

Byrokracie - nutné zlo?

*„Stát umí skvěle trestat,
nikoli však motivovat“*

Byrokracie. Slovo mrazivé, vyvolávající řadu negativních emocí. Slovo, vyjadřující činnosti, které obecně pokládáme za šikanující, omezující naše svobodné rozhodování, zatěžující nadměrnou administrativou a pro mnohého zbytečné. Ne náhodou mají všechny politické síly bez výjimky mezi svými prioritami na čelném místě právě boj s ní. Bohužel zpravidla v obecné úrovni, spíše jako propagandistický výkřik, předvolební heslo, než nějaký, byť omezený, konkrétní program. Nejrozšířenějším nástrojem boje s byrokracií je v programech všech relevantních politických sil výzva k snižování počtu byrokratů (výsledek je reálně opačný a byrokracie jako sociální skupina trvale narůstá) a k racionalizaci právního řádu např. redukcí zákonů a dalších právních předpisů (ve skutečnosti jejich počet stále narůstá natolik, že se ve vzniklé právní džungli nevyznají ani sami její tvůrci - zákonodárci a právníci obecně).

Existují zvláštní organizace, zaměřené speciálně na debyrokratizaci společnosti. Pravda, zatím s nulovým efektem. Maximálně přesunem kompetencí. Slyšíme od nich neustálé výzvy ke snižování byrokratické zátěže, k racionalizaci státní správy, k systemizaci právního řádu, aktivně a iniciativně, o to však méně racionálně a konkrétně, tvořivě, vstupují do legislativního procesu i konkrétní realizace řídicích a organizačních struktur. Jejich aktivita a účast v řadě probíhajících legislativních či realizačních procesů je stejně destruktivní, jako agresivní a neodpovědná.

Přes všechny nedobré zkušenosti s byrokracií a negativními výsledky boje s ní, přes její prokazatelně negativní vliv na řadu společenských, politických i hospodářských a sociálních činností počínaje brutálními útoky na občanskou i soukromou svobodu a obecně omezování demokratických principů řízení a správy státu, celé společnosti, ji však nelze jednostranně kritizovat, paušálně odsuzovat, usilovat o její likvidaci. Je nanejvýše potřebné se podstatou a projevy byrokracie zabývat na teoretické základně a z této analýzy vyvodit a formulovat závěry k tomu, aby byrokracie byla významně a efektivně omezována, ovšem v dialektické jednotě s využitím jejich skutečných pozitivních dopadů a výzev.

Historie byrokracie je prorostlá s třídní společností

Byrokracie v původním významu znamená „vládu úředníků (byrokratů)“, založenou na racionálním uspořádání výkonu správy a vlády prostřednictvím hierarchie nadřízenosti a podřízenosti placených zaměstnanců. Jde o specializované funkce nutné pro objektivní výkon správy a činnosti podle

pevných pravidel. V přeneseném významu lze za byrokracii obecně pokládat kategorii lidí, kteří tuto činnost vykonávají, a to ve veřejné správě i v jiných organizacích. Tak je také obecně chápána. Její personifikace dokonce v běžném pojetí převažuje nad skutečnou, tj. aktivní a akční podobou. Již zde je na místě zdůraznit, že byrokrat není pouze zaměstnancem státu (či jiné organizace), vykonavatelem jeho řídicí a organizační (tedy zjednodušeně byrokratické) funkce, ale i (na základě demokratické ústavy) jeho voličem a v této podobě rovněž jeho součástí.¹ Dále je nutno uvést, že pojem „byrokracie“ je mnohorozměrný a svým použitím vícevýznamový.²

Pojem „byrokracie“ poprvé použil v 18. století fyziokrat Vincent de Gournay. První zmínky o ní však nalézáme již v antické době, např. v Sumerské říši či starověkém Egyptě. V obou mocenských celcích existuje velké množství vykopávek i písemných záznamů o zapisovateli administrace státní služby a již v Sumeru dokonce i záznamy o formování samostatné „třídy“ písařů specializujících se na dokumentaci evidence výroby, rozdělování i spotřeby především zemědělské produkce. K vrcholné podobě byla dovedena Římskou říší, pro niž se stala existenční podmínkou přežití. Některé prameny dokonce uvádějí, že např. Diokleciánova správní (úřednická) reforma, která zdvojnásobila počet správních okrsků (a tím i počet úředníků) vyvolala široké rozšíření ekonomické stagnace říše. Následnická Byzanc se kupodivu nepoučila a naopak vytvořila administrativní hierarchii ještě mnohem komplikovanější a tedy více parazitující.³

Moderní forma byrokracie se vyvinula koncem 18. století ve Velké Británii na bázi funkčního, příjmového a zásluhového systému, standardizaci řídicích a organizačních procedur s důrazem na metody a techniky účinného výběru daní. Záslužnou práci na tomto úseku provedl např. Napoleon Bonaparte pomocí občanského zákoníku (Code civil), jímž racionalizoval a utřídil, systemizoval celou tuto oblast lidské činnosti. V 19. a na počátku 20. století se pod vlivem industrializace začíná silně uplatňovat byrokracie v řízení a správě korporací, jsou inspirována např. pracemi Johna Stuarta či Karla Marxe o ekonomických funkcích byrokracie jako integrální součástí kapitalistických pořádků.

