

BYROKRACIE V POLITICKÉ SFÉŘE

Bakalářská práce

Studijní program: B1301 – Geografie
Studijní obory: 6107R023 – Humanitní studia se zaměřením na vzdělávání
7504R181 – Geografie se zaměřením na vzdělávání (dvouoborové)

Autor práce: **Andrea Martinová**
Vedoucí práce: Mgr. Ing. Martin Brabec, Ph.D.



TECHNICKÁ UNIVERZITA V LIBERCI
Fakulta přírodovědně-humanitní a pedagogická
Akademický rok: 2012/2013

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Andrea Martinová**
Osobní číslo: **P10000629**
Studijní program: **B1301 Geografie**
Studijní obory: **Humanitní studia se zaměřením na vzdělávání
Geografie se zaměřením na vzdělávání (dvouoborové)**
Název tématu: **Byrokracie v politické sféře**
Zadávající katedra: **Katedra filosofie**

Zásady pro vypracování:

Studentka se bude v průběhu příprav a vypracování řídit metodickými a organizačními pokyny vedoucího bakalářské práce.

Cílem bakalářské práce bude rozbor byrokracie v politické sféře. Nejprve v práci charakterizuje fenomén byrokracie: její rysy a funkce. Zde využije základní teorie ze sociologie byrokracie (Weber a Merton). Dále se bude věnovat fungování a roli byrokracie v politické oblasti a jejím vztahům k ostatním politickým aktérům (politikum, politickým stranám, státu, občanům). Na závěr své práce ukáže kladné a záporné stránky byrokracie, a zhodnotí její roli v moderní politice.

Rozsah grafických prací:

Rozsah pracovní zprávy:

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

SVITÁK, Zbyněk. Z počátků moderní byrokracie: nejvyšší zeměpanský úřad na Moravě v letech 1748-1782. Vyd. 1. Vydala Matice moravská pro Výzkumné středisko pro dějiny střední Evropy: prameny, země, kultura, 2011, 587 s. Země a kultura ve střední Evropě, sv. 21. ISBN 978-808-6488-912.

KELLER, Jan. Sociologie organizace a byrokracie. 2., přeprac. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2007, 182 s. Základy sociologie, 1. sv. ISBN 978-808-6429-748.

HEYWOOD, Andrew. Politologie. 3. vyd. Překlad Zdeněk Masopust. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 537 s. ISBN 978-807-3801-151.

KELLER, Jan. Nedomyšlená společnost. Vyd. 4. Brno: Doplněk, 2003. ISBN 80-7239-091-0.

THOMPSON, Kenneth a [z anglického originálu ... přeložil Jiří OGROCKÝ]. Klíčové citace v sociologii: hlavní myslitelé, pojmy a témata. 1. vyd. Brno: Barrister, 2001, 267 s. ISBN 80-859-4768-4.

Vedoucí bakalářské práce:

Mgr. Ing. Martin Brabec, Ph.D.

Katedra filosofie

Datum zadání bakalářské práce:

30. dubna 2013

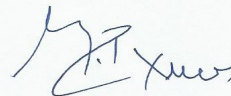
Termín odevzdání bakalářské práce:

30. dubna 2014



doc. RNDr. Miroslav Brzezina, CSc.
děkan

L.S.



doc. PhDr. Milan Exner, Ph.D.
vedoucí katedry

V Liberci dne 30. dubna 2013

Prohlášení

Byla jsem seznámena s tím, že na mou bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, zejména § 60 – školní dílo.

Beru na vědomí, že Technická univerzita v Liberci (TUL) nezasahuje do mých autorských práv užitím mé bakalářské práce pro vnitřní potřebu TUL.

Užiji-li bakalářskou práci nebo poskytnu-li licenci k jejímu využití, jsem si vědoma povinnosti informovat o této skutečnosti TUL; v tomto případě má TUL právo ode mne požadovat úhradu nákladů, které vynaložila na vytvoření díla, až do jejich skutečné výše.

Bakalářskou práci jsem vypracovala samostatně s použitím uvedené literatury a na základě konzultací s vedoucím mé bakalářské práce a konzultantem.

Současně čestně prohlašuji, že tištěná verze práce se shoduje s elektronickou verzí, vloženou do IS STAG.

Datum:

Podpis:

Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala vedoucímu mé bakalářské práce Mgr. Ing. Martinu Brabcovi, Ph.D. za odborné vedení práce, věcné připomínky a vstřícný přístup. Dále pak děkuji své rodině, že mě během mého studia podporovala a pomáhala s péčí o syna.

Anotace

Cílem této bakalářské práce je rozbor byrokracie v politické sféře. Práce je rozdělena na šest rozsáhlých kapitol. První kapitola práce se věnuje fenoménu byrokracie obecně. Druhá část se zaměřuje na její rysy a funkce. Třetí část popisuje teorii byrokracie ze dvou úhlů pohledu, a to Maxe Webera a Roberta K. Mertona. Ve čtvrté části se práce zaměřuje na fungování a role byrokracie v politické sféře a její vztahy k ostatním politickým aktérům (politice v moderní společnosti, politickým stranám, státu České republiky, občanům). V posledních dvou kapitolách popisuje kladné a záporné stránky byrokracie, nejen celé byrokracie, ale i v politické sféře. A v závěru se autorka snaží shrnout všechny důležité poznatky z byrokracie, včetně zhodnocení její role v moderní politice.

Klíčová slova - byrokracie, byrokratismus, byrokratizace, byrokrat, organizace, úředník, technokrat, politika, Max Weber, Robert King Merton, Česká republika

Annotation

The aim of this final thesis is analysis of bureaucracy in the political sphere. The work is divided into six extensive chapters. The first chapter is focused on the bureaucracy phenomenon in general. The second one concentrates on characteristics and functions of bureaucracy. The third chapter describes the theory of bureaucracy from two points of view, according to Max Weber and Robert King Merton. The fourth chapter maps functioning and roles of bureaucracy in the political sphere and its relations to other political participants (politics in modern society, political parties, state of the Czech Republic, inhabitants). In the last two chapters, positives and negatives not only of bureaucracy, but also of the whole political sphere are mentioned. At the end, the author aims to summarize all the important information on the field of bureaucracy including evaluation its role in modern politics.

Key words - *bureaucracy, bureaucratism, bureaucratization, bureaucrat, organization, officer, technocrat, politics, Max Weber, Robert King Merton, Czech Republic*

Obsah

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK.....	10
ÚVOD.....	11
1 Fenomén byrokracie.....	13
1.1 <i>Co je to byrokracie?.....</i>	14
1.1.1 <i>Termín byrokracie.....</i>	16
1.1.2 <i>Typologie byrokracie.....</i>	17
1.1.3 <i>Typy byrokracie.....</i>	18
1.1.4 <i>Znaky byrokracie.....</i>	18
2 Rysy a funkce byrokracie.....	20
2.1 <i>Rysy byrokracie.....</i>	20
2.2 <i>Různé funkce byrokracie.....</i>	21
2.2.1 <i>Vykonávání správy.....</i>	21
2.2.2 <i>Politická poradenství.....</i>	22
2.2.3 <i>Artikulování zájmů.....</i>	23
2.2.4 <i>Udržování politické rovnováhy.....</i>	23
3 Teorie byrokracie ze dvou úhlů pohledu.....	25
3.1 <i>Weberova teorie byrokracie.....</i>	26
3.1.1 <i>Weberovy zásady.....</i>	27
3.1.2 <i>Autorita a racionalita v byrokracii.....</i>	28
3.2 <i>Mertonova teorie byrokracie.....</i>	29
4 Fungování a role byrokracie v politické sféře.....	33
4.1 <i>Politika v moderní společnosti.....</i>	33
4.2 <i>Politické strany.....</i>	34
4.3 <i>Stát České republiky.....</i>	36

<i>Občané</i>	38
5 Kladné stránky byrokracie	40
<i>5.1 Kladné stránky byrokracie v politické sfére</i>	41
6 Záporné stránky byrokracie	42
<i>6.1 Záporné stránky byrokracie v politické sfére</i>	43
ZÁVĚR	44
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	47

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

<i>aj.</i>	<i>a jiný</i>
<i>ang.</i>	<i>anglický jazyk</i>
<i>apod.</i>	<i>a podobně</i>
<i>atd.</i>	<i>a tak dále</i>
<i>ČR</i>	<i>Česká republika</i>
<i>dle</i>	<i>podle</i>
<i>EU</i>	<i>Evropská unie</i>
<i>K.</i>	<i>King</i>
<i>např.</i>	<i>například</i>
<i>pozn.</i>	<i>poznámka</i>
<i>tzn.</i>	<i>to znamená</i>
<i>tzv.</i>	<i>takzvaný</i>
<i>viz</i>	<i>odkaz na jinou stránku</i>

ÚVOD

Hlavním důvodem mého výběru ke zvolenému tématu bakalářské práce bylo to, že v dnešní době je slovo byrokracie hodně diskutované. Byrokracie je takovým fenoménem, kterým se zabývá čím dál více odborníků, je publikováno stále více odborné literatury, a přesto většina z nás ani pořádně neví (možná jen tuší), co tento pojem skutečně znamená, nebo v tom vidí jen samé negativa, přesněji řečeno něco jako nadávku. A je tomu skutečně tak? Je byrokrat, byrokracie, byrokratizace či něco byrokratického opravdu tak špatné pro nás „obyčejné“ lidi? Koukáme na byrokrata, chceme-li říci státního úředníka jako na takového, který nás jen zdržuje, vymýšlí si samé formality (nesmysly)? I na tohle se pokusím v této práci poukázat.

Nejprve podám ucelený přehled o tom, co to vlastně ta byrokracie je, jaký je její význam, znaky, typologie, typy i termín, že je spojována se značně odlišnými okruhy zájmů (politickými, sociologickými, ekonomickými aj.). Dokázat, že byrokracie je v podstatě všude kolem nás. Byla tu hodně dlouho před námi, stále je, a nejspíše i nadále bude. A bude to s tou byrokracií ještě horší, potřebujeme ji tady vůbec ještě? Zatím se dotýká každého z nás, v našem běžném moderním životě, jako příklad mohu uvést byrokraticky řízené školství, byrokraticky uspořádané výrobní organizace či různé (státní nebo soukromé) podniky. První, kdo vůbec použil slovo byrokracie (ang. bureaucracy) byl francouzský ekonom-fyziokrat Vincent de Gournay už v 18. století. Více ale o původu slova byrokracie píše níže ve své práci.

Potom se zmiňuji o rysech a funkcích byrokracie, nejdříve obecně, a pak z pohledu Maxe Webera, na kterého jsem navázala v předchozí kapitole. On byl právě tím prvním sociologem, který hovořil o tzv. pozitivních rysech byrokracie. Dále, co také považuji za důležité v této práci, je teorie byrokracie z pohledu již zmiňovaného Maxe Webera, jak on například vyznačuje svou moderní byrokracii. Po něm hned popíši druhý pohled, ač z jiného úhlu, a to jeho pokračovatele i kritika Roberta Kinga Mertona, který chápe byrokracii spíše jako dysfunkční, obracející se proti účelu, k němuž byla původně určena. Tady je potřeba si uvědomit, že je to hlavně ze sociologického pohledu, z politického pohledu poukáži na fungování a role byrokracie v politické sféře a její vztahy k ostatním politickým aktérům (politice v moderní společnosti, politickým

stranám, státu České republiky a občanům). Nastíním například, jak si stojí naše Česká republika vůči ostatním státům, nejen v rámci EU. Max Weber totiž uvedl, že se byrokracii daří nejlépe v demokratických společnostech, a je tomu skutečně tak?

