

## Byrokracie, organizace – teoretická východiska

Barbora Justianová

(část diplomové práce "Tady se si sedněte, pane Micka" Analýza institucionálních interakcí na úřadě práce.

<http://www.cts.cuni.cz/~konopas/stupra/justianova.htm>

...

Předkládaný výzkum se soustředí na styčnou plochu mezi zaměstnankyněmi středně velkého úřadu, které se nacházejí na nejnižším stupni byrokratické hierarchie (na jejímž vrcholu stojí ministr práce a sociálních věcí) a jejich klienty, řadovými občany, kteří mají co do činění s nezaměstnaností. Lze najít nějaký teoretický základ k podobnému výzkumu? Samozřejmě existuje bohatá literatura na téma byrokracie a organizace. Záleží na tom, jakým způsobem chci nahlédnout dané jevy, v tomto případě úřad a jeho klienty. Nasnadě je nejprve popsat úřad jako součást byrokratického aparátu a obrátit se k teoriím byrokracie. Perspektiva studia úřadu může být různorodá. Např. Keller [Keller 1996] rozděluje teorie byrokracie a organizace analogicky sociálně vědním paradigmatům na strukturně funkcionalistické, konfliktualistické a interpretativní. Co se týče první skupiny, jedná se z velké části o práce studující organizace včetně byrokracie jako sociální útvary, které se liší od okolního prostředí tím, že jsou určitým způsobem organizovány a strukturovány. Sociologové se pak zabývají tím, že odhalují principy strukturování, studují fungování byrokratického úřadu jako celku a zjišťují důvody případných dysfunkcí.

Mezi nejvýznamnější teoretiky byrokracie patří Max Weber. "V současnosti je pojem byrokracie považován téměř za prosté slovo ... ačkoliv ze sociologické perspektivy je třeba byrokracii vidět jako součást formální organizace, ve které pravidla a hierarchické uspořádání jsou používány k dosažení efektivity", píše Peter Blau a Marshal W. Mayer [1987: 113]. Takto ji chápal Max Weber, který se pokusil v zásadě funkcionálně popsat princip jejího fungování na základě typických charakteristik lidských organizací. Vytvořil konstrukt - ideální typ byrokratické organizace, pro veřejnoprávní platformu byrokratický úřad v soukromohospodářské oblasti byrokratický podnik.

Weberovy hlavní charakteristiky byrokratických struktur jsou vlastně výčtem kontrolních mechanismů [Keller 1991]. Principy fungování moderního úřadu, jejichž objevení se stalo základem sociologického i obecného chápání byrokracie, jsou [Weber 1997]:

- 1) Pracovní aktivity pro účely organizace jsou distribuovány ustáleně jako úřední povinnosti.
- 2) Úřad je organizován na hierarchickém principu (sytém nadřízenosti a podřízenosti).
- 3) Operace jsou řízeny konzistentním systémem abstraktních pravidel a sestávají z aplikací těchto pravidel na jednotlivé případy.
- 4) Ideální úřední jednání je vedeno v duchu formální neosobnosti (bez zášti a vášni, bez výrazů náklonnosti nebo nadšení) v zájmu racionality jednání. To představuje faktor, který činí vládní úředníky nepopulárními. Rezervovaný přístup a nedostatek upřímného zájmu o klienty jako o lidské bytosti však v podstatě klientům prospívá, objektivnost a nedostatek osobního zájmu jsou neoddělitelné, jednoduše řečeno nezinteresovaný člověk nenadržuje jedněm a „nepotápí“ druhé.
- 5) Zaměstnání v byrokratických organizacích je založeno na kvalifikaci a je obvykle chráněno proti svévolnému vyhození (například formou u nás v současnosti diskutované definitivy), což zakládá možnost vytváření kariéry úředníka.