¹ Pojem byrokracie se, jak již naznačeno, používá i v jiném, negativním, hodnotově zabarveném významu pro systém řízení a organizace, charakteristický formalismem, nedostatkem iniciativy, nepružností, nezájmem o potřeby člověka i společnosti, neohlížející se na veřejné mínění, založený na centralizaci rozhodování a minimu subsidiarity, na hromadění prostředků s cílem kumulace, zachování a posilování moci.

² V běžném styku jím lze rozumět zdlouhavé, komplikované a nepřehledné úřední jednání. Politologicky vládu prostřednictvím jmenovaných úředníků s omezenou možností občanů zasahovat do řízení věcí veřejných. Sociologicky jde o řízení a správu správních a výrobních organizací na základě vrchnostenského vertikálního uspořádání. Konečně ekonomicky o posilování váhy řídicího a organizačního aparátu nad produktivní složku výrobního procesu (celého produkčního cyklu) vč. s tím spojené deformace trhu, iniciativy, racionální dělby práce i její produktivity.

³ Značnou tradici má byrokracie v Číně, kde se začala mocně rozvíjet pod vlivem Konfuciova učení, který tlačil na systémovost a řízení jak rodinných vztahů, tak i politiky. Každá další dynastie systém doplňovala a komplikovala až do počátku 20. století, které teprve znamenalo konec čínského tradičního byrokratického systému.

Moderní teorii byrokracie zformuloval především Max Weber v hodnotově neutrálním pojetí nezbytné součásti moderní společnosti. Ideálně je „racionální autoritou“, prostředkem výkonu moci nad lidskými jedinci a jako takový předpokladem „racionálního kapitalistického podnikání“. Praxe Webera usvědčuje z omylu. To ale neznamená, že nelze Weberovu analýzu použít jako východisko k modernímu řešení problému. Užitečné je členění podle oborů.

V oblasti teorie administrativy (případně institucí) je otázkou, nakolik Weberovy charakteristiky, jimiž jsou hierarchie (vertikální vrchnostenské řízení, definované kompetence), odosobnění (práce probíhá podle daných směrnic s dokladováním každého úkonu), kontinuita (stálé zaměstnání s kariéřním růstem), odbornost (vzdělání a pravidelné školení) skutečně znamenají maximalizaci výkonu administrativy. Otázkou je rovněž to, nakolik může být model administrativního řízení obecně použitelný či aplikovatelný.

V sociologii se byrokracií chápe jako sociální skupina, představující střední třídu, odlišnou od kapitálu i práce. Její aktivní pozice jako společenské síly vyplývá z jejího vzdělání a speciálních dovedností a také z autority (v rozhodující podobě formální), dané postavením v hierarchii organizace. Spory se vedou zejména o vztah mezi byrokracií a kapitálem jako takovým.⁴

Politická ekonomie ve své ortodoxní podobě staví proti sobě principy byrokracie a trhu. Trh představuje soutěž, svobodu volby, dynamiku. Naopak byrokracie je spojována s monopolem, stagnací, donucováním. V duchu tohoto pojetí se bude společnost rozvíjet dynamičtěji, pokud bude její produkce řízena zákony trhu a nutná role byrokracie bude udržována na minimu.

Zajímavé a neopomenutelné v této souvislosti je, že již půl století před Weberem se byrokracií zabýval již zmíněný Karel Marx v práci „Ke kritice Hegelovy filosofie práva“, v níž se vymezil jako odpůrce byrokracie. Po vyčlenění soudní moci do občanské společnosti zůstává podle něho vládní mocí již jen byrokracie. Komunisty, ale i celou autentickou levici, by mělo inspirovat Marxovo spojení byrokracie s korporacemi, které jí dávají materiální základ. Ideovou inspirací by zde mělo být jeho pojetí byrokracie jako „imaginárního státu“, z jehož chapadel se lze dostat pouze tím, že se obecný zájem stane skutečným zájmem zvláštním. Na rozdíl od Webera zdůrazňoval, a to je podstatné, třídní charakter byrokracie. Byrokracie se tak vykristalizovala jako činnost, která slouží vládnoucím třídám či zájmovým mocenským skupinám k udržení a upevnění jejich moci. To platí obecně bez ohledu na to, jaký je politický profil vládnoucí třídy nebo zájmové skupiny.⁵

⁴ Teoretikové „manažerské revoluce“ (např. John Galbraith) argumentují, že ve vyspělých společnostech místo kapitálu jako hlavní politické síly postupně zaujímají znalosti a organizace, a že v tomto směru existuje konvergence mezi státy s různým charakterem ekonomického vlastnictví. Pád socialismu na tom nic nemění. Odpůrci naopak zdůrazňují, že byrokracie v kapitalistické společnosti (jak ve státní, tak i soukromé sféře), je trvale spojena s dominantní silou kapitálu. Personálně, společenskými funkcemi i strukturální determinací.

