

Byrokratická struktura a osobnost

Formální, racionálně organizovaná sociální struktura se neobejde bez jasně definovaných vzorců činnosti, v nichž je v ideálním případě každý sled kroků funkčně spojen s účely organizace.¹ Do takové organizace je včleněna řada úřadů, hierarchicky odstupňovaných postavení, jejichž nerozlučnou součástí je určité množství povinností a výsad, které jsou podrobně stanoveny vymezenými a specifickými pravidly. Každý z těchto úřadů má nějakou oblast udělené pravomoci a odpovědnosti. Autorita, moc řídit a kontrolovat, která plyne z uznávaného postavení, tkví v úřadě, nikoli v konkrétním člověku, který tuto úřední roli vykonává. Úřední jednání zpravidla probíhá v rámci již dříve existujících pravidel organizace. Systém předepsaných vztahů mezi různými úřady se vyznačuje vysokým stupněm formálnosti a jasně definovanou sociální distancí mezi lidmi zaujímajícími tyto pozice. Formálnost se projevuje prostřednictvím víceméně složitého sociálního rituálu, který symbolizuje a potvrzuje pevnou hierarchickou stupnici různých úřadů. Tato formálnost, která se spojuje s rozložením autority v rámci systému, slouží k minimalizaci neshod a napětí, neboť oficiální kontakt do značné míry omezuje na způsoby, které již dříve definovala pravidla organizace. Odtud plyne snadná vypočitatelnost chování jiných lidí a stabilní soubor vzájemných očekávání. Formálnost navíc usnadňuje interakci vykonavatelů jednotlivých úřadů bez ohledu na jejich (možná nepřátelské) soukromé vztahy. Tímto způsobem

¹ Rozvinutí pojmu „racionální organizace“ viz Karl Mannheim, *Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus*, A. W. Sijthoff, Leiden, 1935, zvláště str. 28 a dále.

je podřízený chráněn před svévolným jednáním nadřízeného, protože kroky obou svazuje vzájemně uznávaný soubor pravidel. Specifické procedurální prostředky napomáhají objektivnosti a snižují možnost „rychlého přechodu popudu v čin“.²

STRUKTURA BYROKRACIE

Ideálním typem takové formální organizace je byrokracie. Klasickou analýzu byrokracie v mnoha ohledech představuje ta, již podal Max Weber.³ Jak uvádí Weber, byrokracie vyžaduje přesné rozdělení integrovaných činností, které se pokládají za povinnosti vlastní úřadu. Systém diferencovaných kontrol a sankcí je specifikován ve směrnících. Určení rolí se děje na základě odborné kvalifikace, jež se zjišťuje pomocí formalizovaných, neosobních procedur (např. zkoušek). V rámci struktury hierarchicky uspořádané autority se činnosti „kvalifikovaných odborníků s pevným platem“ řídí obecnými, abstraktními a jasně vymezenými pravidly, která vylučují potřebu vydávat pro každý konkrétní případ specifická nařízení. Obecnost pravidel vyžaduje neustálé užívání *kategorizace*, jíž se jednotlivé problémy a případy klasifikují na základě stanovených kritérií a v souladu s tím řeší. Čistý typ byrokratického úředníka je jmenován – buď nadřízeným, nebo na základě objektivní soutěže; není

² H. D. Lasswell, *Politics*, McGraw-Hill, New York, 1936, str. 120–121.

³ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1922, Část III, kap. 6, str. 650–678. [Český čtenář se může seznámit s Weberovými názory na byrokracii v pasážích vybraných z originálního díla v knize Max Weber, *Autorita, etika a společnost*, přel. Jan J. Škoda, Mladá fronta, Praha, 1997, str. 65–91. – pozn. překl.] Stručné shrnutí Weberova rozboru přináší Talcott Parsons v *The Structure of Social Action*, New York, 1937, zejm. str. 506 a dále. Byrokrata jako osobnostní typ bez jakéhokoli karikování popisuje C. Rabany v „Les types sociaux: le fonctionnaire“, *Revue générale d'administration* 88, 1907, str. 5–28.

volen. Jistou míru pružnosti do byrokracie vnáší volba vyšších funkcionářů, kteří, jak se předpokládá, vyjadřují vůli voličů (např. sboru občanů nebo rady ředitelů). Volba vyšších funkcionářů může ovlivnit cíle organizace, ale technické procedury dosahování těchto cílů provádí stálý byrokratický personál.⁴

Většina byrokratických úřadů s sebou nese naději na celoživotní držbu – za předpokladu, že velikost organizace nezmenší nějaké rušivé faktory. Byrokracie maximalizuje jistotu povolání,⁵ jistota držby úřadu, služného, platových přírůstků a pravidelných procedur povyšování má zabezpečit loajální vykonávání úředních povinností bez ohledu na vnější tlaky.⁶ Hlavní předností byrokracie je technická výkonnost s prvořadým důrazem na přesnost, rychlost, odborný dohled, kontinuitu, uvážlivost a optimální návratnost vložených prostředků. Tato struktura se svou povahou blíží naprosté eliminaci osobních vztahů a neracionálních ohledů (nepřátelství, strachu, citové angažovanosti atd.).