V předposledních kapitolách své práce se budu zabývat kladnými i zápornými stránkami byrokracie, a to jak obecně, tak i v politické sféře. Poukáži, že není na místě jen kritika, která například vyvolává u mnoha lidí obavy o nevykonnosti a zbytečných formalit, která „obyčejného“ občana jen zdržují a obtěžují. Ale že je potřeba upozornit i na to, že byrokracie klade důraz na rozvoj odborností a dovedností, které se odměňují.

A na závěr své práce shrnu všechny důležité poznatky z byrokracie, včetně zhodnocení její role v moderní politice.

1 Fenomén byrokracie

Jak píší v úvodu, v první části své práce se budu zabývat slovem byrokracie, respektive jeho významem, původem, který je v běžném životě rozdílný ve srovnání například s tím politickým. Poté se budu zabývat termínem, znaky, typologií a typy byrokracie. Dále vysvětlím pojem byrokratizace, byrokrat i organizace, které s byrokracií úzce souvisí. Byrokracie je zkrátka fenoménem, který budil u spousty odborníků, kteří se jí profesionálně věnovali v minulosti (můžu jmenovat již zmiňované Maxe Webera a Roberta Kinga Mertona, ale také např. ještě nezmiňované Jana Mertla či Fritze Morsteina Marxe), ale i teď v současnosti, ty nejrozporuplnější reakce. A nejen u nich.¹

Zatímco jedni berou byrokracii za náznak nejvyšší racionality v oblasti koordinace lidských aktivit a správy, druzí v ní naopak vidí osudové ohrožení lidské svobody.² Ani v politické rovině si byrokracie nestojí zrovna nejlépe. Pravicová strana v ní totiž spatřuje „nástroj direktivních ambicí státní moci“, zatímco levicová strana v ní zase vidí „mocnou překážku pro prosazení alternativních forem uspořádání společnosti“. Na druhou stranu může ale skvěle fungovat v tzv. „zlatém“ politickém středu, avšak bez „byrokratů, oživenou pružnými, dynamickými a vstřícnými úředníky.“³ (Viz podkapitola Politické strany).

Dále také může byrokracie úspěšně působit ve státním orgánu či jiné úřední organizaci, například v podnicích (především tedy ve státních), protože platí, že čím je ta organizace větší, tím stoupá značné nebezpečí její byrokratizace. Menší riziko byrokracie je pak logicky v malých podnicích.⁴

¹ KELLER, Jan. *Sociologie organizace a byrokracie*. 2., přeprac. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2007, 182 s. *Základy sociologie*. ISBN 978-808-6429-748. S. 7.

² Tamtéž, s. 7

³ Tamtéž, s. 7

⁴ CHOULÍK, Petr. *Zákony byrokracie*. 1. vyd. Ilustrace Pavel Matuška. Praha: Práce, 1991, 116 s. *Spektrum (Práce)*. ISBN 80-208-0079-4. S. 11.

1.1 Co je byrokracie?

Než vysvětlím význam slova byrokracie, je potřeba si uvědomit, že s byrokracií se setkal, a nadále i setkává, každý z nás, a to už od svého narození. Byrokracie nás ovlivňuje, a zároveň i zasahuje do mnoha sfér našeho života. Jako příklad uvedu byrokraticky řízené školství, zdravotnictví a mnoho dalších institucí a organizací.⁵

*Byrokracie je složené slovo, respektive složenina. Odvozená z řeckého slova **kratos**, což znamená síla či vláda a z francouzského slova **bureau**, což můžeme přeložit jako úřad a kancelář, kde úředníci pracují, ale také jako plátina pokrývající úředníkům jejich pracovní stoly.⁶ Zkratka a dobře je to: „úřadování od zeleného stolu, které může skvěle fungovat na půdě politické strany, státního orgánu, dobrovolné společenské organizace.“⁷*

Francouzský ekonom-fyziokrat Vincent de Gournay byl prvním člověkem, který použil slovo byrokracie. Přesněji to bylo v roce 1745. Můžeme tedy napsat, že slovo byrokracie pochází ze západní Evropy už z 18. století. A byrokracie tím historicky sahá do předmoderních, a zároveň i předdemokratických poměrů.⁸

A jak vyjádřit přímo pojem byrokracie? Bohužel, jednoznačné vyjádření byrokracie není. Nejběžněji ji používáme jako nadávku. Je jen velmi málo pravděpodobné, že si někdo sám dobrovolně bude říkat byrokrat nebo použije pro své vědecké postupy v organizaci či správě slovo byrokratické. Tato slova jsou spojována především s hanlivým až nedůtklivým významem.⁹

*S byrokracií i úzce souvisí pojmy jako **byrokratismus**, **byrokrat** či **organizace**. Pojem byrokratismus (převzato z francouzštiny) označuje jednotlivé vlastnosti nebo znázornění byrokracie, a také různé formy organizačních metod, projevujících se*

⁵ KELLER, Jan, pozn. 1, s. 7.

⁶ ROŽŇÁK, Petr: *Politologie v kostce*. 2., upr. vyd. Brno: Václav Klemm, 2012, 98 – 120 s. ISBN 978-80-904083-6-4. S. 11.

⁷ CHOULÍK, Petr; pozn. 4, s. 11.

⁸ KELLER, Jan, pozn. 1, s. 127.

⁹ VON MISES, Ludwig: *Byrokracie*. Překlad Tereza Urbanová. Praha: Liberální institut, 2002, 205 s. ISBN 80-863-8922-7. S. 33.

zneužíváním moci atd., kde se dá v těchto souvislostech setkat i s termínem **byrokratizace**, který určuje: „proces početního a strukturálního růstu byrokracie v pozitivním smyslu (především úředníků), a nebo proces narůstání a sdílení disfunkčních rysů byrokracie v záporném slova smyslu (sociální nadřazenosti a odlidštěných metod práce).“¹⁰ Pro představu, podle Maxe Webera je byrokratizace správního systému nepostradatelným i doprovázejícím jevem moderních davových demokracií v kontrastu k demokratické autonomii sociálně sourodých celků minulosti.¹¹ Pojem Byrokrat je, jednoduše řečeno, nějaký příslušník byrokracie, nekompromisní úředník, který se řídí pouze formalitami. Byrokratem se tedy nemůže stát každý, byrokrata si volí jen jiní byrokrati. Proto se na celý ten byrokratický systém koukají občané hlavně negativně, kritizují ho, poněvadž to není demokratické apod. A tak se právem stal výraz byrokrat nadávkou. Posledním pojmem, který též souvisí s byrokracií, je již naznačená organizace, přesněji řečeno formální organizace, kterou definoval Jan Keller ve své knize sociologie, organizace a byrokracie takto: „jako uměle ustavený sociální útvar vybavený normativními procedurami za účelem mobilizace a koordinace kolektivního úsilí k dosažení stanovených cílů.“¹²

Byrokracie je tedy formální (úřední) záležitost, vedená administrativně. Byrokratický přístup občanů ke správě a řízení může byrokraty i sbližovat. Byrokrati pracují zásadně jen kolektivně, nikoliv individuálně, mohou si též nahrávat. Byrokracie brzdí jak tvořivou, tak i ničivou energii lidí. Hierarchie byrokracie říká, že nejširší je pravomoc a minimální je odpovědnost, a naopak nejnižší jsou místa, které mají nejširší odpovědnost, ale minimální pravomoc, což odpovídá k dysfunkčnímu systému. V byrokratickém myšlení platí jedno pravidlo, které funguje senzačně v praxi, a to jak je postaven žebříček hodnot. Jistě už většina z vás někdy slyšela, že dosažené úspěchy patří jen těm úplně nejvyšším postaveným (těm nahoře, tzv. elita), zatímco za neúspěchy odpovídají ti nejnižší postavení. Z toho nám vyplývá, že nadřízení mají vždycky pravdu, ačkoli ji vůbec nemají.¹³

10 FIBICH, Jindřich. *K otázkám byrokracie a byrokratizmu: vybrané kapitoly ze sociologie organizace a politiky*. Vyd. 1. Praha: Academia, 1967, 114 s. S. 10.

11 KELLER, Jan, pozn. 1, s. 27.

12 KELLER, Jan, pozn. 1, s. 10.

13 CHOULÍK, Petr, pozn. 4, s. 14, 17.

Paradoxem byrokracie je, že nekomplikuje život pouze nám občanům, ale také určité komplikace pociťují i ve společenských vědách. Byrokracie budí dojem nepřemožitelnosti, přitom kupodivu její člen už takovou nepřemožitelnost nemá, ba naopak, je bezmocný, poněvadž každý z nich je nahraditelný. Byrokracie pracuje neviditelnými mechanismy rozhodování, a to prováděla jak v daleké minulosti, tak se děje i v současnosti.¹⁴

1.1.1 Termín byrokracie

*Termín byrokracie má mnoho různých až odlišných podob. Může totiž označovat nějakou organizaci ve správě či státní zásahy do sociálního a ekonomického života, dále mechanismus ohrožující i potlačující svobodu. V těchto a v mnoha dalších záporných významech vzrůstá tzv. „byrokratický mechanismus z jistých rysů uspořádání formálních organizací.“¹⁵ Jan Keller se zmiňuje ve své knize *Nedomyšlená společnost*, že: „termín byrokracie je tedy zvolen velmi nešťastně. Ve skutečnosti se nejedná o vládu úředníků, nýbrž o vládu nad úředníky.“¹⁶ Kde je potřeba si uvědomit, že samotné ovládání úředníků (státních zaměstnanců), k němuž cíleně byrokratizace úřadu sklání, neznamená předání moci či zasahování do rukou těch, jejichž záležitosti jsou zájmem správy.¹⁷*

*Termín byrokracie je spojován se třemi okruhy zájmů, a to především v **politologii**, což bude pro nás v této práci klíčové, chápe byrokracii jako „vládu“ skrze kanceláře, úřady, též jako státní aparát, který se skládá ze jmenovaných činitelů (úředníků), organizovaný hierarchicky a oficiálně závislý na držitelích legitimní autority. Jedná se o vládu řídící se zákony, která připouští co nejméně možnou účast občanů při vedení veřejných záležitostí. Druhá oblast je v **sociologii** a v **historických vědách**, kterou do jisté míry ovlivnil sám svým dílem Max Weber. Tam se tomu rozumí, jako snažení o racionalizaci neindividuálních aktivit, které spočívají ve vytváření obrovských výrobních, ale i nevýrobních formálních organizací a právních systémů, které jsou*

¹⁴ KELLER, Jan, pozn. 1, s. 128 – 130.

¹⁵ KELLER, Jan, pozn. 1, s. 10.