Úřední funkce je ve Weberově ideálně typické konstrukci povoláním, nelze ji tedy považovat za běžnou honorovanou směnu služeb, ale jako přijetí specifického závazku věrnosti. Úřední život (kancelář) je striktně oddělen od soukromého, včetně majetku úředníka a jeho korespondence. Rysem moderní byrokracie, který Weber často vyzvedá, je její schopnost vyřizovat záležitosti věcně, tj. vyřizovat bez ohledu na danou osobu, dle *vypočitatelných pravidel*.

Takovýto čistě byrokratický typ organizace je z technického úhlu pohledu schopen dosahovat nejvyššího stupně efektivity. Podle Webera se byrokratická organizace šíří právě proto, že má technické přednosti před jinými formami organizace. „Přesnost, rychlost, jednoznačnost, zběhlost v jednání, návaznost, diskrece, striktní podřízenost, méně třenic, úspora věcných a osobních nákladů, to vše je optimální při administrativě důsledně byrokratické ...“ [Weber 1997: 77] Kombinovaný účinek zmíněných charakteristik byrokracie vede k vytvoření takových sociálních podmínek, které nutí každého člena organizace k tomu, aby jednal podle racionálních snah a cílů organizace.

Weber také věnoval pozornost distribuci moci mezi organizačními pozicemi v byrokratické struktuře a vysvětloval legitimitu přijímání pravidel v těchto strukturách. Legitimita, jež umožňuje nařizovat a přijímat pravidla v těchto hierarchických uskupeních, je spojena s pojmem racionálně-legální autority. O racionálně-legální (byrokratické) legitimitě hovoříme v tom případě, pokud subjekty akceptují pravidla jako ospravedlnitelná, neboť odpovídají souboru abstraktnějších pravidel, která jsou považována za legitimní a z nichž je partikulární pravidlo odvozeno. Opakem je autorita tradiční, pokud subjekty akceptují příkazy nadřízených jako opodstatněné na základě toho, že se jedná o způsob, jakým se věci dělají a vždycky se dělaly i v minulosti.

Pro tento můj výzkum jsou důležité právě jeho postřehy o autoritě byrokrata – jejím základem, který ovšem nenahrazuje legitimitu, mají být vědomosti, znalosti, odborné vzdělání a výcvik. Přestože moje výzkumná perspektiva se od Weberovy teoretické významně odlišuje, není možné se nějak nevztahovat k jeho konceptům. V dalších kapitolách se tedy alespoň z části pokusím zjistit, zda dnešní úřad, který je v centru mé pozornosti, odpovídá parametřům daným jeho idealtypem či zda je vůbec srovnatelný.

Ačkoli Weber popsal byrokracii jako lidské seskupení, které je schopno dosahovat nejvyššího stupně efektivity, upozorňoval, že jejich extrémní racionalita je křehká a musí být neustále chráněna proti vnějším tlakům, aby byla zachována autonomie, potřebná k zachování původních cílů. Většina dalších autorů, jejichž teorie se odvíjejí od Weberova konceptu, se věnovala především dysfunkcím a negativním důsledkům byrokracie.

R. K. Merton jako první poukázal na nechtěné důsledky byrokratického chování. Dysfunkce byrokracie v jeho pojetí představuje ritualismus - čím je úřad starší a zavedenější, tím více směřuje k záměně prostředků (dodržování předpisů a pravidel) za cíle. Nezamýšlené důsledky byrokratizace se projevují v těchto negativních rysech úřadu [podle Kabele 1999: 237-38]: tendence vyloučit veřejnost ze hry, utajovat informace; trénovaná neschopnost (opakování úkonu bez ohledu, zda to k něčemu je); přemístění cílů a trvání na dodržování pravidel samo o sobě; zposvátnění sociálních vztahů (jen vyvolení se smějí zúčastňovat byrokratických rituálů); přehnaná konformita a odtaziťost od reality; přehlížení zájmů klientů (vrchnostenský přístup).