⁵ V Sovětském svazu a státech socialistického tábora se třída byrokratických úředníků nazývala nomenklaturou a de facto řídila téměř všechny aspekty veřejného života. Rychlý rozpad „sovětského bloku“ po Gorbačovově přestavbě ukázal, na jak umělých, pouze mocensky zajišťovaných základech byl systém postaven.

V logice tohoto chápání vysvětlují marxisté i dnes mohutný rozvoj byrokracie ve vyspělých kapitalistických státech jako samotný důsledek trhu. Jeho vrozený sklon k monopolu a jeho vytváření nejistoty i nouze musí být odstraňovány rozsáhlými státními zásahy, přičemž latentní třídní konflikt může být zadržán pouze aparátem násilí. Hierarchie a sociální výsady byrokracie jsou odvozovány od její reálné třídně potlačovatelské funkce i ve společnostech nekapitalistických, nicméně s probíhající akumulací kapitálu.

Byrokracie dnes a její projevy

V těchto souvislostech a na tomto místě je nutno upozornit na zásadní problém byrokracie v současnosti i blízké budoucnosti. Je totiž nezbytná. Silná slova o její likvidaci jsou nesmyslem. Byrokracii jako činnost i jako personalitu lze redukovat, racionalizovat, napravovat společensky žádoucím směrem apod., nikoli však nepřijmout. Mnozí liberálové se o to pokoušeli, ovšem s nezdarem. Mnozí z politiků, nevyjímaje české, svou kariéru založili právě na heslech o boji s byrokracií. Konkrétní výsledky ukazují, že většinou marně a neproduktivně. Moderní svět stále stojí na byrokraticky řízených organizacích, které umožňují spravovat informace, zpracovávat je a ukládat, udržovat v chodu komplexní systém národních i mezinárodních interakcí v současném globalizovaném světě včetně elektronizace, digitalizace a robotizace. Hlavním diskutovaným problémem tudíž není likvidace byrokracie, nýbrž nebezpečí, které představuje pro demokratické principy otevřené a kontrolovatelné vlády.

Podívejme se nyní na některé brutální projevy nezvládnuté byrokracie v naší společnosti. V široce zobecňujícím pohledu lze definovat dvě zásadní linie projevů byrokracie. Za první jde o její hierarchické uspořádání s akcentem na centrální direktivní řízení (vrchnostenská správa), za druhé jde o silné a prohlubující se spojení byrokracie s politickou strukturou státu. Obě tyto závislosti jsou v rostoucí míře uplatňovány a konfrontovány s právy a povinnostmi veřejnosti k jejímu neprospěchu pod směšnou záminkou „zlepšení podmínek života občanů“, rozuměj omezování jejich svobodné volby a rozhodnutí.

Příkladů byrokratizace společnosti z našich „vnitřních zdrojů“ i z titulu členství v Evropské unii je celá řada a neexistuje občan, který by se s šikanou byrokratů neseťkal. Po formální a po obsahové stránce. Například téměř 40 % všech úředníků je zaměstnáno v ministerstvech a jim na roveň postavených úřadech namísto práce na nejnižších stupních státní správy a samosprávy, jak nás k tomu zavazují hesla o maximální subsidiaritě. Důsledkem této kumulace správních a dalších činností na úrovni centra je například zvýšení počtu nejrůznějších formulářů a výkazů od listopadového převratu na trojnásobek, neskutečně zdlouhavé řešení žádostí a potřeb občanů (v délce stavebního řízení, založení a likvidace firmy a dalších činnostech podmiňujících dynamický vývoj ekonomiky vč. finančních nákladů na ně za světovým průměrem významně

zaostáváme). Přitom byrokracie s tím spojená stále roste. Sám počet úředníků se pouze za Sobotkovy vlády zvýšil o 7.000 osob proti slibu vládního programu o snížení 30.000 osob. Pro srovnání: na jednoho zaměstnance veřejného sektoru pracují 3,5 zaměstnanci v soukromé sféře, což se rovněž blíží světovému unikátu. Probíhá plíživá tendence vyjádřená v některých nepříliš demokratických režimech tezí, že „stát je všechno, člověk nic“. Bohužel i některým českým politickým silám toto reakční, nedemokratické uvažování vyhovuje. Příkladem druhého typu je masivní obměna vedoucích pracovníků úřadů při změně vládní koalice protikladná objektivnímu požadavku stability kádrů a kontinuity činnosti. Kritické je obsazování atraktivních postů nikoli na základě konkursů, odborných znalostí, nýbrž podle politické příslušnosti, podle barvy členského průkazu. Objektivní potřeba rotace kádrů a omezení frekvence funkčního období je dlouhou dobu nahrazována logikou stranické věrnosti a loajality. Výsledkem je rostoucí neschopnost a bariéra tvořivého myšlení ve správě státu, krajů i obcí.⁶ Otevřený pohled na moloch státní správy naznačuje jeho stagnaci a potenciální krizi.