Se zvyšováním byrokratizace začíná být každému, kdo to chce vidět, jasné, že člověka ve velmi vysokém stupni ovlivňují jeho sociální vztahy k výrobním prostředkům. V tom už nadále nemůžeme vidět pouze zásadu marxismu; jde o neúprosný fakt, který musí uznat všichni, nehledě na své ideologické přesvědčení. Byrokratizace jasně

⁴ Karl Mannheim, *Ideology and Utopia*, Harcourt, Brace, New York, 1936, str. 18, pozn., str. 105 a dále. [Orig. *Ideologie und Utopie*, český překlad *Ideologie a utopie*, Archa, Bratislava, 1991, přel. Dušan Prokop, str. 103, pozn. 5 a str. 160 a dále. – pozn. překl.] Viz též Ramsay Muir, *Peers and Bureaucrats*, Constable, London, 1910, str. 12–13.

⁵ E. G. Cahen-Salvador se domnívá, že personál byrokratických organizací je z větší části složen z lidí, kteří si nade vše cení právě jistoty. Viz jeho „La situation matérielle et morale des fonctionnaires“, *Revue politique et parlementaire*, 1926, str. 319.

⁶ H. J. Laski, „Bureaucracy“, *Encyclopedia of the Social Sciences*. Tento článek je napsán spíše ze stanoviska politologa než z pozice sociologa.

zviditelňuje, co bylo dříve zastřené a nejasné. Stále více lidí zjišťuje, že mají-li pracovat, musí být zaměstnání. K práci totiž člověk musí mít nástroje a vybavení. A nástroje a vybavení jsou stále více dostupné pouze v byrokratických strukturách, soukromých či veřejných. Člověk tedy musí být zaměstnán v byrokracii, aby měl přístup k nástrojům – aby mohl pracovat, aby mohl žít. Právě v tomto smyslu znamená byrokratizace oddělení lidí od nástrojů výroby v moderním kapitalistickém či státním komunistickém podniku (varianty z poloviny našeho století), stejně jako v postfeudální armádě byrokratizace přinesla jejich naprosté oddělení od nástrojů destrukce. Je příznačné, že dělník už nadále nevládní své nástroje ani voják své zbraně. A v tomto zvláštním smyslu se stále víc a víc lidí stává dělníky – buď v modrém, nebo bílém límečku a škrobené košili. Vyvíjí se tak například nový typ vědeckého pracovníka, neboť vědec je „oddělen“ od svého odborného a technického zázemí – fyzik zpravidla nemá vlastní cyklotron. Aby mohl pracovat na svém výzkumu, musí ho zaměstnat byrokratická organizace s laboratorním vybavením.

Byrokracie je správou, o jejíchž metodách se veřejně v podstatě nediskutuje, i když může dojít k veřejné diskusi o principech její politiky.⁷ Toto utajování se týká jak veřejných, tak soukromých byrokracií. Má se za to, že je nezbytné k ochraně cenných informací před soukromými ekonomickými konkurenty nebo před cizími a potenciálně nepřátelskými politickými skupinami. A i když se jí často takto neříká, špionáž je mezi konkurenty v systému soukromého ekonomického podnikání snad stejně běžná, ne-li stejně složitě organizovaná, jako v systému národních států. Údaje o nákladech, seznamy klientů, nové technické postupy, plány výroby – to vše se většinou pokládá za důležité tajemství soukromých ekonomických

⁷ Weber, op. cit., str. 671.

byrokracií, které by mohlo být prozrazeno, kdyby se muse-ly veřejně obhajovat základy všech rozhodnutí a postupů.

DYSFUNKCE BYROKRACIE

V těchto hrubých obrysech se zdůrazňují pozitivní vy-možnosti a funkce byrokratické organizace a vnitřní tla-ky a napětí takových struktur se téměř zcela opomíjejí. V kontextu širší společnosti však často ostře vystávají nedokonalosti byrokracie, o čemž svědčí skutečnost, že „hrozný hybrid“, byrokrat, se stal nelichotivým přídome-m – *Schimpfwort*.