Rituální chování je však podle Croziera dobře promyšlenou taktikou úředníků, kterou využívají k dosažení svých cílů. V důsledku nutnosti diferenciaci a specializace činností uvnitř byrokratické struktury jsou totiž lidé na vrcholu byrokratické pyramidy značně závislí na svém aparátu a pracovníci na nižších stupních organizační hierarchie mají vždy jistý prostor pro autonomní rozhodování, někdy i v rozporu s vůlí centra. „Každý člen organizace

je expertem svého druhu. Proto má k dispozici určitou moc nad ostatními, jejichž postup do určité míry závisí na jeho vlastním rozhodnutí.“ [Crozier 1964:163] Crozierovi nadřizení a podřízení se stávají, oproti více či méně neosobním úředním mašinériím, aktéry obdařenými vůlí a silou, jsou to tedy oběti i komplicové.

A. Etzioni [1964] zahrnuje byrokracii pod všeobecný pojem organizace, což jsou podle něj všechny sociální jednotky (lidská seskupení) záměrně konstruované a rekonstruované k dosahování určitých cílů. Jsou charakterizovány: 1) dělbu práce, moci a komunikačních pravomocí, dělba je úmyslně naplánovaná a umožňuje realizaci určitých cílů, 2) přítomností jednoho nebo více center moci, které kontrolují soustředění sil organizace a řídí je směrem k zadaným cílům, 3) možností substituce zaměstnanců, nevhodné osoby mohou být odstraněny a jiné posazeny na jejich místo. Raison d'être organizací je služba vlastním cílům. Organizační cíl je žádoucí stav věcí, o který organizace usiluje, tedy budoucí stav věcí, který chce organizace jako kolektivita přivodit. Problémem, na který se Etzioni soustředí, je to, že jakmile jsou organizace jednou ustaveny, osvojí si svoje vlastní potřeby, které se někdy stanou "pánem" organizace. Každá organizace má nějaký formální, výslovně rozpoznatelný, někdy právně specifikovaný orgán pro řízení původního cíle a pro jeho zkvalitňování, přesto se může stát, že původní cíl je nějakým způsobem deviován, přeměněn nebo zcela zaměněn jiným, zástupným cílem. Etzioni pojmenovává tyto degenerace organizačních cílů, ale také, což je důležité pro můj výzkumný úkol, věnuje vztahu organizace a jejich klientů. Tvrdí, že veřejné i soukromé organizace v moderní společnosti nenaplnují potřeby svých klientů, neboť spotřeba jejich statků byla oddělena od kontroly nad distribucí zdrojů organizace, jednoduše řečeno vynakládání prostředků organizací není centrováno efektivně k naplnění potřeb klientů/zákazníků, pro nedostatek komunikace mezi nimi. Autor navrhuje způsoby řešení odstranění překážek v jejich komunikaci, čímž bude navržena rozhodovací spoluúčast klientsko/zákaznické straně. Tyto inovace na mne však působí značně nereálně, zejména v případě státních byrokracií.

Etzioni ve svých úvahách podobně jako Weber v podstatě nerozlišuje mezi komerčními a státními (soukromými a veřejnými) organizacemi, neboť tvrdí, že způsob jejich fungování je podobný.

Naproti tomu kritici byrokracie z řad ekonomů, jako je W. A. Niskanen [1971] u nás např. V. Benáček [1999], hledají kořeny problémů, které trápí klienty státních úřadů, právě ve faktu, že tyto nejsou soukromými jednotkami. Byrokracie vzniká tam, kde selhává trh při uspokojování poptávky po veřejných statcích. Niskanen [podle Hampl 2001] zkoumá byrokracii, tedy profesionální nevolený státní aparát, z pohledu cílů byrokrata prostřednictvím perspektivy ekonomické teorie Public Choice (teorie veřejné volby). Odpovídajíc slovníku této teorie si klade otázky po motivaci byrokratova jednání, zjišťuje, jaké výnosy maximalizuje, jak lze u něj definovat užitkovou funkci a co do ní vstupuje.

