovaně a méně průhledně – skrze systém státních daní.

Když Weber konstatuje, že byrokratizace všech oblastí společenského života, a hlavně oblasti správy, je doprovodným jevem demokratizace moderní společnosti, nechápe demokratizaci pochopitelně jako nárůst aktivní účasti lidu na vládě. Demokracie ve velkých státních celcích znamená jen „právní rovnost“ ovládaných mezi sebou, nikoli jejich přímou účast na moci. Vrcholem uskutečnitelné demokracie podle Webera je, když má lid šanci určit si způsob, jakým bude spravován, a vyjádřit se ke způsobu výběru osob do vládnoucí vrstvy.

Byrokratická organizace má zaručit rovnost práv ovládaných, a dokonce jejich přístup k úřadům na základě požadované kvalifikace. Paradoxně však právě ta opatření, která mají byrokratický aparát



ochránit před zneužíváním moci – například požadovaná kvalifikace, pravidelný služební postup, penzijní zajištění – mohou být monopolizována určitými vrstvami a stát tak u zrodu nových stavovských privilegií.

### 2.2.5. Ekonomické důsledky byrokratické správy

Byrokratická správa má stejný účelově racionální charakter jako kapitalistické podnikání. Rozvoj moderní byrokracie šel paralelně s pronikáním kapitalismu. Sociální nivelizace, odbourávání feudálních privilegií a lokálních zvláštností, které prováděli byrokratičtí úředníci ve službách absolutistických knížat, to vše prospívalo zájmům kapitalistické velkovýroby. Jinými slovy, podle Webera dokonalá byrokracie není brzdou, nýbrž naopak významnou podmínkou rozvoje výkonné ekonomiky. Toto stanovisko, které je dnešnímu chápání poněkud nesrozumitelné, lze pochopit jedině tehdy, vezmeme-li do úvahy vztahný rámec Weberových analýz: porovnává fungování moderní byrokracie s předbyrokratickými tradičními systémy správy na jedné straně a s organizačním chaosem vznikajícího charismatického panství na straně druhé.

Weber zdůrazňuje, že ukázněná mentalita byrokracie je silně podobná mentalitě protestantsky orientované rané buržoazie. Smýšlení byrokracie je slučitelné rovněž s mentalitou maloburžoazní, které imponuje sociální jistota a materiální zajištění úřednického postavení.

Weber připouští, že ekonomický dopad byrokratizace může být značně rozdílný a závisí na výskytu celé řady dalších faktorů. Byrokracie je neosobní nástroj, který je použitelný pro sledování nejrůznějších ekonomických i politických cílů. Tento nástroj měly ostatně k dispozici, i když v neúplné podobě, i patrimoniální a feudální vládní vrstvy. Je slučitelný i se stavovstvím, i když teprve demokratizace společnosti, jak již bylo vzpomenuáno, představuje pro jeho rozvoj zvlášť příhodnou půdu.

### 2.2.6. Trvalost byrokratické formy organizace

Zajištění nepřetržité činnosti v kterékoliv oblasti vyžaduje existenci úřadů a úředníků. Podle Webera jediná volba, kterou zde vůbec máme, je volba mezi správou byrokratickou a správou diletantskou, přičemž jednoznačnou předností správy byrokratické je odborné vědění v příslušné oblasti, tedy vědění týkající se toho, co je předmětem správy. Nemá-li společnost propadnout chaosu, lze se z existujícího byrokratického panství vymanit jedině vytvořením nových, zpravidla

stejně, či dokonce ještě více byrokratizovaných organizačních forem. V tomto smyslu je existence byrokracie neúprosně vynucována objektivními potřebami fungování komplexní společnosti.

Setrvačnost jednou vzniklých byrokratických útvarů má ovšem i svůj vnitřní zdroj. Raná kapitalistická společnost oddělila úředníky (a později také dělníky) od jejich prostředků obživy. Úředník z povolání je tedy na existenci „byrokratického stroje“ vázán právě tak jako dělník na existenci stroje skutečného. Je jen prvkem soustrojí, které sám nedokáže ani uvést do pohybu, ani zastavit. Má tedy zájem na tom, aby fungoval stále nezměněným rytmem. Ovládaní na druhé straně mohou stěží odstranit či nahradit již existující byrokratický aparát, protože ten spočívá na odborném školení a na vysoké míře dělby práce. Byrokrat si tímto způsobem podržuje neustále převahu odborníka vůči diletantovi, převahu, kterou se snaží ještě uměle zvýšit utajováním informací. Byrokratická správa má vždy tendenci být správou s vyloučením veřejnosti. Úřední tajemství je vynález podporující od počátku mocenské zájmy byrokracie. Došlo-li by v této situaci ke zrušení byrokracie, vznikl by chaos stěží odstranitelný momentálními improvizacemi. Tímto způsobem Max Weber zdůvodňuje osudovou nezbytnost existence byrokracie jakožto jádra každé správy prováděné v masovém měřítku.

### 2.3. Henry Fayol a principy řízení

Zatímco F. W. Taylor se věnoval spíše nižším úrovním řízení a zkoumá konkrétní průběh pracovního procesu, francouzský důlní inženýr Henri Fayol jako první rozpracovává zásady vrcholového manažmentu. Formuluje je jednak v podobě pěti obecných prvků správní činnosti, které dodnes tvoří v nepatrně pozměněné podobě osnovu příruček pro manažery, jednak v podobě tzv. čtrnácti principů administrativy.

Fayolovy principy řízení:

- |                           |                           |
|---------------------------|---------------------------|
| 1. Dělbá práce            | 8. Centralizace           |
| 2. Autorita               | 9. Řetězec vztahů         |
| 3. Disciplína             | 10. Řád a pořádek         |
| 4. Jednota instrukcí      | 11. Korektnost            |
| 5. Jednota vedení         | 12. Stabilita zaměstnanců |
| 6. Podřízení zájmům celku | 13. Iniciativnost         |
| 7. Odměňování             | 14. Duch koležiality      |