Byrokracie svou moc uplatňuje třemi základními způsoby. Především fyzickým, psychickým či mravním donucením, které je zdaleka nejčastější a nejbrutálnější. Spočívá v opakovaných kontrolách, vyžadování zbytečných informací a neustálém doplňování podkladových materiálů pro správní rozhodování, necitlivých pokutách a regresních opatřeních (aktuálně problém finanční správa a zajišťovací příkazy, korunové dluhopisy, nejasnosti vymezení a pokut EET, kontrolního hlášení, regulace stavebního zákona apod.). Zvláště necitlivou formou byrokracie je absurdní nestabilita českého právního řádu a navazující šikana zneužíváním neznalosti mnohačetných novel zákonů (zákon o daních z příjmů za 25 let 163krát, daňový řád za 8 let 9krát, živnostenský zákoník za poslední 4 roky celkem 18krát).

Druhým způsobem uplatňování moci byrokracie je moc normativní, tkvící v reálné, většinou však umělé, mocensky vytvořené prestiži administrativního aparátu podložené jeho direktivním určováním podmínek vzájemného dialogu s občany. Vztah nadřízenosti a podřízenosti byrokratů a občanů není dán autoritou instituce, nýbrž jí stanovenými vrchnostenskými podmínkami. Dlouhodobé zkušenosti potvrzují, že formální autorita organizace není dána kvalitou její práce, vstřícností, rychlostí a kvalitou řešení úkolů, nýbrž složitostí její organizace a monokratickým vrchnostenským řízením (výstižně tuto situaci

⁶ Řadu negativních příkladů o erupci byrokracie by bylo možno uvést i z dílny Evropské unie. Zná je každý: balené koblihy, rozhledny v údolí, golfová hřiště, muzeum lezečství v Českém ráji, rovné okurky, neprokázaná „ěčka“ v rumové trestí, zakázaný Tuzemský rum a další nesmysly hrazené z tolik potřebných evropských peněz, které naše vláda i parlament „ostře“ kritizuje, nicméně proti tomu fakticky nic nedělá. Hádat se o jednu komoditu při nedotknutelnosti podmínek přidělování evropských dotací musí v Bruselu pouze vzbuzovat smích. A to opomímám důsledky tzv. Kohezní hrany, jejíž překročení lze po brexitu reálně očekávat. Naše byrokraty to však nechává stranou. Pohodlí, klid a rutina jsou nade vše. Přidejme k tomu z druhé strany např. naše odmítání uznávat diplomy z Oxfordu, Cambridge apod. a je obraz hlouposti, ba škůdcovství naší byrokracie dokonán.

popsal již před více než půl stoletím známý profesor Parkinson, když analyzoval přímou úměru váhy organizace s počtem jejích zaměstnanců a výší nákladů na činnost).

Konečně třetí formou je moc odměňující. Zde je aktuální nikoli stimulace činnosti včasným plněním úkolů atd., nýbrž latentní, materiálně i nemateriálně se projevující vliv korupce na řízení a rozhodování aparátu. To, že korupční případy jsou méně medializovány, nesvědčí o jejich neexistenci, nýbrž o sofistikovanějším provádění. Problém je latentní a do popředí vystupující především v souvislosti s významnými společensko-politickými událostmi typu voleb. Věrní, kteří se podíleli na pozitivních výsledcích, musí být odměněni, zavázáni k další loajalitě a naopak i k tomu, aby v průběhu volebního období nezměnili tričko. Nastává krátké a o to náročnější období vytváření nových mocenských orgánů spojených s mimořádnou intenzitou kupčení s hlasy, kabinetních jednání, výměnných obchodů. Opozice začne kritizovat, vítězové si rozdělí moc. Ti, kteří se před volbami osočovali, uráželi a zapřísahali, že s těmi druhými nikdy, si padnou do náručí a vrátí do vyjetých kolejí. Tak to funguje po celé generace a hodlá fungovat dál. To však neznamená, že bychom měli rezignovat a nechat politiky s jejich byrokratickým aparátem, aby si s námi dělali, co chtějí.

Byrokratická organizace je organizací veskrze formální. Je vybavena rozsáhlou centralizací rozhodování. Tím je rozporná s logikou a potřebami operativního, kvalifikovaného řízení společnosti. Proto základním směrem jejího omezování, redukce a racionalizace je a musí být přenášení rozhodování na nižší úroveň, mající vyšší stupeň znalostí reality. Problém tohoto opatření je v tom, že musí počínat zdola, iniciativou realizátorů. Spoléhat na nějaká kouzla z centra je nesmysl. Nejen proto, že centrum nemá zájem o svou faktickou sebelikvidaci, ale i proto, že zpravidla nemá dostatek impulsů a informací ke změně. Byrokratický systém se začíná orientovat na problémy změny teprve tehdy, když disfunkce začínají přesahovat rámce byrokracie samotné. Denně se můžeme seznamovat s desítkami příkladů, kdy řídicí pracovníci nemají k dispozici včasné a relativně komplexní signály o narůstající krizové situaci ve společnosti.

Došlo-li již k tomu, že společenská krize nabyla úrovně, kdy centrum bylo natolik paralyzováno, že musí dojít k nějakým radikálním změnám, kdy došlo mocensky (nebo i společenským konsenzem) k rozhodnutí o provedení nutných změn v řízení a organizaci společnosti, postupuje byrokratická organizace svou osvědčenou logikou založenou na principu uskutečňování změn zásadně směrem shora dolů. Zkušeností z toho je dostatek, a proto víme, že proces požadované defragmentace a subsidiarity obsahuje silné protisměrné tlaky a protisměrné pojistky. Díky tomu se tyto demokratizační procesy prosazují velmi obtížně a jsou velmi často již ve svém průběhu zastavovány. Opačný proces, tj. rozbíjení byrokracie a jejích struktur zdola, je sice mnohem účinnější, nicméně též mnohem méně použitelný proto, že předpokládá a latentně obsahuje alespoň zárodky reálné revoluční situace.

Pokud již k procesu destrukce byrokracie došlo, lhostejno v jaké intenzitě, proces pokračuje tím, že každé opatření, které bylo v procesu rozbíjení byrokratických struktur a posilování subsidiarity použito, se musí týkat všech částí organizace, tzn. i těch, které disfunkce příliš nezamořily. Na druhé straně si nutně musíme uvědomit (a do přípravy procesu debyrokratizace zapracovat), že nařízení ohledně náprav zpravidla posilují i centralizaci sui generis tím, že svou universalností de facto ničí lokální zvláštnosti. Tvorba koncepce debyrokratizace je proto procesem navýsost dialektickým a snad právě proto všechny pokusy o něj u nás po převratu zahájené skončily neúspěšně. Boj s byrokracií je proto mnohem složitější a obtížnější, rozporuplnější, než se na první pohled zdá. Vytváří jakýsi bludný kruh, z něhož vystoupit či alespoň vybočit není vůbec lehké.

Z dosud uvedeného plyne, že byrokracie jako činnost i jako funkční projev zpravidla monokratické centralistické vrchnostenské správy je rozporuplná a proměnlivá podle toho, z jakého pohledu a jakým prizmatem na ni nahlížíme.

Byrokratické systémy jsou hlavně z pohledu vrchnostenského vertikálního řízení relativně efektivní, předvídatelné, stabilní a dosahují zpravidla konzistentní známé a očekávané výsledky. Kladou důraz na rozvoj odbornosti a dovedností, oceňují je. Klienti byrokratických organizací právem očekávají rovné zacházení v souladu se standardními operačními postupy. Jsou relativně výhodné pro činnosti prováděné opakovaně a rutinně, a které navíc vyžadují standardní, konzistentní a předvídatelné výsledky.

Státní aparát jako zájmová skupina

Svět, ve kterém žijeme, je světem vzácnosti. Existuje totiž nesoulad mezi množstvím lidem dostupných zdrojů na straně jedné, a množstvím potřeb, které lidé mají, na straně druhé. Ekonomie jako věda vznikla proto, aby se pokusila porozumět důsledkům lidského jednání, aby zjistila, jaké důsledky a dopady konkrétní jednání a rozhodnutí má, a aby ukázala, nakolik jsou zvolené prostředky vhodné pro dosažení stanovených cílů. Ve své moderní podobě je budována jako věda hodnotově neutrální. Její nositelé jsou konzultanty, oponenty či tvůrci opatření, metod a forem rozvoje společnosti, nicméně rozhodovací pravomoc a odpovědnost mají koncepčně legislativci a realizačně vláda a její výkonné orgány.

V podmínkách smíšeného hospodářství (tržní ekonomiky se zásahy státu) je činnost vlády soustředěna do tří hlavních oblastí. Za prvé jde o alokační činnost, která má za cíl odstraňovat (i domnělá) tržní selhání v oblasti rozmístování vzácných zdrojů. Za druhé jde o stabilizační činnost, jejíž pomocí se vláda snaží zajistit stabilitu hospodářství, definovanou pomocí makroekonomických ukazatelů (míra inflace, nezaměstnanosti apod.). Poslední oblastí je redistribuční činnost jako činnost vlády směřující k odstranění rozdílů

mezi lidmi (např. v příjmové oblasti).⁷ To je důležité mít neustále na zřeteli, kdykoli hovoříme o byrokracii a byrokratech, neboť právě tato činnost a její nositelé jsou těmi, kteří zajišťují chod státu vč. ekonomického života s fakticky neomezenou možností jej korigovat podle svých zájmů. Pravidelné snahy všech vítězných politických stran obsadit křesla ministrů a náměstků v rozhodujících resortech jsou jednoznačné.⁸

Zvláštní a rozhodující postavení mezi zájmovými skupinami má, jak již bylo zdůrazněno, státní aparát (na všech úrovních řízení a výkonu funkce). Vyplývá to z toho, že právě on vytváří zázemí pro politiky a jejich rozhodování, má nejpříznivější podmínky pro lobbování, dobývání renty, kupčení s hlasy a výměnné obchody. Všechny složky tohoto systému, charakteristického propojením penězovodem na státní rozpočet, jsou právě obsahem popisované a sledované byrokracie. Před dalším výkladem si ještě jednou připomeňme dva základní definiční znaky byrokracie. Za prvé jde o to, že vlastníci ani zaměstnanci úřadu si nemohou jako svůj důchod přivlastnit žádnou část zisku. Za druhé, že hlavním zdrojem příjmů úřadu nejsou tržby z prodeje služeb, ale zdroje státního rozpočtu (obecně veřejných financí). Tyto dva znaky musí být splněny současně.

Byrokracie má s politiky velmi úzký vzájemný vztah obousměrné symbiózy, vzájemné závislosti. Politikové se bez byrokracie neobejdou, protože sami nejsou schopni vykonávat každodenní běžné úkoly spojené s jejich funkcí. Ministr, kterého bojkotuje jeho úřad, je bezmocný a odepsán. Obdobně jako poslanec bez asistenta. Byrokracie naopak potřebuje politické „zakázky“, které tvoří základ a smysl její existence. Proto také s velkou radostí a iniciativou přijímá a vymýšlí stále nová doporučení, směrnice, omezení, posilující státní dirigismus.⁹ Přitom obě strany též mince rozhodují na základě vlastní užitkové funkce, která je pro ně v podstatě shodná: plat a ostatní příjmy, pověst, prestiž, moc, nadřazenost, změny ve fungování úřadu. Není náhodná odsouzeníhodná praxe, kdy plat politika se odvíjí od platu ve veřejné sféře, tedy té, o jejíž platové úrovni rozhoduje politik (není také náhodné, že politici i byrokraté se žádoucí změně této praxe zdaleka vyhýbají).

Argumentů o zásadní nesprávnosti stanovování platů byrokratů a politiků je celá řada, nicméně o nich rozhodují ti, proti nimž objektivně směřují. Za základní lze pokládat vyloučení principu ekonomické kalkulace (na rozdíl od

⁷ Toto členění je do značné míry umělé, neboť zatím neexistuje žádný způsob, který by sjednotil a definoval problémy jednotlivých činností, např. vlivu, podob a důsledků externalit, veřejných statků a asymetrických informací, nedostatečné konkurence, stabilní kupní síly, stability veřejných rozpočtů, stability trhu práce apod.

⁸ Chceme-li porozumět hospodářské politice, musíme pochopit jak fungování trhů, tak i vlády. V obou případech se setkáváme s lidmi, kteří mají své (odlišné) zájmy a pohybují se v jiném prostředí, vyžadujícím jiné chování a rozhodování. Největší chybou je, přistupuje-li se k lidem z odlišného prostředí (trhu a vládního prostředí) odlišně. Připomeňme si zde tzv. Condorcetův hlasovací paradox a jeho aplikaci na moderní demokracii, který spočívá v tvrzení, že role politiků nespočívá pouze ve výkonu příkazů voličů a pasivním sledování „obecného zájmu“. Politici i byrokraté totiž mohou do značné míry obsah tohoto pojmu sami určovat a manipulovat s jeho výsledkem.

⁹ Čím rozsáhlejší agendu a čím větší rozpočet úřad má, tím větší je prestiž politika, jeho úřadu i zaměstnanců.

soukromého sektoru, který se bez ní neobejde). Dalším je skutečnost, že byrokrat, který své služby neprodává, postrádá přímou vazbu na zbytek ekonomiky, a proto neví, zdali společnosti přispívá či nikoli (subjektivně je ovšem o své výjimečnosti přesvědčen). Nezanedbatelné, a potenciálně velmi nebezpečné, je to, že byrokrat jako hlavní zdroj informací, podnětů a iniciativ (a současně jejich hlavní realizátor) má mimořádné možnosti politika ovlivňovat a zneužívat (např. lobbováním).

Na druhé straně nelze nevidět, že byrokraté se chovají sami o sobě velmi racionálně. Snaží se „maximalizovat slasti a minimalizovat strasti“. Nejen subjektivní (osobní příjmy, benefity a požitky), ale i celého úřadu (např. duchovní příjem z příjemného a prestižního prostředí).

Obecnou tendencí byrokracie je růst (finanční, materiální i personální). Vyplývá to z užitné funkce byrokracie i z jejího postavení v informačním systému. Logiku lze vyjádřit poněkud zjednodušeně následovně. Politik předloží voličům program. Ti ho zvolí. Zvolením získává politik dlouhé nerušené období pro plnění svých slibů (zpravidla velmi korigovaných tzv. konsenzem politických sil) i svých zájmů a preferencí. Část svých pravomocí deleguje na byrokracii (asistenty, tajemníky), která je v průběhu volebního období vykonává. Stále ve větší odtrženosti od reálných podmínek a úkolů plnění volebního programu. Současně podává informaci politikovi o plnění úkolů. Výsledkem je, že výkonný orgán fakticky kontroluje sám sebe (výrazné to je v omezených kompetencích Nejvyššího kontrolního úřadu a rizikově i v bezpečnostních složkách). Důsledkem tohoto asymetrického duálního informačního procesu je stále výraznější rozpor mezi informací a realitou. V zájmu byrokratů je podávat informace o co nejlepším plnění úkolů. Politik má zájem se co nejlépe prezentovat před voliči. Proto má i tendenci zakrývat případné chyby byrokracie. Volič se nakonec stává obětí informačního podvodu. Dostává informace tendenční, neúplné, zkreslené byrokracií i politiky.

Tvorba a prosazování státních zásahů

Jednou z hlavních a rozhodujících úkolů byrokracie jako činnosti i sociální skupiny je tvorba, prosazování, realizace, kontrola a vyhodnocování účasti státu na řízení a správě státu. Tvorba a analýza nejrůznějších druhů intervencí na fungování společnosti a především na fungování trhu. Odstraňování tržního selhání, které mnohdy zcela účelově inspiruje právě byrokracie v potřebě obhájit svou existenci a rostoucí váhu ve společnosti. Je obecně známé, že existují dva základní způsoby uspokojování potřeb člověka. Zaprvé výrobou a dobrovolnou směnou s ostatními na trhu (ekonomické prostředky), zadruhé vyvlastněním bohatství druhých (politické prostředky). Stát zde vystupuje jako svérázná organizace politických prostředků.

Subjekty, které násilně zasahují do svobodných společenských nebo tržních vztahů, nazývá Rothbard „útočníky“ (obecně jím je v ekonomice každý,

kdo iniciuje násilný zásah do svobodného jednání lidí a soukromého majetku). Jak si to může dovolit, jaké formy a metody využívá?

Útočník (politik, byrokrat) především může jednotlivci přikázat, aby dělal či nedělal určité jasně vymezené věci, přičemž se to týká pouze osoby a majetku konkrétního jedince. Útočník v zásadě omezuje užívání majetku v situaci, kdy nedochází ke směně. Tuto formu nazýváme „autistickou intervencí“, neboť jakýkoli příkaz dopadá pouze na jedince samotného.¹⁰

V dalším případě si může útočník vynutit násilnou směnu mezi sebou a jedincem, případně si od jedince „vynutit“ dar pro sebe samotného. Hovoříme pak o „binární intervenci“, neboť se uskutečňuje mezi dvěma lidmi (útočník a intervenovaný jedinec) na základě ustaveného hegemonistického vztahu.¹¹

Ve třetí formě intervence - „triangulární“ - jde o hegemonistický vztah nastolený mezi útočníkem a dvojicí, která směnu provádí nebo by ji potenciálně prováděla. Jinými slovy jde o vztah, kdy útočník může dvojici subjektů ke směně donutit nebo ji naopak zakázat. Příkladem tohoto druhu intervence je regulace cen.¹² Je zřejmé, že společným znakem všech tří druhů intervencí je vztah ovládnutí a poslušnosti, tedy vztah protikladný se smluvním vztahem.

Chceme-li analyzovat zdroje a projevy intervence, což je významný předpoklad možného úspěšného boje s byrokracií - např. omezením jejich formálních (legislativních) nadřazeností nad občany -, musíme prvotně srovnat jejich přímé dopady na užitek účastníků se stavem svobodné společnosti. Tedy poměr mezi stavem bez intervence a po ní. Toto porovnání de facto provádíme denně např. posuzováním dopadů změny cen, daňového systému, slevových akcí apod. Sledujeme tím mj. i změnu spotřeby obyvatelstva co do množství i kvality, regulujeme užívání zdrojů i efektivitu jejich čerpání. Násilnost tohoto zásahu si většinou ani neuvědomujeme a přijímáme jej jako logický regulativ státní moci vyplývající ze situace vis maior. Ve skutečnosti jde o násilnou intervenci více či méně deformující trh. Opačný trend, náprava tržních deformací, je mnohem méně častá (příkladem obou tendencí může být stanovení minimální mzdy nebo systém valorizací důchodů). To však již výrazně přesahuje možnosti tohoto příspěvku.

¹⁰ K autistickým intervencím dochází tehdy, když útočník k něčemu nutí člověka, který za to nedostává žádný ekvivalent (zboží či službu). Jde o případ vraždy, přepadení, násilného vynucování, případně o zákaz projevu, obřadů apod. I když jde o eventualitu příkazu pro všechny členy společnosti, v podstatě jde o mocenský vliv státu na jednotlivce individuálně.

¹¹ K binární intervenci dochází tehdy, donutí-li útočník jedince k tomu, aby provedl směnu či jednostranný dar přesunutím zboží či služby k útočníkovi. Obecným příkladem jsou daně, povinná vojenská služba či zmonopolizované soudní služby (mezi nuceným darem a nucenou službou není žádný rozdíl).

¹² Zajímavé je, že většina autorů zabývajících se státními intervencemi, resp. ingerencí politiků a byrokratů do života společnosti věnuje svou pozornost výrazně přednostně triangulárním intervencím, jako by první dva způsoby byly organickou zažitou součástí ekonomického i sociálně politického života. Je tomu tak většinou u stoupenců svobodného trhu bez přívlastků.

Shrnutí

Je zřejmé, že negativa byrokratických systémů a činností převažují. Především nejsou pro řadu (globálně pro většinu) oblastí lidské činnosti, zejména tvůrčích, koncepčních, prognostických a intenzifikačních vhodné. Z tohoto pohledu je stále více organizací, trpících nadměrnou byrokratizací, které je nezbytné přizpůsobit sociální změně - deregulaci. Máme zde na mysli zejména stažení či alespoň omezení účasti státu v řadě oblastí jako *conditio sine qua non* zvýšení výkonnosti organizace a zkvalitnění jejího kontaktu s občany. Problém je v tom, že i když dojde k pokusům o debyrokratizaci a deregulaci řízení a organizace státní správy, jsou reálné výsledky tristní. I když zaznamenáme pokusy o změnu zavedených postupů, metod, principů, předpisů či úkolů, je očekávaná změna především díky rigiditě státní správy zpravidla opožděná, pomalá, neúplná, dílčí. Nezapomínejme na to, že byrokraté jsou de facto nekontrolovatelní, resp. zapouzdření ve svém vlastním vnitro-organizačním „systému“. Z toho plyne mj. poznatek, nikoli pouze teoretický, že zájmy společnosti i organizace *sui generis* budou pro byrokraty až na druhém místě, za jejich osobními zájmy a preferencemi.

Byrokracie svou podstatou nemůže zaniknout. Tvrdit opak by bylo neodpovědné. V každém systému existují funkce a činnosti, jejichž výkon veřejnost deleguje na vyšší orgány. Svou vlastní suverenitu a svobodu rozhodování dobrovolně omezuje a očekává, že se o ně odpovědně postará stát. Boj s byrokracií tedy znamená vtěsnat ji do rámce zajišťování úloh přenesených zdola, zabránit jí přejímat do své působnosti věci, které lze úspěšně řešit na občanském základě. Tedy překonat lenost občanského sektoru, deregulovat stát a maximálně posílit váhu volených aktérů komunální sféry jako významné podmínky žádoucí flexibility a autonomie občanských institucí.

Druhou, s uvedeným spojenou linií debyrokratizace státu je redukce administrativní zátěže. Zde se jeví prvoplánově radikální snížení stavu byrokratů, změna stylu a metod jejich práce, garance maxima odbornosti a apolitičnosti, vycházející z důsledného personálního auditu úřadů. Byrokraté musejí sloužit, nikoli diktovat. Plně funkčními se musí stát opatření k soustředění souvisejících agend na jedno místo (Czech POINT, základní registry), funkční elektronizace státní správy (datové schránky) a podstatná redukce požadovaných informací. Kritériem musí být i počet uvolněných úředníků (opatření e-Governmentu by mělo podle některých uvolnit až 60 % úředníků). Transformaci státní správy pomocí informačních a komunikačních technologií je tedy nutné pokládat za prvořadý úkol všech politických sil.

Základní literatura:

- BUCHANAN J.: Politika očima ekonoma, Liberální institut, Praha, 2001
ENCYKLOPEDIE politického myšlení, Jota, Brno, 1995
JANDOUREK J.: Úvod do sociologie, Portál, Praha, 2003
KELLER J.: Sociologie organizace a byrokracie, Slon, Praha, 2007
MISES von L.: Byrokracie, Liberální institut, Praha, 1998
ROTHBARD M.: Ekonomie státních zásahů, Liberální institut, Praha, 2001
STIGLITZ J.: Ekonomie veřejného sektoru, Grada, Praha, 1997

(Listopad 2017)