Podle něj je důležité, že na rozdíl od účastníků soukromé firmy: 1) zaměstnanci nemohou přebytky (rozdíl mezi příjmy a výdaji úřadu) použít jako vlastní příjem, 2) úřady v podstatě neprodávají svoje služby, výstup úřadu je tedy vágně definován, 3) tento výstup je obtížné kvalitativně měřit a srovnávat.

Byrokratovy zájmy tak nepředstavuje pouze plat, ale i nepeněžní požitky z úřadu, reputace, status, moc, rozsah kompetencí a možnost delegovat výkon činností na podřízené či jiné pracovníky. Nejdůležitější proměnnou, která ovlivňuje naplňování zájmů všech úředníků a obsahuje všechny důležité faktory je celkový rozpočet úřadu. Ten má tedy největší užitkovou funkci. Boj o rozpočet se stává bojem o čest úřadu<sup>[2]</sup>. Z hlediska mého tématu interakcí úředníků s klienty je zajímavá implikace tohoto zjištění na utváření vztahu úředníků ke svému okolí. Pro úředníky jsou, vzhledem k jejich zájmům a důležitosti rozpočtu, významné zejména

vztahy ke sponzorské organizaci, které mohou ovlivnit příjem úřadu. Ochota úřadu chovat se ke klientům tržně, tedy také si je poněkud předcházet, závisí přímo úměrně na tom, kolik dodatečných prostředků přidávají zákazníci úřadu k jeho základnímu rozpočtu. Úřad musí mít dobré vztahy s tím subjektem, z kterého mu plynou největší příjmy, a tím jevláda (ministerstvo) a ne řadový občan. Proto lze byrokracii z ekonomického hlediska ve vztahu ke klientům považovat za formu transakčních nákladů, které často nemají s veřejnými statky nic společného. [Benáček 1999: 438]

Na úřad je tedy možno pohlížet jako na makrostrukturu, systémově zkoumat způsob jejího fungování, její cíle, mocenský rozměr jejího uspořádání a další znaky, které jsou spojeny s fungováním moderní hierarchické organizace. Poněkud zjednodušeně řečeno, teorie podobného ražení pohlíží na organizace jako na reálné věci, které existují samy o sobě a vždy nějakým způsobem ovlivňují člověka a společnost, jsou však samy zčásti abstrahovány od působení lidí jako takových.