Přejít k prozkoumání negativních aspektů byrokracie nám umožní aplikace Veblenova pojetí „kvalifikované neschopnosti“, Deweyho představy „profesní psychózy“ nebo Warnottova pojmu „profesionální deformace“. Kvalifikovaná neschopnost odkazuje k takovému stavu věcí, kdy schopnosti člověka fungují jako nedostatky či slabiny. Jednání opírající se o školení a dovednosti, které byly s úspěchem využívány v minulosti, mohou za změně-ných podmínek vyústit v nevhodné reakce. Nedostatečná pružnost v uplatnění dovedností povede ve změněném prostředí k více či méně vážné nepřizpůsobivosti.⁸ Uved-me příklad ze dvora, který v této souvislosti použil Burke: Kuřata není těžké podmiňováním naučit interpretovat zvuk zvonku jako signál ohlašující potravu. Téhož zvonku lze ale použít ke svolání cvičených kuřat k hromadné po-pravě. Obecně řečeno, člověk přijímá opatření v souladu se svým minulým výcvikem a za nových podmínek, jejichž zásadní odlišnost nerozpozná, může vést sama důkladnost a správnost výcviku k přijetí nesprávného postupu. Pou-

⁸ S podnětnou diskusí a aplikací těchto pojmů přicházejí Kenneth Burke v *Permanence and Change*, New Republic, New York, 1935, str. 50 a dále, a Daniel Warnotte v „Bureaucratie at Fonctionnarisme“, *Revue de l'Institut de Sociologie* 17, 1937, str. 245.

žijme Burkova téměř až echolalického vyjádření – „lidé mohou být nezpůsobilí, jsou-li způsobilí v nezpůsobilé způsobilosti“; jejich kvalifikace se může stát jejich neschopností.

Deweyho pojetí profesní psychózy vychází z velmi podobných zjištění. Lidé si v důsledku každodenní rutiny rozvíjejí zvláštní preference, antipatie, způsoby rozlišování a důrazy.⁹ (Dewey užívá slova psychóza ve smyslu „výrazného znaku myslí“.) Tyto psychózy se rozvíjejí díky požadavkům, které na jedince klade konkrétní organizace jeho profesní role.

Jak Veblenův, tak Deweyho termín vypovídá o fundamentální ambivalentnosti. Každé jednání lze posuzovat z hlediska toho, čeho dosahuje nebo čeho nedosahuje. „Způsob pohledu je také způsobem nevidění – zaostření na objekt A předpokládá přehlížení objektu B.“¹⁰ Weber se ve své diskusi téměř výhradně zabývá tím, čeho byrokratická struktura dosahuje: přesností, spolehlivostí, efektivností. Stejnou strukturu je však možno prozkoumat z jiného pohledu, který nám nabízí tato ambivalentnost. Jaké jsou meze a nedostatky organizací, jež mají dosahovat těchto cílů?

Z již uvedených důvodů byrokratická struktura úředníka neustále tlačí k tomu, aby byl „metodický, opatrný, ukázněný“. Má-li byrokracie úspěšně fungovat, musí dospět k vysokému stupni spolehlivosti chování, k neobyčejně vysoké míře konformity s předepsanými vzorci jednání. Odtud plyne zásadní význam disciplíny, která se může v náboženské či ekonomické byrokracii rozvinout ke stejné dokonalosti jako v armádě. Disciplína bude účinná pouze tehdy, budou-li ideální vzorce podepřeny silným citovým vztahem, který přináší oddané plnění povinností, ostré vnímání mezí autority a kompetence spo-

⁹ Kenneth Burke, op. cit., str. 58–59.

¹⁰ Tamtéž, str. 70.

jených s konkrétním úřadem a systematické vykonávání rutinních činností. Účinnost sociální struktury v konečném důsledku závisí na tom, jak jsou účastníkům skupiny vštípeny vhodné postoje a citové vazby. Jak uvidíme, byrokracie má k vštěpování a posilování těchto citových postojů pevně dané mechanismy.

Prozatím však stačí uvést, že tyto citové postoje jsou často intenzivnější, než je k zajištění disciplíny (potřebné spolehlivosti reakce) z technického hlediska nezbytné. V tlaku, jímž tyto pocity nutí byrokrata vyhovět předepsaným povinnostem, je jakési bezpečnostní pásmo na způsob přidané nosnosti (preventivního nadhodnocení), s níž počítá inženýr při navrhování mostních pilířů. Ale právě tento důraz vede k přenesení citové vázanosti od cílů organizace na jednotlivé detaily chování vyžadovaného pravidly. Dodržování těchto pravidel, jež se původně pojímalo jako prostředek, se transformuje v cíl o sobě; nastává dobře známý proces přemístění cílů, v němž se „instrumentální hodnota stává hodnotou konečnou“.¹¹ Disciplína, interpretovaná jednoduše jako shoda s nařízeními bez ohledu

¹¹ Tento proces je často pozorován v různých souvislostech. Jedním typickým případem je Wundtova *heterogenost cílů*, jiným Weberova *Paradoxie der Folgen*. Patří sem též Maclverovy postřehy o přeměně civilizace v kulturu a Lasswellovo konstatování, že „lidský živoch se vyznačuje nekonečnou schopností dělat si z prostředků cíle“. Viz stať „Nepředvídané důsledky záměrného sociálního jednání“ v tomto svazku. Z hlediska zúčastněného psychologického mechanismu tento proces nejobsáhleji analyzoval Gordon W. Allport ve svém rozboru toho, čemu říká „funkcionální autonomie motivů“. Allport koriguje dřívější formulace Woodworthe, Tolmana a Williama Sterna a dospívá ke specifikaci tohoto procesu z hlediska individuální motivace. Nezabývá se tím, jaké prvky sociální struktury vedou k „transformaci motivů“. Formulace přijatá v tomto textu je tak doplňkem Allportovy analýzy; jedno zdůrazňuje zúčastněné psychologické mechanismy, druhé posuzuje tlaky sociální struktury. Vzájemné sblížení psychologie a sociologie kolem tohoto ústředního pojmu naznačuje, že by mohl docela dobře být jedním z konceptuálních mostů mezi těmito dvěma obory. Viz Gordon W. Allport, *Personality*, Henry Holt & Co., New York, 1937, kap. 7.

na situaci, se nechápe jako opatření, jež má sloužit zvláštním účelům; stává se z ní bezprostřední hodnota v organizaci života byrokrata. Tento důraz plynoucí z přemístění původních cílů přerůstá v rigidnost a neschopnost pohotově se přizpůsobit. Výsledkem je formalismus až ritualismus – bezpodmínečné trvání na doslovném dodržování formalizovaných postupů.¹² To je možno přehnat do té míry, že primární starost o vyhovění pravidlům začne být překážkou v dosahování cílů organizace a dochází ke známému jevu pedantismu či úředního šimla. Krajním produktem tohoto procesu přemístování cílů je byrokratický virtuos, který nikdy neopomene jediné pravidlo svazující jeho počínání, takže řadě svých klientů není s to pomoci.¹³ Typickým příkladem, kdy striktní dodržování mezi autority a zkosnatělé lpění na pravidlech vedlo k podobnému výsledku, je smutná situace Bernta Balchena, pilota admirála Byrda při přeletu Jižního pólu.

Podle nařízení ministerstva práce Berntu Balchenovi... nemohou být vydány doklady o občanství. Balchen, narozený v Norsku, oznámil svůj záměr v roce 1927. Tvrdí se, že nevyhověl podmínce pěti let trvalého pobytu ve Spojených státech. Jako účastník Byrdovy antarktické výpravy opustil území Spojených států, přestože se plavil na lodi pod americkou vlajkou, byl neoceňitelným členem americké expedice a pobýval v oblasti, na kterou Amerika vznáší nárok na základě svých výzkumných expedic a základen – v oblasti zvané Malá Amerika.

Úřad pro naturalizaci tvrdí, že nemůže vycházet z předpokladů, že Malá Amerika je americkou půdou. Tím by zasahoval do mezinárodních otázek tam, kde k tomu nemá žádné zplno-

¹² Viz E. C. Hughes, „Institutional office and the person“, *American Journal of Sociology* 43, 1937, str. 404–413; E. T. Hiller, „Social structure in relation to the person“, *Social Forces* 16, 1937, str. 34–40.

¹³ Mannheim, *Ideology and Utopia*, str. 106. [V českém překladu *Ideologie a utopie*, str. 161–162. – pozn. překl.]

mocnění. Co se úřadu týče, Balchen byl mimo zemi a *formálně* nevyhověl zákonu o naturalizaci.¹⁴

STRUKTURNÍ ZDROJE NADMĚRNÉ KONFORMITY

Tento neadekvátní postoj, který je projevem kvalifikované neschopnosti, jasně vyvěrá ze strukturních zdrojů. Zrekapitulujme ve stručnosti celý proces. 1. Efektivní byrokracie vyžaduje spolehlivost reakce a přísné dodržování pravidel. 2. Oddanost pravidlům vede k jejich přeměně v cosi absolutního; přestávají být pojímána ve vztahu k souboru cílů. 3. To brání pohotové adaptaci za zvláštních podmínek, které autoři obecných pravidel samozřejmě nemohli předvídat. 4. Tímto způsobem samy prvky, které obecně přispívají k efektivnosti, ve specifických případech plodí neefektivnost. Členové skupiny, kteří neumějí posoudit význam jednotlivých pravidel z odstupu, si tuto neadekvátnost nemohou plně uvědomit. Pravidla postupem času nabývají symbolického ražení a ztrácejí svůj striktně utilitární charakter.

Zatím jsme vstípené citové postoje přispívající k přísné kázní brali pouze jako fakt, jako něco daného. Ukazuje se však, že určité charakteristiky byrokratické struktury samy tyto postoje vytvářejí. Oficiální život byrokrata je naplánován z hlediska postupné kariéry pomocí takových organizačních mechanismů, jako je povyšování podle služebního věku, služné, platové přírůstky atd., jejichž účelem je poskytovat pobídky k ukázněnému jednání a konformitě s oficiálními nařízeními.¹⁵ Od úředníka se mlčky

¹⁴ Z *Chicago Tribune* (24. červen 1931, str. 10) cituje Thurman Arnold v *The Symbols of Government*, Yale University Press, New Haven, 1935, str. 201–202. (Kurzivu jsem doplnil.)

¹⁵ Mannheim, *Mensch und Gesellschaft*, str. 32–33. Mannheim poukazuje na to, jak významné místo zaujímá *Lebensplan* a *Amtskarriere*. Viz Hughes, op. cit., str. 413.

očekává, že své myšlenky, pocity a jednání přizpůsobí vyhlídce na tuto kariéru, a toto očekávání se většinou naplní. Ale právě ty *mechanismy*, které zvyšují pravděpodobnost konformity, vedou také k přemrštěné starosti o striktní dodržování nařízení, která v člověku vzbuzuje ustrašenost, konzervativnost a zbytečnou malichernost. Přemístování citů z cílů na prostředky nachází oporu v ohromném symbolickém významu prostředků (pravidel).

V podstatě stejný výsledek produkuje ještě jiná charakteristika byrokratické struktury. Funkcionáři mají pocit, že všichni spolupracovníci mají společný osud. Mají stejné zájmy, zvláště když je konkurence v důsledku povyšování podle služebního věku poměrně malá. Toto opatření minimalizuje vnitroskupinovou agresivitu, a proto se pokládá za věc pro fungování byrokracie jasně pozitivní. Avšak *esprit de corps* a neformální sociální organizace, k jejímuž rozvoji v takových situacích většinou dojde, často v personálu vyvolává spíše snahu hájit své zájmy a zakopat se na svých pozicích než pomáhat klientům a zvoleným vyšším úředníkům. Jak uvádí bývalý prezident Harvardské univerzity Lowell, jestliže se byrokraté domnívají, že nově zvolený vyšší funkcionář nemá náležité uznání pro jejich status, zatajují před ním podrobné informace a vedou ho k chybám, za které nese odpovědnost on sám. Snaží-li se takový hodnostář dominovat ve všech částech organizace, zahrnou ho takovou záplavou různých dokumentů, že nemá čas je všechny podepsat, natož pročíst.¹⁶ To dobře ilustruje defenzivní neformální organizaci, která se vynoří, kdykoli je zjevně ohrožena integrita skupiny.¹⁷

¹⁶ A. L. Lowell, *The Government of England*, New York, 1908, I, str. 189 a dále.

¹⁷ Instruktivní popis rozvoje takovéto defenzivní organizace ve skupině dělníků viz F. J. Roethlisberger a W. J. Dickson, *Management and the Worker*, Harvard School of Business Administration, Boston, 1934.

Bylo by příliš povrchní a snadné a zčásti i chybné připisovat takový odpor byrokratů pouze jejich nezadatelným zájmům. Nezadatelné zájmy stojí proti každému novému řádu, který buď eliminuje, nebo přinejmenším znejistuje jejich diferencované zvýhodnění plynoucí ze stávajícího uspořádání. I toto má nepochybně svůj podíl na byrokratickém odporu ke změně, ale snad významnější roli tu hraje jiný proces. Jak jsme viděli, byrokratičtí úředníci se citově ztotožňují se svým způsobem života. Mají profesní hrdost, která je vede k odporu ke změnám v zavedených praktikách, nebo přinejmenším k těm změnám, za nimiž cítí vliv někoho jiného. Tato nelogická profesní hrdost je známým vzorcem, který najdeme – máme-li věřit Sutherlandovu *Profesionálnímu zloději* – dokonce i mezi kapsáři, kteří si navzdory riziku libují ve zvládání prestižního výkonu, jakým je „vypráskání levé půlky“ (vyprázdnění levé přední kapsy kalhot).

Hughes ve svém inspirativním pojednání aplikoval na různé typy dělby práce pojmy „sekulární“ a „posvátný“; „posvátnost“ výsad kast a *Stände* ostře kontrastuje s rostoucím sekularismem profesní diferenciací v naší společnosti.¹⁸ Jak však plyne z naší diskuse, v určitých povoláních a určitých typech organizací může dojít k *procesu posvěcování* (nazíranému jako protějšek procesu sekularizace). To znamená, že skrze utváření citových postojů, emocionální závislosti na byrokratických symbolech a statusu a zapojení citů do sféry kompetence a autority se rozvíjejí výsady, které jsou posléze pojímány jako součást morálně legitimních postojů, jsou ustaveny jako svébytné hodnoty a nenahlíží se na ně už jako na pouhé technické prostředky k urychlení výkonu správy. U určitých byro-

¹⁸ E. C. Hughes, „Personality types and the division of labor“, *American Journal of Sociology* 33, 1928, str. 754–768. V podstatě též rozdíl vytyčují Leopold von Wiese a Howard Becker v *Systematic Sociology*, John Wiley & Sons, New York, 1932, str. 222–225 et passim.

kratických norem, jež byly původně zavedeny z technických důvodů, si lze všimnou tendence ustrnout a zposvátnět, i když jsou, jak by řekl Durkheim, *laïque en apparence*.¹⁹ Durkheim se tohoto obecného procesu dotkl, když popisoval postoje a hodnoty, které přetrvávají v organické solidaritě vysoce diferencované společnosti.

PRIMÁRNÍ VERSUS SEKUNDÁRNÍ VZTAHY

Na byrokratově kvalifikované neschopnosti se podílí i další rys byrokratické struktury – důraz na odosobnění vztahů. Kolem této normy neosobnosti se koncentruje vzorec osobnosti byrokrata. Tato věc a tendence kategorizovat, která vychází z určující role obecných, abstraktních pravidel, vnáší do kontaktů byrokrata s veřejností či klientelou konflikt. Jelikož funkcionáři redukuje osobní vztahy na minimum a uchylují se ke kategoriím, často ignorují zvláštnosti individuálních případů. Klient, který je zcela pochopitelně přesvědčen o zvláštních znacích svého problému, ale často odmítá být do takovýchto kategorií zařazován. Stereotypizované chování není uzpůsobeno naléhavým potřebám individuálních problémů. Neosobní přístup k věcem, které pro klienta někdy mají velký osobní význam, je důvodem osočování byrokratů z „arogance“ a „povýšenosti“. V greenwickské zprostředkovatelně práce se tak nezaměstnaný dělník, který se dožaduje výplaty dávek z pojištění proti nezaměstnanosti, rozčiluje nad tím,

¹⁹ Hughes vyděluje jednu fázi tohoto procesu posvěcování, když píše, že profesní výcvik „s sebou jako vedlejší produkt přináší přizpůsobení kandidáta určitému souboru profesních postojů a zábran, *profesnímu svědomí a solidaritě. Profese si nárokuje stát se morální jednotkou a usiluje o to.*“ Hughes, op. cit., str. 762 (kurziva přidána). V této souvislosti je obzvlášť relevantní Sumnerův pojem *patos* (tj. citová aureola chránící sociální hodnotu před kritikou), neboť nabízí klíč k mechanismu působícímu v procesu posvěcování. Viz jeho *Folkways*, Boston, 1906, str. 180–181.

jak „neosobně a někdy očividně příkře až hrubě s ním úředníci jednají... Někteří lidé si stěžují na nadřazený postoj úředníků.“²⁰

Z byrokratické struktury vychází ještě jiný zdroj konfliktů s veřejností. Byrokrat jedná do jisté míry bez ohledu na svou pozici uvnitř hierarchie jako reprezentant moci a prestiže celé struktury. Ve své oficiální roli je obdařen určitou autoritou. To často vede ke skutečně či zdánlivě panovačnému postoji, který může diskrepance mezi jeho pozicí uvnitř hierarchie a jeho pozicí vzhledem k veřejnosti pouze dále posílit.²¹ Stěžovat si a hledat pomoc u ji-

²⁰ „Jednají s vámi jako s nějakým špinavým hadrem. Viděl jsem, jak se jeden kopáč naklonil přes přepážku a jednoho z nich popadl za límec. My ostatní jsme měli sto chutí mu fandit. Samozřejmě, že o svoje dávky kvůli tomu přišel. ... Ale úředník si to za svou drzost zasloužil.“ E. W. Bakke, *The Unemployed Man*, New York, 1934, str. 79–80. Všimněme si, že panovačný postoj úředníku *přisuzuje* nezaměstnaný klient, který je rozrušený a nervózní, protože ztratil postavení a sebeúctu ve společnosti, v níž i nadále platí ideologie, že „schopný člověk“ si vždycky nějakou práci najde. Že toto přisouzení arogance z velké části vyvěrá z klientova duševního rozpoložení, je zřejmé z Bakkeho vlastního postřehu, že „úředníci sice byli zavaleni prací a na poklony neměli čas, ale v jejich přístupu k lidem nebyly patrné známky hrubosti či pocitu nadřazenosti“. Pokud existuje nějaká objektivní báze k nařčení byrokratů z arogantního chování, snad by ji mohla objasnit následující juxtapozice dvou tvrzení. „Auch der moderne, sei es öffentliche, sei es private, Beamte erstrebt immer und genießt meist den Beherrschten gegenüber eine spezifisch gehobene, ‚ständische‘ soziale Schätzung.“ [„Také moderní úředník, ať už ve veřejné, nebo soukromé sféře, vždy usiluje o specificky vznešené, ‚stavovské‘ sociální ocenění a využívá ho většinou vůči ovládaným.“] (Weber, op. cit. str. 652.) „U lidí, kteří nejvíce touží po prestiži, nabývá nepřátelství obvykle formy přání pokořit jiné.“ K. Horney, *The Neurotic Personality of Our Time*, New York, 1937, str. 178–179.

²¹ V této souvislosti stojí za to si všimnout Koffkových pozorování určitých charakteristik klovacího pořadí ptáků. „Srovnáme-li chování ptáka na vrcholu klovací pyramidy, despoty, s chováním ptáka nacházejícího se daleko pod ním – druhého nebo třetího od konce –, zjistíme, že níže postavený je k těm několika málo jiným, nad kterými panuje, mnohem krutější než onen despota ke kterémukoli členu

ných úředníků se často míjí účinkem nebo něco takového většinou stejně vylučuje shora zmíněný *esprit de corps*, který úředníky spojuje ve víceméně solidární skupinu. Tento zdroj konfliktů lze minimalizovat v soukromých podnicích, protože klient může účinně protestovat tím, že svou věc převede na jinou organizaci v rámci konkurenčního systému. Veřejná organizace však díky svému monopolnímu postavení žádnou takovou alternativu nepřipouští. V tomto případě se napětí navíc ještě zvyšuje rozporem mezi ideologií a skutečností: vládní úředníci jsou pokládáni za „služebníky lidu“, ale ve skutečnosti jsou často nadřazení. Uvolnění napětí zpravidla nelze dosáhnout tím, že se klient k zajištění nezbytné služby obrátí na jiné agentury.²² Toto napětí lze zčásti připsat na vrub nejasnému vzájemnému postavení byrokrata a klienta; klient se může pokládat za společensky výše postaveného, než je úředník, který má v daném okamžiku převahu.²³

společenstva. Odstraníme-li ze skupiny všechny členy stojící výše než člen předposlední, jeho chování se zmírní a může se dokonce stát přátelským. ... Není těžké k tomu najít analogie v lidských společnostech, a proto jeden aspekt takového chování musí být v první řadě důsledkem sociálního seskupení, nikoli individuálních charakteristik.“ K. Koffka, *Principles of Gestalt Psychology*, Harcourt, Brace, New York, 1935, str. 668–669.

²² V tomto okamžiku často začne hrát důležitou roli politická mašinerie. Jak ukázali Steffens a jiní, vysoce personalizované vztahy a odbourání formálních pravidel (úředního šimla) v této mašinerii často uspokojuje potřeby individuálních „klientů“ lépe než formalizovaný mechanismus státní byrokracie. Viz stručné rozvedení této otázky v R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, 1968, kap. I.

²³ Jak poznamenal jeden z nezaměstnaných na adresu úředníků v greenwichské zprostředkovatelně práce: „Ti posraní chlápci by žádnou práci neměli, kdyby nebylo nás, co jsme taky bez práce. To mě právě štve, že mají nosy nahoru.“ (Bakke, op. cit., str. 80.) Viz H. D. Lasswell a G. Almond, „Aggressive behavior by clients towards public relief administrators“, *American Political Science Review* 28, 1934, str. 643–655.

V souvislosti se vztahy mezi úředníky a klienty je tak jedním ze strukturálních zdrojů konfliktů tlak na formální a neosobní zacházení, zatímco klient touží po individualizovaných, osobních ohledech. Konflikt lze potom chápat jako plynoucí ze zavedení nevhodných postojů a vztahů. Konflikt uvnitř byrokratické struktury povstává z opačné situace, totiž z nahrazení strukturou požadovaných neosobních vztahů osobními. Tento typ konfliktu lze charakterizovat následovně.

Jak jsme viděli, byrokracie je organizována jako sekundární, formální skupina. Normální reakce obsažené v tomto organizovaném systému sociálních očekávání jsou posilovány emocionálními postoji členů skupiny. Jelikož skupina se orientuje na sekundární normy neosobnosti, každé nevyhovění těmto normám vzbuzuje odpor na straně těch, kteří se identifikovali s legitimitou těchto pravidel. Nahrazení neosobního přístupu v rámci struktury přístupem osobním se tedy setkává s širokým nesouhlasem a bývá charakterizováno takovými přídomky jako korupce, protekce, nepotismus, patolizalství atd. Tyto přídomky jsou jasným projevem zraněných citů.²⁴ Funkci takového v podstatě automatického odporu lze jasně nahlédnout z hlediska požadavků byrokratické struktury.

Byrokracie je sekundární skupinová struktura, jejímž účelem je provozovat určité činnosti, které nelze uspokoi-

²⁴ Diagnostický význam takových lingvistických ukazatelů, jako jsou přídomky a epiteta, zkoumají sociologové jen zřídka. Sumner správně poznamenává, že epiteta nabízejí „souhrnnou kritiku“ a definice sociálních situací. Dollard si také všímá, že „epiteta často definují ústřední problémy společnosti“, a Sapir správně zdůraznil důležitost kontextu situací v hodnocení významu takových epitet. Stejně závažný je Lintonův postřeh, že „při studiu historie různých případů je to, jak společnost citově prožívala konkrétní epizodu, snad ještě důležitější než aktuální chování...“ Sociologické studium „slovníku pochvaly a hany“ by mělo vést k hodnotným výsledkům.

jivě vykonávat na základě kritérií primární skupiny.²⁵ Chování, které odporuje těmto formalizovaným normám, se proto stává předmětem citově zabarveného nesouhlasu. Ten představuje funkcionálně významnou obranu před tendencemi, které ohrožují vykonávání sociálně nutných činností. Je pravda, že tyto reakce nejsou racionálně determinovanými postupy, jejichž explicitním účelem by bylo plnit tuto funkci. Takový odpor je spíše – z hlediska toho, jak jedinec interpretuje situaci – pouze bezprostřední reakcí čelící „nepoctivosti“ těch, kteří porušují pravidla hry. Tyto reakce ale nehledě na tento subjektivní vztažný rámec slouží latentní funkci, jíž je uchování základních strukturních prvků byrokracie jednak prostřednictvím znovupotvrzení potřeby formalizovaných sekundárních vztahů, jednak tím, že pomáhají bránit rozpadu byrokratické struktury, k němuž by došlo, kdyby byly formální vztahy nahrazeny vztahy osobními. Tento typ konfliktu lze druhově popsat jako pronikání primárních skupinových postojů tam, kde se institucionálně požadují postoje sekundární; podobně konflikt mezi byrokratem a klientem je často důsledkem neosobní interakce tam, kde jedinec požaduje osobní přístup.²⁶

²⁵ Srov. Ellsworth Faris, *The Nature of Human Nature*, McGraw-Hill, New York, 1937, str. 41 a dále.

²⁶ U řady forem chování lze nesouhlas pospolitosti s nimi analyzovat z hlediska jednoho či druhého z těchto vzorců dosazení kulturně nevhodných typů vztahů. Prostituce tak například představuje typový případ, kdy je soulož, forma intimnosti, která je institucionálně definována jako symbol „nejposvátnějších“ vztahů primární skupiny, postavena do smluvní situace symbolizované směnou toho nejvíce neosobního ze všech symbolů – peněz. Viz Kingsley Davis, „The sociology of prostitution“, *American Sociological Review* 2, 1937, str. 744–755.

OTÁZKY K PROZKOUMÁNÍ

Trend ke zvyšování byrokratizace západní společnosti, který už dávno předvídal Weber, není jediným důvodem, proč by měli sociologové zaměřit pozornost na tuto oblast. Našemu chápání sociální struktury by obzvláště pomohly empirické studie interakce byrokracie a osobnosti. Naši pozornost si vyžaduje velký počet specifických otázek. Do jaké míry různé byrokracie (soukromý podnik, veřejná služba, kvazilegální politická mašinerie, církevní řády) vybírají a modifikují jednotlivé osobnostní typy? Pokládají-li se dominance a podřízení za rysy osobnosti navzdory jejich proměnlivosti v různých podnětových situacích, vybírají si byrokracie osobnosti s výrazně submisivními nebo dominantními sklony? A jelikož různé studie ukázaly, že tyto vlastnosti lze modifikovat, má účast v byrokratickém úřadě tendenci zvyšovat sklony k dominanci? Vybírají různé systémy rekrutace (založené například na patronátu, praktické zkušenosti, otevřené konkurenci vyžadující specializované znalosti nebo celkové duševní schopnosti) odlišné osobnostní typy?²⁷ Zvyšuje povyšování podle služebního věku úzkosti plynoucí z konkurence a zvyšuje efektivitu administrativy? Podrobné prozkoumání mechanismů vštěpujících lidem pomocí citové vazby byrokratické kodexy by bylo poučné jak sociologicky, tak psychologicky. Omezuje obecná anonymita rozhodnutí státních úředníků oblast symbolů prestiže na úzce ohraničený vnitřní okruh? Je mezi byro-

²⁷ Z nedávných studií o rekrutaci lidí do byrokratických organizací lze uvést: Reinhard Bendix, *Higher Civil Servants in American Society*, University of Colorado Press, Boulder, 1949; Dwaine Marwick, *Career Perspectives in a Bureaucratic Setting*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1954; R. K. Kelsall, *Higher Civil Servants in Britain*, Routledge and Kegan Paul, London, 1955; W. L. Warner a J. C. Abegglen, *Occupational Mobility in American Business and Industry*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1955.

kraty obzvlášť výrazná tendence k sdružování, které je vyděluje z ostatní společnosti?

Zdá se, že sféra teoreticky významných a prakticky důležitých otázek je omezena pouze dostupností konkrétních údajů. Studie církevních, školských, vojenských, ekonomických a politických byrokracií, jež by se zabývaly vzájemnou závislostí sociální organizace a utváření osobnosti, by mohly vydláždít cestu k plodnému výzkumu. Funkcionální analýza konkrétních struktur může na této cestě vybudovat sociologům Šalamounův chrám.