¹⁶ KELLER, Jan. *Nedomyšlená společnost*. Vyd. 4. Brno: Doplněk, 2003, 15 – 43 s. ISBN 8072390910. S. 31.

¹⁷ Tamtéž, s. 31.

řízeny neosobními pravidly. A v posledním okruhu je v **běžném užívání** byrokracie, něco jako nesrozumitelný způsob vyřizování běžných záležitostí, který zbytečně zatěžuje život lidem (občanům).¹⁸

Z toho nám plyne, že má byrokracie nejen různé významy, například administrativní systém, v němž kvalifikovaní profesionálové pracují podle přesně daných pravidel, ale také ve významu systému vlády, v hanlivém pojmenování úředníků, z důvodu bezcitnosti atd., ale že samotný termín „byrokracie“ není vymyšlen příliš dobře. Působí dojmem, že jednotliví státní úředníci mají v šachu suverénní moc. V moderní společnosti je vztah mezi úřadem a mocí rozkolísaný. V praxi to chodí tak, že jsou úředníci byrokratického aparátu bezmocní, na rozdíl od svých předchůdců byrokratické éry, tzv. vyvlastnění od svých postů, kde je mohou kdykoliv propustit, přesunout apod. Jsou závislí na té suverénní moci. Zároveň ale platí i opačné pravidlo, že kdo je u zdroje moci, pak je po vzniku byrokracie upoutaný na existenci systému jednotlivého úřadu. V tomto smyslu jsou právě úřady *de facto* pouhým nástrojem i důležitou součástí té moci.¹⁹

1.1.2 Typologie byrokracie

O analýzu typologie byrokracie se v minulosti pokoušelo několik sociologů i řada dalších odborníků z jiných oblastí (např. Fritz Morstein Marx). Nutno zmínit, že všechny výklady vycházely z koncepce Maxe Webera. Nejzajímavější a nejvíce vyzdvižovaná typologie byrokratických organizací je od Alvina Warda Gouldnera, kterou tady popíši více.

Alvin Gouldner uvádí tři typy byrokracie; prvním typem je **Slabá byrokracie** (předpisy příslušným orgánem, jsou zřídka dodržovány), druhým typem je **Reprezentativní byrokracie** (tady se zaměstnanci příslušného orgánu ztotožňují s danými předpisy, autorita je tu právem – značná odbornost, harmonie se zájmem klienta) a posledním typem je **Trestající byrokracie** (vliv zde vychází ze skutečnosti držby úřadu, předpisy pod výhrůžkou pokut, bez zájmu klientů).²⁰

¹⁸ KELLER, Jan, pozn. 1, s. 127 – 128.

¹⁹ Tamtéž, s. 128.

²⁰ Tamtéž, s. 136 – 137.

V Gouldnerově typologii byrokracie je zde hlavně zdůraznění na častou disharmonii mezi úředními předpisy a na výzvu hlubokého vnitřního rozporu, mezi autoritou úřadu a autoritou profesionálů (odborníků).²¹

1.1.3 Typy byrokracie

*Působením ne zrovna krátkodobých společenských determinací ekonomického i politického charakteru, dochází ke změně v povaze úředníků a jejich následného úřadování. Důsledkem toho je vznik odlišných typů státní byrokracie, o kterých se zmiňoval nejen Jan Mertl, avšak pro nás je právě tím zajímavější. Jeho odlišení typů byrokracie rozděluje podle rozvojových stupňů sociálního řádu. Za specifických podmínek vývoje demokracie v hlavních zemích. Můžeme uvést Anglii, ale týkalo se to i našeho území (v té době ještě Československa) a řady dalších. Fritz Morstein Marx, stanovil typy byrokracie na čtyři základní. Jmenovitě **dohlížitelkou** (například v tradičním hnutí se záporných vztahem k vládě lidu), **kastovní** (neutrální), **patronážní** (stejně uvažující lidé, kterým ti „vůdcové“ uloží konkrétní úřady jako politický úlovek) a poslední **výkonnou** (podřízenost vůči zákonně předepsaným směrnicím).²²*

Tedy když to shrneme, tak byrokracie výkonná je opakem patronážní byrokracie, a je přizpůsobivější na dané změny než byrokracie dohlížitelská, zatímco proti poslední kastovní byrokracii je zase více na vzestupu).²³

1.1.4 Znaky byrokracie

Moderní byrokracie se podle Maxe Webera pojmenovává šesti znaky. Byl to právě Max Weber, kdo vybudoval byrokracii jako koncept dokonalé organizace, mimo jiné i rysy moderní byrokracie, které zmíním v následující kapitole. Těchto šest znaků se týká především fungování a struktury organizační formy, způsobu různých odměň svým členům atd. Byrokracie by tedy za žádnou cenu neměla být sama sobě účelem, měla by sloužit hlavně praktickým potřebám společenského a veřejného života.

²¹ Tamtéž, s. 137.

²² FIBICH, Jindřich, pozn. 10, s. 21.

²³ Tamtéž, s. 21-22.

Ideálními znaky byrokracie jsou:

- 1. Byrokratická správa je neustále vyřizování záležitostí přísně určených neosobních pravidel.*
- 2. Příslušníci byrokratického aparátu mají jasně vymezené kompetence, to znamená určené podle odborné kvalifikace pracovníků.*
- 3. Přísná hierarchie, tedy úřední stupňovitý systém. To znamená, že vyšší úřady mají kontrolu a určitý dohled nad těmi nižšími a naopak mají právo odvolání či žaloby nižších úřadů vůči vyšším.*
- 4. Ovládnutí pravidel, na jejichž základě se rozhoduje, vyžaduje zpravidla odborné školení. Specializované vědění úředníků (už se to netýká „amatérů“, ale na základně odborného vzdělání).*
- 5. Úřední jednání je zachycováno a archivováno písemnou formou (mnohem větší průhlednost).*
- 6. Veškeré materiální prostředky, se kterými úředníci disponují, jim nepatří (hrozilo by totiž riziko obohacování úředníků), přísné oddělení úřadu od bydliště úředníka, stejně tak i pracovní doba vůči jeho osobnímu volnu.²⁴*

U těchto šesti zmíněných znaků nám Max Weber poukazuje hlavně na dvě konkrétní skutečnosti, a to aby se tyto znaky: „vyvíjely postupně přes dlouhou řadu mezistupňů. Jednak to platí ve sféře veřejné státní správy, ale také v oblasti soukromého podnikání.“²⁵ Dále podotýkal, že tzv. iluze (plán), podle které je činnost úřadů, patřící státu, něčím velice odlišným od hospodářsko-správní činnosti nestátních podniků, vznikla jen v Evropě, zatímco v Americe se s tímto myšlením neztotožňují.²⁶ Tato Weberova idea o byrokracii je tzv.: „ideálním typem moderního úřadu.“²⁷

²⁴ KELLER, Jan, pozn. 1, s. 25.

²⁵ Tamtéž, s. 26.

²⁶ Tamtéž, s. 26.

²⁷ ROŽŇÁK, Petr, pozn. 6, s. 101.

2 Rysy a funkce byrokracie

V této druhé kapitole naváží na znaky byrokracie Maxe Webera, kde pojmenuji jeho rysy. Max Weber hovořil o pozitivních rysech byrokracie. Jeho hlavním rysem byrokracie byla tzv. „racionalita“, poněvadž se v byrokracii ukazoval růst pečlivých nástrojů organizování společnosti. Dále pak uvedu rozsáhlejší funkce byrokracie, konkrétně tedy jen jednu funkci, poněvadž je ta nejdůležitější a zároveň i jediná.²⁸

2.1 Rysy byrokracie

Prvním, kdo vůbec hovořil o pozitivních rysech byrokracie, nebyl nikdo jiný, než německý sociolog Max Weber. Z uvedených šesti znaků (viz kapitola 1.1.2) byrokraticky spravované organizace, nesou následující konsekventy pro postavení úředníků:

- Výkon úřadu je pro člena jediným hlavním povoláním, a zároveň i zdrojem obživy.*
- Byrokratický úředník je jmenován nejvyšším úřadem.*
- Úředník požívá smluveného „stavovského“ ohodnocení. Jeho určité postavení je zaručené předpisy.*
- Konsekventem stupňovitého systému uspořádání úřadu je pravděpodobnost uskutečnění kariéry.²⁹*

Tady názorně vidíme, jak Weber vyzdvihoval kladné stránky byrokratické správy, ale značné pochybnosti přeci jen měl, a to konkrétně v tzv. „odlidštění“, který bude podle jeho názoru každý přicházející vzestup byrokratizace nezbytně doprovázet.

²⁸ HEYWOOD, Andrew. *Politologie*. 3. vyd. Překlad Zdeněk Masopust. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 375 - 396. ISBN 9788073801151. S. 376.

²⁹ KELLER, Jan, pozn. 1, s. 25 – 26.

2.2 Různé funkce byrokracií

Byrokracie vykonává pouze jednu, ovšem výjimečně důležitou funkci. Jejím hlavním úkolem je uskutečnit a vymáhat zákony, které schválí zákonodárství, a politická ustanovení, o kterých rozhoduje výkonná moc. Zatímco jiné funkce vlády, pro představu můžeme uvést tvorba politiky či artikulování zájmů, které zmíním později, plní nejrůznější instituce, které jsou záležitostí příslušníků státní služby. „Weberovský model byrokracií jako racionálních a objektivních mašinérií, nadto jako by odděloval svět správy od světa politiky.“³⁰ V harmonii se s tímto názorem dívá na byrokraty jen jako na „strojová kolečka“³¹, kteří fungují podle přesně daných pravidel a dané hierarchie. Skutečnost je bohužel úplně jiná. Byrokraté značně ovlivňují politický proces, tudíž plní mnoho důležitých funkcí.

Z nich nejdůležitější jsou: „vykonávání správy, poskytování politických rad, artikulování a agregování zájmů a udržování politické rovnováhy.“³²

2.2.1 Vykonávání správy

Hlavní funkcí byrokracie je uskutečňovat neboli uvádět zákony a politická opatření. Jejím úkolem je spravovat vše, co souvisí s vládnutím. Proto se často o „byrokracii“ hovoří jako o správě (administrativě), zatímco o politické exekutivě jako o vládě. Důsledkem diferencování je jasné odlišení role politiků (potřeba dělat politiku) a byrokratů (potřeba uskutečňovat). Převážná část celosvětových pracovníků státního sektoru bezesporu plní výhradně administrativní povinnosti. Celkový rozsah byrokracií souvisí s dílčími úkoly vlády. Patřičná iluze, podle níž jsou byrokratičtí pracovníci pouhými úředníky používající pravidla či realizující příkazy podrobené někým jiným. A proč tomu tak není? Za prvé proto, že je na úřednicích ponecháno mnoho správních detailů, možnost zachování velké diskrétnosti členům státní služby, aby rozhodovali, jak přesně se mají politická ustanovení uskutečňovat. Zatímco za druhé se míra politické

30 HEYWOOD, Andrew, pozn. 28, s. 380.

31 Tamtéž, s. 380.

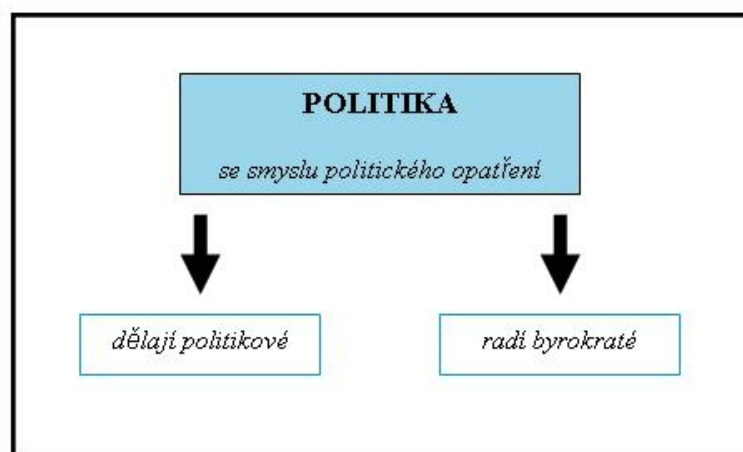
32 Tamtéž, s. 380.

kontroly nad byrokracií v jednotlivých zemích světa velice odlišuje. Například v Asii, konkrétně tedy v Číně, tam jsou příslušníci státu pod neustálou kontrolou. A za třetí, jako političtí poradci. Ti nejvýše postavení členové státní služby mají totiž schopnost spoluovlivňovat politická ustanovení, které stejně budou muset administrativně zabezpečovat.³³

2.2.2 Politické poradenství

Politický obsah byrokracie je dán do jisté míry tím, že byrokracie je hlavním zdrojem politických údajů a rad, kterými vláda nakládá. Tato politická role pomáhá diferencovat nejvyšší státní pracovníky, kteří úzce spolupracují s politiky. Budou jednat jako poradci politiků, od středních a nejnižší postavených státních pracovníků zabývajících se zaběhnutými činnostmi správních záležitostí.³⁴

Teoreticky lze vyčlenit politickou odpovědnost byrokratů a politickou odpovědnost politiků na:



Obrázek 1: Schéma Politika (zdroj: HEYWOOD Andrew, Politologie 2002, vlastní tvorba 2014)

³³ Tamtéž, s. 381.

³⁴ Tamtéž, s. 381.

Politická role státních pracovníků (členů) se tak zmenšuje na dvoji funkci:

- 1. prezentování politických alternativ, které před ministry stojí,*
- 2. hodnocení navrhovaných politických opatření co do jejich pravděpodobných výsledků a dopadů.³⁵*

Hlavním zdrojem moci byrokracie je její odbornost, přesněji suma odborných znalostí, která je v byrokracii akumulována. Jinak řečeno, političtí neodborníci se spoléhají (stálá závislost) na své odborné byrokratické poradce. Důvodem je například neustálé narůstání složitosti.³⁶

2.2.3 Artikulování zájmů

Tady můžeme zařadit, i když to k funkcím až tak nepatří, že byrokraté pomáhají seskupovat, možno i formulovat zájmy. Do styku se zájmovými skupinami se byrokracie dostávají díky tomu, že uskutečňují politická ustanovení, že se podílejí na vyjadřování politik.. Učitelé, lékaři apod. se tak staly „klientskými skupinami“, kterým příslušné státní orgány slouží. Tyto skupiny jsou rozhodně neocenitelným zdrojem informací i rad. A tak se není čemu divit, že politickému systému může takový „klientelismus“ být ku prospěchu. Taková nevýhoda klientelismu je, že může nevhodně zasahovat do veřejných úkolů. Pokud se zájmy skupin kryjí se zájmy byrokracie, může vzniknout politické pouto, které demokratičtí politikové nejsou s to zpřetrhat.³⁷

2.2.4 Udržování politické rovnováhy

A konečně poslední funkcí byrokracií je i to, být v politickém systému jedním z ohnisek rovnováhy a kontinuity. Důležité je to hlavně v rozvojových zemích, kde existence sboru odborně připravených kariérních úředníků může být jedinou zárukou spořádaného a spolehlivého vládnutí. Je potřeba si uvědomit, že stabilita závisí do

³⁵ ROŽŇÁK, Petr, pozn. 6, s. 109.

³⁶ Tamtéž, s. 109.

³⁷ HEYWOOD, Andrew, pozn. 28, s.382.

značné míry na statusu byrokratů jako stálých a profesionálních pracovníků naší státní služby, zatímco naši ministři a vláda, samozřejmě je to stejné i v jiných zemích, přicházejí a odcházejí. Byrokracie zkrátka zůstává. Musíme brát v úvahu, že to má i své nevýhody. Kde bohužel neexistuje účinná veřejná kontrola a odpovědnost. Je zde riziko zkorumpovanosti, respektive korupce. S tím se pravidelně setkáváme v rozvojových zemích, kde je problém s chudobou a značnou diskriminací. Ale bohužel teď už i ve vyspělých státech. U státních pracovníků jsou sklony k domyšlivému chování apod. Kariérní státní pracovníci si mohou začít myslet, že dokáží lépe definovat společné dobro neboli obecnou vůli než volení politikové. Mohou se domnívat, že mají pravdu, když čelí radikálním nebo reformistickým politickým tendencím. Považují se za strážce národních zájmů, což by tak nemělo být.³⁸

³⁸ *Tamtéž, s. 382 – 383.*

3 Teorie byrokracie ze dvou úhlů pohledu

Jak už jsem uvedla na začátku, byrokracie jako taková má mnoho různých podob i několik teorií. Řada odborníků jí rozumí i si ji vysvětluje především po svém. I z pohledů daných oborů (například společenských věd) je vnímána byrokracie rozdílně. Například sociologie chápe byrokracii jinak, než třeba ekonomika, politika apod. Ale i z pohledů různých politických směrů, kde v případě Liberálů, kteří vyčítají byrokracii její netransparentnost a neodpovědnost, zatímco třeba Socialisté, konkrétně tedy marxisté, ti zase odsuzují byrokracii jako nástroj třídního útlatku. Z toho nám vyplývá, že najít tu nejvhodnější definici pro byrokracii je zcela nemožné, a ani já se o to pokoušet nebudu.³⁹

Proto tato třetí kapitola bude koncipována na dva odlišné úhly pohledu ze sociologického hlediska. Jako první pohled uvedu Weberovu teorii byrokracie. Max Weber byl totiž první, kdo přinesl téma byrokracie, její rysy, ideály a jiné. Zmíním se i podrobněji o jeho zásadách, autoritě a racionalitě byrokracie. Weberova teorie nebyla pro většinu z nich tak „dokonalá“, důvodem mohlo být i to, že ji bral především z funkcionálního pohledu, což se někomu nemuselo líbit. Nebral v úvahu vliv osobních a neúředních vztahů v organizačním životě.⁴⁰ A tak následně právem či neprávem vyvolala řadu kritických ohlasů, které většinou vycházely jen ze střetnutí názorů. Jeho pokračovatelem (přítelem) a zároveň i kritikem byl například Robert Michels, který upozornil na to, že je potřeba vůdců, kteří budou mít v rukou tu moc, formy vládnutí tzv. Oligarchie. (železná opona).⁴¹ Ale pro nás v této práci bude důležitý druhý pohled Roberta Kinga Mertona, který byl také Weberův pokračovatel a kritik. Robert Merton chápal byrokracii jako něco dysfunkčního. Tedy opačně než Weber. Kritizoval Webera za jeho typické znaky byrokracie, které v sobě obsahují jednotlivé prvky, které chod organizací nějak uzavírají.⁴²

³⁹ Tamtéž, s. 375.

⁴⁰ ROŽŇÁK, Petr, pozn. 6, s. 101.

⁴¹ HLOUŠEK, Vít a Lubomír KOPEČEK. *Demokracie: teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2007, s. 161-167. ISBN 978-80-210-4249-0. S. 162.

⁴² KELLER, Jan, pozn. 1, s. 21.

3.1 Weberova teorie byrokracie

Začneme tedy zakladatelem Maxem Weberem, který přinesl téma byrokracie do sociologie. A proč právě do této společenské vědy? Odpověď je velice jednoduchá, Weber byl totiž německým sociologem, který se nezabýval pouze teorií byrokracie, kterou tady rozvedu více, ale třeba i teorií konvergence (věřil v proces racionalizace – všechny průmyslové podniky si budou podobnější, jakmile přijmou byrokratické formy organizace)⁴³, jednání či moci.

Max Weber rozuměl byrokracií jako administrativní stránku každé organizace. Bral ji jako podobu správy vyznačující se zákonně racionální kulturou správního systému. Podle něho se charakterizovala nejvyšší mírou systémového stupně, tedy do úředně vymezených vlivných pozic, funkcionálně orientované struktury činností, metodicky zběhnutými procedurami atd.⁴⁴

Max Weber vyvozuje možnost a nepostradatelnost růstu i zdokonalování racionálního mechanismu soudobé společenské organizace ze tří následujících pramenů: (1) z rozvoje novodobých prostředků komunikace; (2) z postupného přechodu od soukromého hospodaření k veřejnému; (3) z růstu administrativních úkolů státu na základě tržně peněžních vztahů.⁴⁵

Z toho plyne, že velkou nadvládu byrokratické správy jsou především odborné znalosti, což můžeme považovat jako za nevyhnutelnost podmíněnou moderní technikou atd. Těž diferencuje podle převládajícího způsobu jednání tyto podstatné druhy organizací:

- 1. tradiční (ustálené zvyky),*
- 2. afektuální (citový poměr),*
- 3. hodnotové (přesvědčení v jisté hodnoty),*
- 4. účelové (rozumné analýzy o cíli).⁴⁶*

⁴³ ROŽŇÁK, Petr, pozn. 6, s. 105.

⁴⁴ Tamtéž, s. 99.

⁴⁵ FIBICH, Jindřich, pozn. 10, s. 24.

⁴⁶ Tamtéž, s. 25.

Jeho myšlenky o byrokratickém typu organizace se týkaly pravděpodobně jen posledního druhu, tedy účelové organizace. Dále také rozděluje k těmto typům organizacím i typy panství povahy (tradiční, charismatické a racionální)⁴⁷ či vedení organizací. Panství znamenalo podle Webera příležitost či naději docílit u určité komunitě lidí kázeň vůči konkrétním pokynům správního štábu organizace, který je odlišným způsobem vázán na své pravé pány.⁴⁸

Věřil o čistě technické nadvládě byrokratického řízení oproti ostatním formám administrativy. I přesto, že byl Weberův typický model byrokracie zpochybněn, stále nejsou překonány například jeho rozbor historického procesu formování moderní byrokracie atd. Weber se také věnoval i osobnosti byrokrata, zaměřoval se hlavně na shody mentality byrokrata. Z jeho dosažených výsledků následně řadil stejné hodnoty a vlastnosti: tou první byla poslušnost a disciplína; tou druhou zase důraz na racionální uvažování; a tou třetí značný význam přikládáný sociálnímu a hmotnému zajištění.⁴⁹

3.1.1 Weberovy zásady

Už není ani překvapením, že pro Webera byla byrokracie ideálním typem vládnutí systémem racionálních pravidel.

Weberovy zásady, kterými se byrokracie údajně vyznačuje:

- *sféry soudní pravomoci jsou srozumitelně a pevně definované zákony nebo pravidly,*
- *je zde přesně vymezená hierarchie, kde vyšší úřady mají kontrolu nad těmi nižšími,*
- *všechny náležitosti zásadně jen písemně za použití spisového systému,*
- *autorita úředníků je nestranná, dána funkcí, kterou zastávají (emoce sem nepatří),*

⁴⁷ *Tamtéž, s. 25.*

⁴⁸ *Tamtéž, s. 25.*

⁴⁹ *ROŽŇÁK, Petr, pozn. 6, s. 102.*

- *byrokratická pravidla jsou dělána jasně, aby tu nebyl téměř žádný volný prostor k úvaze (pochybnostem),*
- *jmenování a povyšování v rámci byrokracie se opírá o profesionální hlediska, jako jsou odborné znalosti a připravenost, ale také schopnost k správní práci.⁵⁰*

3.1.2 Autorita a racionalita v byrokracii

Max Weber poukazoval i na to, že s byrokracií úzce souvisí nejen racionalita, ale i autorita. Nejdříve se tedy pokusím definovat tři hlavní typy autority, které sám Weber rozeznával, a pak se zmíním o racionalitě v byrokracii.

Tři hlavní typy autority v byrokracii:

1. *„tradiční autorita,*
2. *charismatická autorita,*
3. *legální – racionální autorita.⁵¹*

Charismatická vláda je opravňována charismatem, kde ve vládě charismatičtí vládcové musí dělat tzv. zázraky. Byla to vláda přibližně v době revolucí (například za Napoleona Bonaparteho). Můžeme ji charakterizovat jako cestovatelská vláda, jednou je v tradiční autoritě a po druhé se vrací k legální – racionální autoritě. Takhle je přesně podle Webera evoluce v moderním světě, na byrokracii říká, že se racionalita rozvíjí, nelze se k ní obracet zády, je to cíl racionality. Byrokratická vláda je nejvyšším vyjádřením racionální zákonnosti. A co vlastně znamená? Weber mluvil o hodnotách, které jsou podkladem pro byrokracii, konkrétně tedy:

1. *racionalita je zákonný stav bez jakékoliv hodnoty. Byrokraté by měli být nepolitičtí a neutrální.*
2. *Racionalita zahrnuje v sobě kalkulovatelnost, tedy čím lehčeji lze toto vykonávat, tím racionálnější bude společnost. Když hodně lidí uvažuje v*

⁵⁰ HEYWOOD, Andrew, pozn. 28, s. 376.

⁵¹ ROŽŇÁK, Petr, pozn. 6, s. 111.

kvantitativních číslech, vede to k tomu, že se lidská společnost stává racionálnější. Velké organizace produkují pořádek z chaosu, což se děje pouze kvůli své vlastní byrokracie. Kapitalismus je z pohledu Webera, tím nejlepším moderním státem. Pokroková společnost racionálně koná, proto si přirozeně žádá byrokracii a nejvyšší formu správy.

- 3. Tady racionalita je zákonnost, kde byrokraté racionálně vytváří nová a nová předvídatelná, pro ně hlavně příjemná pravidla, kterými jsou zákony. Neberou totiž ohled na lidi. Tím vzniká dost problémů až to vede k velkým konfliktům. V moderních společnostech, ať je demokracie, stejně nepomůže. Byrokratické soudy hledají především pravdu, a nemohou fungovat na většinových požadavcích. A proto s "velkým" klidem může řídit demokracii i stát, v dnešní době totiž nepostradatelné pro fungování. To znamená, že se tu opět objevuje racionalita a zákonnost.*

Když shrneme tyhle tři popsané racionality, tak nám tím Weber chtěl vlastně říci, že byrokracie je nezbytná pro moderní demokratické společnosti, a že co nejvíce funkcí ve správě státních i veřejných by měla být všestranně povolena všem.⁵²

Asi nejhorší a jedinou slabinou Weberova pojetí racionální byrokratické organizace je to, že nedoceňuje funkcionální a přechází (zapomíná) dysfunkcionální hledisko při bádání této problematiky (to neopomněl jeho za chvíli zmíněný kritik Robert K. Merton). Tady nepočítal s možnými konflikty, nedal efektivní návod pro řešení těchto neshod, a tím problémy zdaleka neskončily. Weber samozřejmě i připouštěl částečnou nedokonalost.⁵³

3.2 Mertonova teorie byrokracie

Druhý pohled na byrokracii, jak jsem psala na začátku, bude od Roberta Kinga Mertona, který byl rovněž sociologem. Robert Merton se v některých věcech s Maxem

⁵² *Tamtéž, s. 111 – 113.*

⁵³ *FIBICH, Jindřich, pozn. 8, s. 25 – 26.*

Weberem shodnul, ač ji každý bral i koukal se na ni jinak. Jako příklad mohu uvést, že Merton souhlasil s typickým Weberovým popisem byrokracie ve všech kritérii. I pro Mertona byla byrokracie formálně organizovaná sociální struktura, vymezená vzory činností všech svých pracovníků. Tato činnost má napomáhat k dosažení přesně daných cílů organizace. Každá pozice má jasně dané kompetence a zodpovědnost. Autorita vychází z úřadu, není dána předem danými osobami, které mohou úřad zastupovat. Všechny znaky mají byrokratickému aparátu dovolit především dokonalý a odborné vyřizování záležitostí, jimiž je pověřen. Má se tak vyloučit možné riziko rozhodování na základě soukromých vztahů atd.

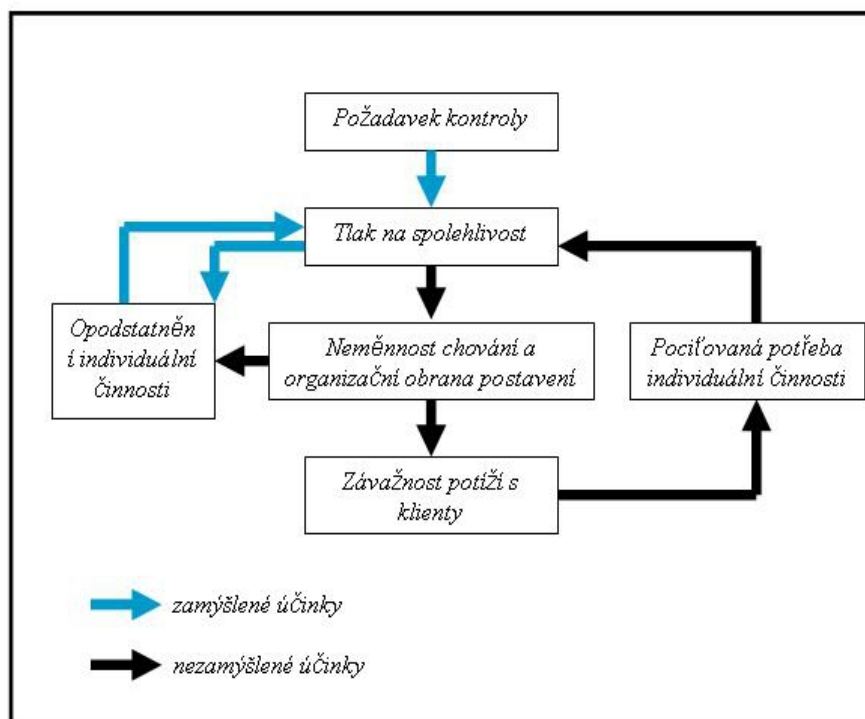
Však tady Merton předpokládal, že Weber přecenil fungování znaků. Každé konání lze totiž zhodnotit podle toho, čeho doopravdy docílilo, i k čemu nemohlo docílit. Dále se Merton nedomníval, že rysy podporovaly platnost organizací. Je přesvědčen o tom, že ji to zpomaluje.⁵⁴

Robert Merton už nesrovnával byrokratickou správu, s tím, co bylo před ní, ale s tím, jak by měla správně vypadat, jinými slovy, aby byla akceptovatelná pro společnost, která sleduje jen efektivitu. Upozorněním na dysfunkčnost byrokracie zasazuje svojí analýzu do většího rámce své ještě nedokončené revize základních výpovědí (výroků) strukturního funkcionalismu. U Mertona je i patřičná snaha sladit makrosociální a mikrosociální pohled. Upozorňuje na důvěrný vztah mezi rituálním chováním jednotlivých pracovníků ve správě a dysfunkčním profilem organizace jako komplexu. Jestliže Max Weber dedukuje ze schopných úředníků (pracovníků) náležité fungování organizace, pak Robert Merton objasňuje dysfunkční povahu organizace z nekompetentních (protože příliš ukázněných a formálních) úředníků.

Ovšem Mertonovo pojetí neobjasňuje, proč moderní společnosti (normálně zaměřené na maximální možnou účinnost), tolerují jsoucnost mašinerií, které marní zbytečně svůj čas, sílu, finance, ale hlavně zdraví (nervy) svých spoluobčanů.

⁵⁴ KELLER, Jan, pozn. 1, s. 48 – 49.

Zjednodušený model Roberta Kinga Mertona na následujícím obrázku.⁵⁵



Obrázek 2: Schéma zjednodušeného modelu od Roberta Mertona (zdroj: vlastní tvorba 2014 – volně upraveno dle Fibicha Jindřicha 1967)

Ze znázorněného schématu, který nám ukazuje zjednodušený Mertonův model, je velice normalizovaná procedura činností a stupňování kontrolních úkonů, vedoucí ke třem důležitým následkům:

- je čím dál méně osobních (soukromých) vztahů mezi úředníky,
- zvyšuje se norma organizačních předpisů mezi členy organizace,
- je čím dál více používána vnitro organizační dělba práce a hierarchie jakožto techniky formovat rozhodnutí.⁵⁶

⁵⁵ FIBICH, Jindřich, pozn. 10, s. 77.

⁵⁶ Tamtéž, s. 76 – 77.

Z toho vychází, že se zmenšuje hledání různých možností. Na jedné straně to všechno dává příležitost větší neměnnosti chování pracovníků té organizace, a zároveň v ní posiluje korporativního ducha, který je udržuje spolu včetně vzájemné solidarity jejich pracovníků vůči ostatním z venku. Avšak na druhé straně hodně neměnnosti chování může vést k některým negativním dysfunkčním důsledkům, a to hlavně:

- k zesílení pocitů sebeuspokojení a nepochybnosti,*
- ke schematickému východisku individuálních případů,*
- k nezastavenému růstu problémů s klienty, vůči nimž je nadužíváno moci.*

Konzervativní snahy jednotlivých prvků se vzájemně kloubí a podporují, zesilujíce tak vytrvalosti celého systému.⁵⁷

⁵⁷ *Tamtéž, s. 77.*

4 Fungování a role byrokracie v politické sféře

V této předposlední a zároveň i důležitější kapitole, se budu zabývat fungováním a rolí byrokracie v politické sféře a jejím vztahům k ostatním politickým aktérům. Vše uvedu především z politického hlediska. A to konkrétně, jak souvisí politika v moderní společnosti s byrokraty a technokraty. Dále, že si byrokracie v politické rovině nestojí zrovna nejlépe. Důvodem může být i to, že každá ta politická strana to vidí rozdílně. Potom se budu věnovat našemu státu ČR. Jak si náš stát Česká republika stojí s byrokracií, a také například, kdy se na našem území poprvé vyskytla vůbec byrokracie. A v neposlední řadě jakou roli v byrokracii mají občané, obyčejní „laici“ oproti profesionálům (vládním zaměstnancům, úředníkům státní služby). Jestli jsou tou obětí jenom oni, a je tím pádem strach na místě? I na tyto otázky se pokusím v následujících podkapitolách odpovědět.

4.1 Politika v moderní společnosti

V dnešní moderní společnosti, tedy ve vyspělých státech, není jiné východisko k dosažení demokraticky zvolených cílů, než právě pomoc byrokracie. Bez ní by to právem nemohlo fungovat. Byrokratická forma organizace nejen že svým způsobem demokracii ohrožuje, ale podílí se také na uskutečnění jejich cílů. Je patrné, že se ne jednou pohled na byrokracii podstatně změnil. Všechna významná vysvětlení povahy byrokracie vycházejí právě z koncepce Maxe Webera, ale i jeho kritiků, jež jsem například více popsala jednoho jeho pokračovatele Roberta Kinga Mertona (viz 3. kapitola).

V současných moderních (především demokratických) státech je politický proces dělán pro vznik závažného prostoru pro moc státu. Jako političtí rádci mají státní zaměstnanci dovolení k nahlédnutí důležitým informacím, mají tak patřičnou kontrolu. Na všech ministerstvech zaručeně funguje fakt, že řízení je moc. Paradoxem je to, že jen úředníci rozhodují o tom, co budou páni ministři znát či nebudou. Politické možnosti, jež je potřeba dosáhnout vytouženého rozhodnutí, se musí nejprve vyhledat, ocenit i v

neposlední řadě přendávat. Z toho ale nevyplývá, že jsou byrokraté nezastřeně političtí či nějak cíleně ovlivňují. Může to leda tak značit jejich výhody, ať už úmyslné či neúmyslné. Což jim můžeme věřit či ne. Výrazně strukturují politickou rozpravu (debatu), a zároveň mít tu značnou moc na různá přijatá rozhodnutí.⁵⁸

Byrokraté (státní pracovníci) se častěji, než kdy jindy, podílí na činnosti právě s politiky, a tak jsou z nich političtí byrokrati. Byrokraté politiku často uskutečňují, a už je byrokracie mnohem blíže praktické politice, než tomu bylo kdysi. V současné době je pravda taková, že politika už není, co bývala. Politikové se soustřeďují především na své vlastní zájmy, tudíž vyplývá značná shoda s byrokraty. A tak není překvapením, že dnešní společnost (občané) koukají na politiky stejným úhlem jako na zmiňované byrokraty. Byrokrati si totiž stanovují práva, předpisy, ustanovení, kteří se vztahují jen na ostatní, jich samotných se to samozřejmě netýká. Moderní společnost rozumí chování politiků jako opačný zájmu lidí. Do této doby se považovali za možné riziko především jen byrokraté, ale pravdou je, že horšími můžou být i tzv. technokraté (specializovaní administrátoři), kteří se pomalu a jistě dostávají do politiky. Jsou mnohem rozhodnější, profesionálnější. Pro svou práci používají především statistiky, provádějí výzkumy. Posilují si tak roli v politice. Působení technokratů můžeme vidět například v Evropské unii, takže se to dotýká značně i nás.

Je tu značné riziko, že vlastní uskutečnění politiky může být vzdáleno od toho, co si přeje politik nebo politická strana. Politik namlouvá (většinou ví, že to nemůže splnit) či dost slibuje potenciálním volitelům (voličům) všemožné i nemožné bez znalostí, které mají dlouhodobé působící byrokraté a technokraté ve státní a veřejné správě.⁵⁹

4.2 Politické strany

Jak už jsem nastínila v první kapitole, byrokracie si v žádném případě nestojí moc dobře, i když se jedná o politickou rovinu. Příčinou jsou časté rozdíly v názorech jednotlivých stran, všechny politické strany to totiž vidí jinak, mají své vlastní plány či myšlení apod. Než se ale k tomu dostaneme, je dobré zmínit, že jediným a zároveň i

⁵⁸ HEYWOOD, Andrew, pozn. 28, s. 387.

⁵⁹ ROŽŇÁK, Petr, pozn. 6, s. 115 – 119.

nejdůležitějším cílem všech politických stran je dostat se k moci. Každá ta politická strana je jakousi organizací se spojitostí ovlivňující své názory, snaží se získat do přízně široké veřejnosti.

Pravicové strany v byrokracii spatřují určitý prostředek direktivních ctižádostivosti státní moci, zatímco levicové strany v ní zase vidí tu mocnou komplikaci pro prosazení alternativních forem uspořádání společnosti. Jako dobré východisko, se tím pádem může jevit a zároveň i skvěle fungovat tzv. zlatá střední cesta. Politické strany, které nejsou přímo pravicové ani levicové, ale jak říkajícím politickém středu, vidí tu byrokracii bez byrokratů, oživenou flexibilními, dynamickými (rychlými) a ochotnými či až laskavými úředníky. Tady můžeme popřít představu, že posuzovatelé, respektive kritikové byrokracie přicházejí pouze zleva. Vyvrátil to příchod teorie racionální volby a teorie veřejné volby. Tyto teorie měly značný vliv na Novou pravici, které pomohly s jejími názory na podstatu státu, začátek „velké vlády“ (státu). Teorie racionální volby se odebírá z identických předpokladů o charakteru člověka jako neoklasická ekonomie, lidé mají totiž svůj rozum, usilují především o svůj vlastní užitek. Zatímco teorie veřejné volby, tu můžeme vidět především ve Spojených státech, je slučována s virginskou politologickou školskou institucí. V očích v tzv. Nové pravice napomáhá schopnost jmenovaných úředníků přikazovat voleným politikům politické přednosti do značné míry vysvětlit, proč k růstu státu přicházelo za vlád.⁶⁰

U těchto všech politických stran můžeme navíc ještě přiřčenit souhlasný (konformní) nebo nesouhlasný (nekonformní) tak říkající postoj k vládnoucím vlivům a hodnotám společenského a státního zřízení. Také i v nářečí jejich vlastní vnitřní struktury a funkce. Základní prvky, můžeme nazvat i složky politických stran tohoto hlediska, představují členové strany, stranický aktiv či aparát.⁶¹

⁶⁰ HEYWOOD, Andrew, pozn. 28, s. 379.

⁶¹ Tamtéž, s. 379.

4.3 Stát České republiky

S byrokracií se setkáváme opravdu všude ve světě, téměř za všech okolností, jak již bylo zmíněno. Domnívám se, že už žádné místo, kde by byrokracie nezasáhla, snad ani neexistuje. Typická je byrokracie především pro vyspělé státy (demokratické), proto není pochyb, že se byrokracie jako taková vyskytuje i u nás v České republice. A kdy se u nás poprvé „vyskytla“? První zmínky byly už za středověku, ale skutečný její historický vývoj přenecháme raději na odbornících. V této práci je ale dobré připomenout alespoň dobu, kdy u nás panovala, jinými slovy vládla dcera Karla VI. a Alžběty Kristýny Marie Terezie (panování v letech 1740-1780). Byla to doba, kdy proběhly dvě fáze zásadních správních reforem tereziánské doby. Jejich principy položily základy současné organizaci a fungování státní správy. Charakter úřadu a jeho vnitřní fungování státní správy. Pronikavé reformy v byrokratické oblasti realizoval i její syn Josef II. krátce po svém nástupu na trůn. Jejich nevyhnutelnosti si byl vědom již za života své matky. Tady už ale byly zaznamenány první změny způsobu úřadování a zjednodušení písemnosti, které se výrazně odlišují právě od Marie Terezie.⁶²

A teď je dobré si položit otázku, jak si stojí ve fungování státní správy Česká republika dnes? V současné době je byrokracie u nás kritizována. Z důvodu velkého počtu pracovníků v souvislosti s výkonností státní a veřejné sféry a náklady na její fungování. Byrokracie je totiž především rozhazovačná, což patří mezi ty hlavní problémy. Není, myslím, nikde dokázáno, že čím více pracovníků ve státních a veřejných sférách, tím jsou výkonnější. Mnohdy se ukazuje, že i s o něco menším počtem pracovníků může být výkonnější a zároveň provozovat kvalitnější služby i potřeby přáním svým klientům. V praxi to chodí tak, že když náklady (výdaje) převyšují výnosy (příjmy), počítá se pokaždé s daňovým poplatníkem, aby rozdíl, který se vyskytne, vyrovnal.⁶³

Proto nemůže být ani překvapením, že náš stát Česká republika patří mezi nejvíce zbyrokratizované země. Mnozí dokonce tvrdí, že jsme předčili i například hodně

62 SVITÁK, Zbyněk. *Z počátků moderní byrokracie: nejvyšší zeměpanský úřad na Moravě v letech 1748-1782*. Vyd. 1. Vydala Matice moravská pro Výzkumné středisko pro dějiny střední Evropy: prameny, země, kultura, 2011, 587 s. Země a kultura ve střední Evropě, sv. 21. ISBN 978-808-6488-912. S. 545.

63 ROŽŇÁK, Petr, pozn. 6, s. 107.

kritizované Německo, které je považováno za největší byrokracii světa. Jsme tedy na skoro stejné úrovni jako Spojené státy americké, což pro nás není zrovna moc lichotivé.

V dnešní době je byrokracie i hodně spojována s korupcí, proto se o nás nadarmo neříká, že jsme zkorumpovaný stát. Obávám se, že patříme mezi ty největší v Evropě, i když vůbec nejsme veliký stát v porovnání například s Německem. Korupce úředníků je třeba pokládána za zcela normální až běžnou záležitost. Už je to takové klišé. „Oblíbenost“ korupčního chování je pravděpodobně podmíněna vysokou předností těchto transakcí a nízkou možností jejich odkrytí, respektive prozrazení.⁶⁴

Nebudu ale náš stát ČR ve fungování a roli byrokracie v politické sféře jenom kritizovat. Česká byrokracie totiž například funguje v rámci svých konzervativních struktur téměř spolehlivě. Důsledkem toho je nereformovanost. Když to vezmeme úvahově, tak s bohatnutím společnosti bude česká byrokracie krásně růst. Byrokracie v České republice má své silné a slabé stránky. Mezi ty slabé patří například veřejná správa při svých fundamentálních doménách, které jsem už zmínila, naopak silná v mnoha okruzích přerozdělovacích činností.

V České republice se jen nepatrně prosadily instituce státu umožňující působivou veřejnou kontrolu státních a veřejných správ. Ve většině institucí to funguje tak, že se správy státu pouze vymlouvají, a lidé (občané) na to reagují zpětně tak, že si jen permanentně stěžují či různě nadávají, ačkoli vědí, že to stejně nikam nevede, a bohužel s tím mnohdy ani nic nenadělají (je to takové to typické české stěžování). A takhle to funguje i v řadě dalších států. Musíme, ale brát v potaz, že nemalou vinu na tom má Evropská unie, které jsme členem od května roku 2004, a že byrokracie do politiky bude stále více zasahovat. Je to takový začarovaný kruh, ze kterého se jen tak nedostaneme, můžeme jen čekat, jestli nás to úplně pohltí, či to bude o něco lepší.

⁶⁴ HEYWOOD, Andrew, pozn. 28, s. 383.

4.4 Občané

Občané, nejen České republiky, jsou vlastně všichni lidé, kteří tvoří ten svůj konkrétní národ. Občané, jakožto veřejnost, je ovlivněna vším, o čem se v dnešní době nejvíce mluví či co se zrovna někde děje, ať už na ulici, ve škole, v práci, zkrátka všude, kde je nějaká ta společnost. Tady ale ve své práci budu brát občany jako ty, kteří nemají s byrokraty, technokraty, úředníky, ale ani politiky nic společného, respektive nemají žádnou z těchto uvedených rolí, nefungují v žádném zmíněném systému. Občané jsou bohužel „lehká kořist“, která je ovládána debatami státních orgánů z prvních stran novin. Občané mají právo tento systém změnit, alespoň se o to pokusit, navrhnout změny.

Tady se nevyklučuje ani skutečnost, že někteří občané se můžou klidně stát tím míněným byrokratem, politikem atd., ač to mnohdy není tak jednoduché, jak se na první pohled zdá. Ale každý je nahraditelný, stačí například jedna zásadní chyba, a už je sesazen ze své funkce, a hned jde na řadu někdo jiný. Občané si nemůžou volit byrokraty do úřadu, tu danou možnost volit, mají pouze byrokraté. Zatímco můžou třeba hlasovat ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, kde si sami rozhodnou, kterou politickou stranu chtějí mít u moci.

Když budu pokračovat z pohledu Českého občana, tak ten se většinou staví do role uchazeče a vykonává jakékoli nároky či instrukce úředníka v naději, že zrovna jeho případ (problém, potíže) bude vyřízen. Tím úředníky pouze ubezpečujeme v tom, že mají tu silnou moc oproti nám, že jsou zkrátka v lepší pozici. Co je ale paradoxem, že čeští občané oproti jiným národům mají v oblibě předpisy, některé zákony, anebo různé směrnice apod., a to jen proto, aby mohli vymyslet nějakou tu nedomyšlenou mezeru v zákoně, kterou následně využijí pro svůj prospěch. Což můžeme nazvat i jako vychytralé. Ale v důsledku to pak v českých občanech vzbuzuje pocit nevraživé závisti. Je patrné, že by občané byli velice rádi, kdyby všichni na tom byli stejně, nikdo neměl více výhod než ten druhý. Zkrátka abych já měl prostě víc. Což ale v závěru přeci není spravedlivost? Odpovím, že ne. Hlavně dnešní doba je taková, že si lidé závidí vesměs všechno, což může vyznít jako absurdita. Nezajímá je, že ta konkrétně daná věc, stála spousta dřiny (práce), a snaží se to všemi možnými způsoby zakázat, omezit apod. A tak v povědomí,

ač by si to kolikrát i uvědomovali, žádají byrokracii, aby to byla ona, která mu tu záviděnou věc zakázala. Protože já mám tu pravdu, ač je to mnohdy bez přemýšlení, vymyšlený můj názor ten nejlepší. A to je přeci ta demokracie? V tom byrokratickém systému. Prakticky to chodí tak, že v tomto uspořádaném celku, kde co není povoleno, je vlastně zakázáno. A byrokraté raději ve svém vlastním zájmu většinou vše zakáží, kvůli případné způsobené chybě.⁶⁵

Z toho nám vyplývá, že nám stále bude byrokracie komplikovat život, ač si i za něco můžeme vlastně my sami. Většina občanů vidí problém v neschopnosti, nezájmu určitých úředníků či politiků, jejichž práce se jim nelíbí. Je až s údivem, že ve většině zemí je politika a byrokracie to největší zlo, málokdo má ale představu, že by to neexistovalo, či někteří dokonce po takovém světě v povědomí i touží.⁶⁶

⁶⁵ CHOULÍK, Petr; pozn. 4, s. 39 – 41.

⁶⁶ HIGGS, Robert. *Politická ekonomie strachu: strach - úvahy o politické ekonomii vládnutí*. 1. vyd. Praha: Alfa Publishing, 2006, 129 s. *Ekonomie studium*. ISBN 80-863-8943-X. S.6.

5 Kladné stránky byrokracie

Byrokracie je ideálním typem formální organizace. Tyto formální organizace dosahují efektivních výsledků, především díky specializaci úkonů, dovedností či rozdělování úkolů. Byrokracie se snaží zdůrazňovat příbuznost formy, než odlišnosti obsahu. Právě formalismus je její hlavní předností. Byrokracii velice těší, že se v mnoha organizacích vyskytuje přílišná byrokratičnost.⁶⁷ Chvályhodné je, že se určení rolí (např. ve veřejném sektoru) děje na základě odborné kvalifikace, jež zjišťují pomocí formalizovaných procedur – tzv. zkoušek. Byrokracie tedy klade důraz na rozvoj odbornosti a dovedností svých byrokratických úředníků. Ač se jedná například jen o zaměstnance příslušných úřadů zajišťující sociální služby státu, ale i učitelů ve státních školách, policistů, vojáků, doktorů a jiných. Tito všichni se řídí podle jasně stanovených norem (pravidel), podle kterých musí tento stát bezpodmínečně fungovat.

Jak už jsme zjistili v předchozí kapitole, nejvíce se byrokracii daří v demokratických společnostech. Má zde totiž volný prostor pro masové projednávání svých záležitostí. Byrokracie se svou obdivuhodnou úctou vůči zákonům, směrnicím, předpisům a všemu dalšímu, by si nikdy nedovolila toto jejich „motto“ ani v nejmenším zpochybňovat. Je připravena této své ideji sloužit.⁶⁸

Výhodné pro byrokrata je možné povýšení, které vládne v byrokracii. Docílí ho tak svým šplhounstvím. Dále například, že se nemusí strachovat před konkurencí, jako to má třeba kapitalistický výrobce.⁶⁹

Byrokratický úředník musí poslouchat svého nadřízeného, především ho respektovat, i když nemá mnohdy pravdu či je nespravedlivý. Takhle se to dá pojmout jako výhoda byrokracie, ale všichni víme, že to tak není správné. Byrokraté to dělají kvůli dosažené odměně.⁷⁰

Kontrola správnosti každého daného kroku byrokratického úředníka je hlavním smyslem činnosti byrokracie. Byrokracie byla od svého vzniku budována znemožnit

⁶⁷ KELLER, Jan, pozn. 16, s. 36.

⁶⁸ Tamtéž, s. 41.

⁶⁹ Tamtéž, s. 35.

⁷⁰ Tamtéž, s. 35 – 36.

úředníkům přisvojení si své úřady. Proto byrokratičtí úředníci nemají takovou moc, jako jí má právě sama byrokracie. My jako klienti byrokratických organizací můžeme očekávat přímé zacházení v souladu se standardními operačními postupy. Byrokracie nám tedy dává ty nejkvalitnější služby.

Byrokracii může nejvíce těšit, že se jí jen tak v brzké době nezbavíme, že jí dáváme ten značný prostor, který ona sama tak potřebuje, aby se mohla nadále rozšiřovat a zasahovat nám do našich životů. Tudíž žádná reforma nemůže odstranit její byrokratické rysy vládních úředníků.⁷¹

5.1 Kladné stránky byrokracie v politické sféře

Byrokracie hraje důležitou roli při mocenském rozhodování. Právě ve vyspělých státech není jiné stanovisko k dosažení demokraticky zvolených cílů, než právě pomoc byrokracie.⁷² Byrokracie podporuje demokracii, že dbá na vládu zákonů na úkor lidí.⁷³

Jako političtí poradci, mají byrokratičtí zaměstnanci dovolení k nahlédnutí ke všem důležitým informacím. Jsou rádi za patřičnou kontrolu. Byrokracie v politické sféře má tu hlavní výhodu (moc), že rozhodují o tom, co budou páni ministři znát či nebudou.⁷⁴ V dnešní době se byrokrati více podílejí na činnosti s politiky, a tak jsou z nich političtí byrokrati.

Mezi nejvíce kladnou stránku byrokracie v politické sféře patří to, že má v moci spravování všeho, co souvisí s vládnutím. Proto se o byrokracii často mluví jako o administrativě, tedy správě. Byrokracie hraje důležitou roli v politickém životě, důvodem i zvětšující se vlády.⁷⁵ Kde jde snadno odlišit roli politiků, kteří dělají tu politiku, a roli byrokratů, kteří tu politiku uskutečňují.⁷⁶

⁷¹ KELLER, Jan, pozn. 1, s. 10.

⁷² Tamtéž, s. 128.

⁷³ ROŽŇÁK, Petr, pozn. 6, s. 113.

⁷⁴ HEYWOOD, Andrew, pozn. 28, s. 387.

⁷⁵ Tamtéž, s. 375.

⁷⁶ Tamtéž, s. 381.

6 Záporné stránky byrokracie

O záporných stránkách (nevýhodách) či selhání byrokracie se mluví podstatně nejčastěji, než o jejich výhodách, a to hlavně proto, že je jich mnohem více. Jak už jsem se uvedla na začátku své práce, byrokracie si v žádném případě nestojí dobře v politické rovině.⁷⁷

Byrokratické organizace nejsou vhodné pro mnoho forem lidské činnosti. Například v literatuře, vědě či umění nebude nikdy byrokracie dosahovat maximálních možných výsledků. Dále také v soukromém sektoru, kde se proti růstu byrokracie ve vlastním zájmu staví přímo vlastníci té dané organizace, protože kdyby byrokracii nechali bez dozoru, nastaly by tak zbytečné problémy.⁷⁸

Dále za vážný problém byrokracie můžeme brát tzv. byrokratickou rutinu. Jejím důvodem je, že byrokrat dělá pořád to samé, na co je zvyklý, a tím pádem rychle ztrácí schopnost efektivně reagovat na případné změny pracovních podmínek. Můžou tak klidně vzniknout rozpory ve všech těchto organizacích. Byrokracie je kritizována i za to, že úředníci dělají svou práci mechanicky. Záporným důsledkem fungování byrokratické organizace je její neúměrný růst.⁷⁹

Potom je byrokracie neustále kritizována i za to, že blokuje tvůrčí potenciál a redukuje možnosti volby ze strany zaměstnanců v organizacích. K další výhradě byrokracie se přidává její velikost aparátů, tvorby různých pravidel a předpisů, které občané považují za zbytečně přehnané. Zatěžuje je zbytečnými formalitami, kde občané (veřejnost) musejí často vyplňovat nespočet formulářů, což je pro ně nejen že zbytečné papírování, ale hlavně nepochopitelné. Byrokracii ani nevádí, že je dost rozhazovačná. Další, za co je hodně odsuzována, je její zneužívání veřejné moci svými byrokratickými úředníky. A proto je potřeba její moc nějak omezit.⁸⁰

Zkrátka a dobře, byrokracie se jen tak nezbaví té špatné nálepky (ač by si to tolik přála), která by v našem „dokonalém“ světě přestala existovat. Stále se nikdo sám nenazve byrokratem nebo nepoužije pro své metody řízení slovo byrokratické, protože to je stále bráno jako nadávka. A nadále bude kritizována všemi a všude.⁸¹

⁷⁷ KELLER, Jan, pozn. 1, s. 7.

⁷⁸ HIGGS, Robert, pozn. 66, s. 5.

⁷⁹ ROŽŇÁK, Petr, pozn. 6, s. 103 – 104.

⁸⁰ KELLER, Jan, pozn. 1, s. 11.

⁸¹ VON MISES, Ludwig, pozn. 9, s. 33.

6.1 Záporné stránky byrokracie v politickej sfére

Když se podíváme zpátky do nedaleké minulosti našich dějin, můžeme nabýt dojmu, že vývojová tendence ve společnosti je ustoupení politiků a státních byrokratů z našich životů. Tedy v současné době je jejich role (politiků i byrokratů) mnohem omezenější, než tomu bylo kdysi dávno. Dále může byrokracie brát za své negativum i to, že oni sami nemůžou ovlivňovat výběr politiků, na rozdíl od občanů.

Je tu potřeba politické kontroly, ač si to sama byrokracie nemyslí, protože v byrokracii, která se především zaměřuje jen na zachování svého profesionálního komfortu a hmotných výhod, je potřeba zvýšit její výkonnost a sladovat její administrativu. Tudiž mezi hlavní formy kontroly nad byrokracií patří:

- *„vytvoření mechanismů politické odpovědnosti,*
- *zpolitizování státní služby,*
- *vytvoření alternativních byrokracií.“⁸²*

Těmi mechanismy politické odpovědnosti se rozumí veřejné odpovědnosti ministrům, soudům apod. U zpolitizované státní služby, je potřeba, aby ukazovala či posílala své ideové nadšení současné vlády. A v neposlední řadě, je tu potřeba vytvořit alternativní byrokracie, aby se staly alternativním zdrojem rad, s cílem posílení volených politiků.⁸³

Jestli má mít politická demokracie smysl, je potřeba, aby byrokratičtí úředníci byli odpovědni politikům, kteří jsou odpovědni zase veřejnosti. Proto se ji v politické rovině moc nedaří. U hodně politických stran je právem kritizována. Například u Liberálů je kritizována za to, že není odpovědná u zmíněné veřejnosti, byrokracie podle nich nemůže být neodpovědná. Dále je potřeba, aby tu platila záruka proti korupci, špatně vedené správě a svévolnosti při uplatňování vládní moci.⁸⁴

⁸² HEYWOOD, Andrew, pozn. 28, s. 390.

⁸³ Tamtéž, s. 394 – 395.

⁸⁴ Tamtéž, s. 389 – 390.

ZÁVĚR

Překládaná práce s názvem Byrokracie v politické sféře si dala za cíl, podat ucelený rozbor byrokracie v politické sféře. Záměr autorky byl především v tom, nastínit tento přehled o byrokracii, vysvětlit její charakteristiku, rysy a funkce. Dále pak rozvést byrokracii ze dvou úhlů pohledu ze sociologického hlediska. Konkrétně tedy pohled Maxe Webera a Roberta K. Mertona. Potom z politického hlediska rozvést fungování a role byrokracie v politické sféře. A v neposlední řadě také ukázat kladné a záporné stránky byrokracie, nejen obecně, ale neopomenout ani v politické sféře. Tím byl cíl autorky splněn.

Dozvěděli jsme se tedy, že byrokracie je složené slovo odvozené z řeckého slova kratos (síla, vláda) a z francouzského slova bureau (úřad, kancelář). S původem slova přišel Vincent de Gournay už v roce 1745. Tato práce ukazuje, že byrokracie je formální (úřední) záležitost, vedená administrativně, která může skvěle fungovat, jak na půdě politické strany, tak i ve státním orgánu, ale také například v podnicích. Protože zde platí, že čím je ta organizace větší, tím stoupá to značné nebezpečí její byrokratizace. Menší riziko byrokracie je tedy v malých podnicích. Dále, že jednoznačný pojem pro byrokracii neexistuje. Zjistili jsme, že s byrokracií úzce souvisí i pojmy jako byrokratismus, byrokrat a organizace. Podle Maxe Webera je byrokratizace správního systému nepostradatelnými i doprovázejícím jevem moderních davových demokracií v kontrastu k demokratické autonomii sociálně sourodých celků minulosti. Hierarchie byrokracie říká, že nejširší je pravomoc a minimální je odpovědnost, a naopak nejnižší jsou místa, která mají nejširší odpovědnost, ale minimální pravomoc, což odpovídá k dysfunkčnímu systému.

Z výsledků je patrné, že byrokracie nekomplikuje život pouze nám občanům, ale určité komplikace pociťují i ve společenských vědách. Byrokracie budí dojem nepřemožitelnosti, přitom kupodivu její člen už takovou nepřemožitelnost nemá, ba naopak, je bezmocný, každý z nich je totiž nahraditelný. Termín byrokracie má mnoho různých až odlišných podob, je spojován se třemi okruhy zájmů, a to především v politologii, sociologii a historických vědách, a v neposledním okruhu je i v běžném užívání.

Moderní byrokracie se podle Maxe Webera pojmenovává šesti různými znaky, kde jsme mohli vidět, že poukazuje hlavně na dvě konkrétní skutečnosti, a to aby se tyto znaky vyvíjely postupně přes dlouhou řadu mezistupňů. Tato Weberova idea je tzv. ideálním typem moderního úřadu. Max Weber, byl také tím prvním, který hovořil o pozitivních rysech byrokracie.

Byrokracie vykonává pouze jednu, ovšem výjimečně důležitou funkci. Jejím hlavním úkolem je uskutečňovat a vymáhat zákony, které schválí zákonodárství a politická ustanovení, o kterých rozhoduje výkonná moc. Hlavním zdrojem moci byrokracie je její odbornost, přesněji suma odborných znalostí, která je v byrokracii akumulována.

Robert K. Merton se přeci jenom v něčem shodl s Maxem Weberem. A to v tom, že Merton souhlasil s typickým Weberovským popisem byrokracie ve všech kritériích. I pro Mertona byla byrokracie formálně organizovaná sociální struktura, vymezená vzory činností všech svých pracovníků. Tato činnost má napomáhat k dosažení přesně daných cílů organizace. Každá pozice má jasně dané kompetence a zodpovědnost. Autorita vychází z úřadu, není dána předem danými osobami, které mohou úřad zastupovat. Merton se domníval, že Weber přecenil fungování znaků. Každé konání lze totiž zhodnotit podle toho, čeho doopravdy docílilo, i k čemu nemohlo docílit. Dále se Merton nedomníval, že rysy podporovaly platnost organizací. Je přesvědčen o tom, že ji to zpomaluje.

Max Weber říkal, že se byrokracii daří nejlépe v demokratických společnostech, a v této práci jsme zjistili, že tomu opravdu tak je. Není totiž jiné možné východisko k dosažení demokraticky zvolených cílů, než právě pomoc byrokracie. Bez ní by to nemohlo fungovat. V současné době je byrokracie u nás kritizována. Důvodem je velký počet pracovníků v souvislosti s výkonnostní státní a veřejné sféry, a zbytečně moc velké náklady na její fungování. A tak není překvapením, že patříme mezi nejvíce zbyrokratizované země.

Posledním cílem této práce bylo, zhodnotit její politickou roli v moderní politice. Kde jsme v této práci zjistili, že byrokracie hraje velice důležitou roli při mocenském rozhodování v moderní politice. Jako političtí poradci mají byrokraté dovolení k nahlédnutí ke všem důležitým informacím. Byrokracie v politické sféře má tu výhodu, že rozhoduje o tom, co budou páni ministři znát či nebudou. V dnešní době se byrokrati

více podílejí na činnosti s politiky, a tak jsou z nich političtí byrokrati, i když oproti minulosti mají omezenější moc. A dále nemůžou ovlivňovat výběr politiků, na rozdíl od občanů.

Byrokracie má více nevýhod, než výhod. Je potřeba na ni více dohlížet, aby byla především odpovědná, když ne nám, tak alespoň politikům, jako jsou politici odpovědní nám, veřejnosti.

Právem se koukáme na byrokrata jako na takového, který nás jen zdržuje a vymýšlí si samé zbytečné formality. Byrokracie je skutečně kolem nás a zasahuje do našich životů, a jen čas ukáže, jestli jí nadále budeme dávat ten značný prostor či nikoliv.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Primární literatura

- [1] FIBICH, Jindřich. *K otázkám byrokracie a byrokratismu: vybrané kapitoly ze sociologie organizace a politiky*. Vyd. 1. Praha: Academia, 1967, 114 s.
- [2] HIGGS, Robert. *Politická ekonomie strachu: strach - úvahy o politické ekonomii vládnutí*. 1. vyd. Praha: Alfa Publishing, 2006, 129 s. *Ekonomie studium*. ISBN 80-863-8943-X.
- [3] HLOUŠEK, Vít a Lubomír KOPEČEK. *Demokracie: teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2007, s. 161-167. ISBN 978-80-210-4249-0.
- [4] CHOULÍK, Petr. *Zákony byrokracie*. 1. vyd. Ilustrace Pavel Matuška. Praha: Práce, 1991, 116 s. *Spektrum (Práce)*. ISBN 80-208-0079-4.
- [5] KELLER, Jan. *Nedomyšlená společnost*. Vyd. 4. Brno: Doplněk, 2003, 15 – 43 s. ISBN 8072390910.
- [6] KELLER, Jan. *Sociologie organizace a byrokracie*. 2., přeprac. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2007, 182 s. *Základy sociologie*. ISBN 978-808-6429-748.
- [7] SVITÁK, Zbyněk. *Z počátků moderní byrokracie: nejvyšší zeměpanský úřad na Moravě v letech 1748-1782*. Vyd. 1. Vydala Matice moravská pro Výzkumné středisko pro dějiny střední Evropy: prameny, země, kultura, 2011, 587 s. *Země a kultura ve střední Evropě*, sv. 21. ISBN 978-808-6488-912.
- [8] THOMPSON, Kenneth. *Klíčové citace v sociologii: hlavní myslitelé, pojmy a témata*. 1. vyd. Brno: Barrister, 2001, 267 s. ISBN 80-859-4768-4.
- [9] VON MISES, Ludwig. *Byrokracie*. Překlad Tereza Urbanová. Praha: Liberální institut, 2002, 205 s. ISBN 80-863-8922-7.

Sekundární literatura

[10] HEYWOOD, Andrew. *Politologie*. 3. vyd. Překlad Zdeněk Masopust. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 375 - 396. ISBN 9788073801151.

[11] ROŽŇÁK, Petr. *Politologie v kostce*. 2., upr. vyd. Brno: Václav Klemm, 2012, 98 – 120 s. ISBN 978-80-904083-6-4.