## Reference

- Arminen, I. (1998) *Therapeutic Interaction. A study of Mutual Help in the Meetings of Alcoholics Anonymous*. Helsinki: The Finnish Foundation for Alcohol Studies.
- Atkinson, J. Maxwell (1992) *Displaying neutrality: formal aspects of informal court proceedings* in: Talk at Work, edited by Drew, P., Heritage, J. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beattie, G., Doherty, K. (1995) I Saw What Really Happened. The Discursive Construction of Victims and Perpetrators in Firsthand Accounts of Paramilitary Violence in Northern Ireland. *Journal of Language & Social Psychology*, Vol 14 Issue 4, p408 – 434
- Benáček, V. (1999) Problémy české veřejné správy a byrokracie - současný stav a nástin řešení. Analytická podkladová studie pro zpracování Strategického programu sociálního a ekonomického rozvoje ČR. Rada vlády ČR pro sociální a ekonomickou strategii.
- Berger, P.L., Luckmann T. (1999) *Sociální konstrukce reality. Pojednání o sociologii vědění*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Blau, M. P. (1955) *The Dynamics of Bureaucracy: A study of interpersonal relations in two government agencies*. Chicago: Chicago Univ. Press.
- Blau, M. P. (1956) *Bureaucracy in Modern Society*. Random House, Inc.
- Blau, P. and Meyer W. Marshall (1987) *The Concept of Bureaucracy* in : *Introducing Sociology. A Collection of readings*. edited by Richard T. Schaefer and Robert P. Lamm, New York: McGraw-Hill, Inc.
- Clayman, S.E. (1992) *Footing in the achievement of neutrality: the case of news-interview discourse* in: Talk at Work, edited by Drew, P., Heritage, J. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clignet, R., Brown R.H (1991) A semiotics of the American self: Personal identity in the abstract society. *The American Journal of Semiotics*, 8, 4, 17-49
- Collins, R. (1975) *Conflict Sociology. Toward an Explanatory Science*. New York/San Francisco/London: Academic Press.
- Crozier M. (1964) *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Červená A. (1991) *Aktivní politika zaměstnanosti – role úřadů práce v České republice*. In: Nezaměstnanost. Nizozemská zkušenost a československá realita. Brno: Masarykova univerzita.
- Damohorský, M., Petrášek, F., Potůček M., Purkrábek M., Vavroušek J. (1996) *Veřejná politika*. Studijní texty ke stejnojmennému kurzu mag. studia oboru „Veřejná a sociální politika. Praha: FSV UK.
- Drew, P., Heritage, J. (1992) *Analyzing Talk at Work* in: *Talk at Work*, edited by Drew, P., Heritage, J. Cambridge: Cambridge University Press.
- Echaudemaison, C. D. a kol. (1995) *Slovník ekonomie a sociálních věd*. Praha: EWA Edition.
- Etzioni, A. (1964) *Modern Organizations*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Frič, P. a kol (1999) *Korupce na český způsob*. Praha: G plus G.
- Gale, J. (2000) Patterns of Talk: A Micro-Landscape Perspective. *The Qualitative Report*, Vol. 4, Numbers 1/2. Available at (<http://www.nova.edu/ssss/QR/QR-2/rfa.html>)
- Giddens, A. (1981) Agency, institution, and time-space analysis. In: K. Knorr-Cetina, A.V. Cicourel, eds.: *Advances in social theory and methodology: Toward an integration of micro- and macro-sociologies*. London: Routledge & Kegan Paul, 161-174
- Giddens, A. (1999) *Sociologie*. Praha: Argo.
- Goffman, E. (1967) *Interaction Ritual. Essays on Face to Face Behavior*. New York: Anchor Books Doubleday & Company, inc.
- Goffman, E. (1981) *Forms of Talk*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Goffman, E. (1999) *Všichni hrájeme divadlo. Sebe prezentace v každodenním životě*. Praha: Nakladatelství studia Ypsilon.
- Hámpel, M. (2001) Teorie byrokracie v pojetí Williama A. Niskanena, *Politická ekonomie*, 1, 47-57
- Have, P. ten (1986) *Methodological issues in conversation analysis*. Paper for the "Issues in qualitative data interpretation", Research committee 33, Logic and methodology in sociology, XIth World congress of sociology". VIII/86, New Delhi, India. Available at (<http://www.pscw.uva.nl/emca/mica.htm>)
- Have, P. ten (2000) Membership categorization, sequencing, and inference: working toward 'the anchor point' (draft 1.1).
- Have, P. ten (neuvedeno) *Formatting The Consultation: Communication Formats And Constituted Identities*. Available at (<http://www.pscw.uva.nl/emca/Format.htm>)
- Heritage, J. (1984) *Garfinkel and Ethnomethodology*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Hoffmanová, J., Müllerová, O. (2000) *Jak vedeme dialog s institucemi*. Praha: Academia.
- Chenail, R. (1995) Recursive Frame Analysis, *The Qualitative Report*, Vol. 2, Issue 2. Available at (<http://www.nova.edu/ssss/QR/QR-2/rfa.html>)
- Justianová B. (1999) *Výzkum korupčního klimatu na úřadu práce. Případová studie. Závěrečná zpráva o realizaci projektu podpořeného Transparency International ČR a Nadací rozvoje občanské společnosti z Phare Programu rozvoje občanské společnosti Komise Evropské Unie*.
- Kabele, J. (1996) Sociální konstruktivismus. *Sociologický časopis*, Volume 32, No. 3: 317-337.
- Kabele, J. (1998) *Přerody - principy sociálního konstruování*. Praha: Karolinum.
- Kabele, J. (1999) Česká byrokracie a korupce. In: Frič, P. a kol. *Korupce na český způsob*. Praha: G plus G.
- Keller, J. (1991) Civilizační poslání byrokracie. *Sociologický časopis*, Vol. 27, No. 2, 119-132.
- Keller, J. (1997) *Sociologie byrokracie a organizace*. Základy sociologie 1. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Konopásek, Z. (1998) *Estetika sociálního státu. O krizi reprezentace (nejen) v sociálním zabezpečení*. Praha: G plus G.
- Konopásek, Z. (1999) *Biografické a institucionální reprezentace (úvod)*. Studijní text ke kurzu Biografie a instituce. Available at ([http://vyuka.institut.cz/bio\\_inst/99\\_00/texty/01.htm](http://vyuka.institut.cz/bio_inst/99_00/texty/01.htm))
- Linnell, P., Gustavsson, L., Juvonen, P. (1988) Interactional dominance in dyadic communication: a presentation of initiative-response analysis. *Linguistics*, Vol. 26, 415-442
- Mareš P. (1998) *Nezaměstnanost jako sociální problém*. Praha: SLON.
- Mayer, K. U., Schoepflin, U. (1989) The State and The Life Course. *Annual Reviews Sociology*, Vol. 15, 187-209
- Maynard, D. W., Kinnel, A. M. K. (1996) The Delivery and Receipt of Safer Sex Advice in Pretest Counseling Sessions for HIV and AIDS. *Journal of Contemporary Ethnography*, Vol. 24, Issue 4, 405-438
- Miller, G. (1994) Towards Ethnographies of Institutional Discourse. *Journal of Contemporary Ethnography*, Volume 23, Issue 3, 281 – 308
- Miller, G., Holstein, J.A. (1995) Dispute domains. *The Sociological Quarterly*, Volume 36, Number 1, 37 – 60
- Miller, G., Silverman D. (1995) Troubles Talk and Counseling Discourse, *Sociological Quarterly*, Vol. 36 Issue 4, 725 - 748
- Ministerstvo práce a sociálních věcí, Available at (<http://www.mpsv.cz>)
- Niskanen, W., A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Press.
- Potůček, M. (1998) *Analýza vývoje neuralgických bodů a rozvojových příležitostí české sociální politiky po roce 1989*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, Studie 6/1998
- Psathas, G. (1995) *Conversation analysis. The Study of Talk-in-interaction*. London: Sage.
- Roberts, F. (2000) The Interactional Construction of Asymmetry: The Medical Agenda as a Resource for Delaying Response to patient Questions. *The Sociological Quarterly*, Volume 41, Number 1, 151 – 170
- Sacks, H. (1972) An initial investigation of the usability of conversational data for doing sociology. In D. Sudnow (ed.) *Studies in Social Interaction*. New York: Free Press, 31-74
- Silverman, D. (1997) *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analysing Talk, Text and Interaction*. London: Sage Publications.
- Schegloff, E.A. (1992) *On talk and its institutional occasions* in: *Talk at Work*, edited by Drew, P., Heritage, J. Cambridge: Cambridge University Press.

Steinich I. (1991) *Řešení nezaměstnanosti: postavení federálního ministerstva práce ve vztahu k republikovými a oblastním orgánům práce*. In: *Nezaměstnanost. Nizozemská zkušenost a československá realita*. Brno: Masarykova univerzita

Šiklová, J. (1995) První pomoc proti úřadům. *Listy*, ročník XXV, číslo 4, 12-13

Weber, M. (1997) *Autorita, Etika a společnost. Pohled sociologa do dějin*. Praha: MF.

Zákon ČNR č. 9/1991 Sb. o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti