

volný (kláštery). Někde uprostřed jsou pak situována kasárna jakožto instituce kvazidobrovolná, která prezentuje nucený pobyt jako čestnou službu, nikoli jako trest.

Goffman klade důraz na nezamýšlené vedlejší účinky převýchovy provozované v podmínkách totálních institucí. Tyto ústavy často ve své ideologii prohlašují za svůj cíl vybudování či posílení seberegulačních schopností u svých chovanců. Způsob, jakým jsou tyto instituce provozovány, způsob, jakým pohlízejí na své chovance a jakým přeformovávají jejich osobnosti, je však právě tomuto cíli naprosto vzdálen. Nezanedbatelná část totálních institucí slouží jako pouhé odkladiště problémových lidí. Veřejnosti jsou však prezentovány jako zcela racionálně fungující organizace efektivně naplňující své oficiálně schválené cíle. Jestliže totální instituce nějakým způsobem tvarují osobnosti svých chovanců, pak to rozhodně není tím směrem, o němž samy hovoří jako o žádoucím.

## Kapitola 9

### BYROKRACIE

Prvý, kdo použil termínu „byrokracie“, byl francouzský ekonom-fyziokrat Vincent de Gournay. Měl tak učinit roku 1745. Od té doby sdílí tento termín osud snad všech pojmů užívaných ve společenských vědách. Různí autoři mu přidělují významy často značně odlišné, žurnalistická praxe a intuice politiků přispívají k dalšímu zamlžení již tak nejasného obsahu. V odborné sociologické literatuře patří k nejužšímu Bendixovo vymezení byrokracie a byrokratizace, které respektuje linii weberovskou (Bendix 1947, 1977). Často bývá citováno také Mertonovo klasické vymezení byrokratické osobnosti (Etzioni 1961b). K méně známým, ale zdařilým pokusům o vymezení tohoto fenoménu patří však také například (Selznick 1943; Page 1946; Sauvy 1956; Hall 1963; Mouzelis 1967; Schluchter 1972; Meyer 1972; Meyer, Brown 1977). V rámci české sociologie se o totéž pokusili především (Mertl 1937) a (Fibich 1967).

Nejčastěji bývá termín „byrokracie“ spojován se třemi značně odlišnými okruhy významů:

1. Politologie rozumí pod „byrokracií“ vládu uskutečňovanou skrze úřady, skrze státní aparát složený ze jmenovaných, a nikoli volených činitelů, organizovaný hierarchicky a formálně závislý na držitelích legitimní moci. Jedná se o vládu regulovanou sice zákony, avšak připouštějící jen minimální účast občanů na řízení veřejných záležitostí. Alternativní uspořádání předpokládá jistou decentralizaci státní správy a doprovodné zvýšení úlohy volených zástupců občanů, především na úrovni lokální a regionální samosprávy.

2. V sociologii a v historických vědách se, do značné míry pod vlivem díla Maxe Webera, rozumí byrokratizací snaha o racionalizaci kolektivních aktivit spočívající ve vytváření velkých výrobních i nevýrobních organizací a právních systémů, které jsou řízeny pomocí neosobních pravidel. Alternativou moderní byrokracie v tomto slova smyslu by byl návrat k historicky ranějším formám organizace správních i produkčních aktivit, tedy v terminologii Maxe Webera návrat k patrimoniálním či dokonce patriarchálním formám panství. Byrokracie v tomto čistě technickém smyslu může být nahrazena jedi-  
dině vládou neodborných diletantů, neprofesionálů.

3. V běžném užívání označuje „byrokracie“ nesrozumitelný způsob vyřizování poměrně jednoduchých záležitostí, který komplikuje a znepříjemňuje život občanů. Patří sem například neúměrně dlouhé vyřizování záležitostí, rutinní nezáměr, s nímž úředníci přistupují k vyřizování jednotlivých případů, komplikovanost procedur, ignorování cílů, jimiž je organizace výslovně pověřena apod. Alternativou by bylo co nejmenší a co nejpružnější používání výkazů, statistik a dotazníků, co nejkratší fronty přede dveřmi úřadů a co nejkratší lhůty pro vyřizování žádostí.

Různost pojetí je dále komplikována skutečností, že samotný výraz „byrokrat“ není stvořen příliš šťastně. Toto označení budí dojem, že jednotliví úředníci vládnou, že jsou skutečnými držiteli suverénní moci. Tomuto stavu však odpovídaly mnohem více právě předbyrokratické poměry. V moderní společnosti je vztah mezi úřadem a mocí ambivalentní. V principu je každý jednotlivý úředník byrokratického aparátu relativně bezmocný ve srovnání se svým předchůdcem – úředníkem předbyrokratické éry. Moderní byrokratický aparát vzniká právě tím způsobem, že úředníci jsou vyvlastněni od svých úřadů a stávají se z nich zaměstnanci, které lze za jistých okolností propustit, odvolat, přemístit apod. Jednotliví byrokratičtí úředníci jsou ve feudálním i v kapitalistickém systému v poslední instanci závislí na skutečných držitelích moci, i když systém byrokracie jim propůjčuje jistou autonomii a redukuje míru možné libovůle při jejich přijímání, postupu i odvolávání z funkcí. Zároveň však platí i opak: ti, kdo stojí u zdrojů moci, tedy mocenská elita, jsou po vzniku byrokracie zcela závislí na existenci systému úřadů jako celku. Bez tohoto systému by byla jejich moc technicky nerealizovatelná. V tomto smyslu jsou tedy úřady jak pouhým nástrojem (brány jednotlivě), tak i podstatnou součástí (brány jako celý systém) existující moci.

### 9.1 Paradoxy byrokracie

Byrokracie nekomplikuje život pouze občanům, komplikuje ho také společenským vědám. Představuje totiž krajně nejednoznačnou kategorii, která kříží mnohá ustálená sociologická schémata a problematizuje nejednu uznávanou typologii.

Jak bylo již zmíněno, byrokracie hraje významnou roli při mocenském rozhodování, přitom však není v žádném politickém systému formální držitelkou moci. Zatímco v minulosti často de facto rozhodovala za panovníka, dnes se skrývá nejčastěji za vládu lidu. I když každý úřad představuje v oficiální rovině specifický druh služby, kterou společnost poskytuje svým občanům, by-

rokratický úředník dojmem služebníka rozhodně nepůsobí. V každém případě a v každém režimu však byrokracie zcela spolehlivě činí neprůhlednými mechanismy rozhodování.

Ti, kdo tvoří součást byrokratického aparátu, představují vysoce specifickou sociální skupinu. Odlišují se od jiných skupin výrazně charakterem své práce, způsobem života svých členů, hodnotovou orientací a celkovým postavením ve společnosti. Přitom je tato skupina jako celek obrovsky rozrůzněna směrem dovnitř, neboť do ní patří právě tak ministr jako poslední referent. Snad s výjimkou armády je obtížné najít jinou sociální skupinu vnitřně tak bohatě rozrůzněnou a přitom navenek tak kompaktní.

Byrokracie vykazuje řadu objektivních i subjektivních rysů sociální třídy, zároveň však vykazuje řadu prvků stavovských a zejména v jejích horních patrech nechybějí ani prvky kastovníctví. Přitom byrokracie není ani čistou třídou, ani klasickým stavem, ani běžnou kastou. Také v tomto ohledu se tedy vymyká zařazení pomocí standardních sociologických kategorií.

K již zmíněným paradoxům patří také to, že byrokracie je až nebezpečně všemocná, přitom každý její člen je víceméně bezmocný, je nahraditelný a zaměnitelný. Typický byrokrat se tak ocitá v poněkud schizofrenním rozpoložení. Jako člen mocné organizace se cítí nepřemožitelný, jako zaměnitelná součástka rozsáhlé byrokratické mašinerie se cítí bezmocný. Jeho vztah ke světu je tedy směsí jisté nadřazenosti, ale i určité zakomplexovanosti. Zatímco první postoj si osvědčuje zpravidla vzhledem ke klientům, druhý pocit může zakoušet vzhledem ke svým nadřízeným.

Veškerá jeho úctyhodnost je navíc odvozena od úctyhodnosti organizace, kterou reprezentuje, a jeho osobní kvality mohou na této skutečnosti změnit jen relativně málo. Možnost jeho vlastní profesní sebeúcty je navíc komplikována také tím, že vzhledem k charakteru své činnosti a na rozdíl od mnoha ostatních profesí nevidí za sebou zpravidla hmatatelné výsledky své práce.

Úředníci ostatně narušují mnohé zákonitosti samotné dělby práce. Jedná se o sociálně profesní kategorii, se kterou klasická ekonomická koncepce společenské dělby práce nijak nepočítá. Ve výčtu těch, kdo se postupně svou specializací vydělují (pasterci, řemeslníci, obchodníci), úředníci vůbec nefigurují, i když od raných dob jsou pro chod společnosti důležití v nemenší míře než ostatní profesní kategorie.

Tím ovšem problémy s dělbou práce nekončí. I když činnost úředníků stěžejí může být považována za fyzickou práci, vykazuje přesto řadu rysů, jež jsou tradičně spojovány právě s fyzickou prací (rutinnost až monotónnost, nízká míra tvořivosti, omezená možnost samostatného rozhodování, zaměřenost pouze na dílčí operace, absence komplexního nadhledu apod.). V tomto

smyslu je činnost úředníků zejména na nižších stupních byrokratického aparátu mnohem dělničtější než činnost mnohého kvalifikovaného dělníka.

A konečně, byrokratičtí úředníci patří do kategorie zaměstnanců, berou pevný plat, aniž by bylo možno stanovit adekvátnost výše platu vykonané práci. Podle velice pečlivých tarifů je byrokrat odměňován dokonce i za činnost, která může být zcela zbytečná a ve svých důsledcích dokonce škodlivá a celou společnost ochuzující. Byrokraté jsou i v rámci společnosti výkonu relativně vysoce honorováni ze zcela jiného důvodu než kvůli podanému výkonu. Musejí mít tolik prostředků, aby vystačili s jediným monopolním zaměstnavatelem a přitom mohli svým životním stylem důstojně reprezentovat organizaci, kterou zastupují. Jedná se zde o výrazný prvek principu stavovství.

Nastíněná ambivalentnost kategorie byrokracie má své hlubší společenskohistorické kořeny. Jako jeden z mála sociálních jevů nerespektuje byrokracie poměrně ostrou hranici, která od sebe odděluje společnost tradiční a moderní. Sociologie, která právě na tomto historickém přelomu vzniká, má ve své pojmové výbavě mnoha různými způsoby zakódován protiklad obou sociálních systémů. Proto je tak obtížné v sociologickém pojmosloví prostor pro byrokracii nalézt. Vždy se překrývá s typologiemi a kategoriemi, jež odrážejí historický zlom, který byrokracie jako zlom vůbec nepostřehla a nevnímá.

Historicky sahá dlouhý rodokmen byrokracie do předmoderních, a tedy zároveň předdemokratických poměrů. Odtud určitá ambivalentnost postavení byrokracie v demokratických společnostech, jak se jí zabývá od samého počátku 20. století dlouhá řada autorů: (Ostrogorski 1902; Herring 1936; Renner 1946; Hyneman 1950; Bensman 1963; Bendix 1964) a mnozí další.

Jak upozorňuje Peter Blau (1955), byrokracie je přímým protipólem demokratického rozhodování. Principy, na nichž spočívá, nejsou slučitelné s volbou, s diskusí, ani s respektováním mínění většiny. Zatímco formální organizace jsou založeny na principu minimalizace počtu nutných rozhodnutí, tedy voleb, vůdčím principem demokracie je právo na nesouhlas, možnost vyslovovat odlišný názor, tedy rozšiřovat plochy nejistoty, které nejsou pokryty žádnými již dopředu závaznými směrnicemi. Nebezpečím pro demokratické poměry je případná snaha přenášet princip účinnosti i do těch institucí, ve kterých by mělo jít o svobodu nesouhlasu, i když je to třeba nevykonné. Podle Blaua největší nebezpečí představují ty organizace, které mají zároveň o cílech rozhodovat i jich dosahovat, tedy politické strany. Výsledné odcizení voličů mívá podobu pocitu politické bezmocnosti.

Blau zároveň uznává, že v moderní společnosti není možno dosahovat demokraticky zvolených cílů bez pomoci byrokracie. Byrokratická forma orga-

nizace tedy zároveň demokracii ohrožuje a zároveň přispívá k realizaci jejích cílů. Je tedy zapotřebí nikoli zrušit byrokraticky řízené organizace, nýbrž hledat stále účinnější formy jejich demokratické kontroly. Blau se v polovině padesátých let 20. století optimisticky domníval, že výkonnost výrobních organizací, jejichž zásluhou došlo ke zvýšení objemu volného času, uvolňuje lidem ruce pro účast na boji proti byrokracím v těch oblastech, kde mohou být nebezpečím pro demokracii.

Procesem byrokratizace a debyrokratizace v podmínkách moderní společnosti se zabývá rovněž S. N. Eisenstadt (1959). Byrokratizace vede k rostoucí reglementaci nejrůznějších oblastí sociálního života, přičemž dochází k zámeně služby společnosti za službu zájmům organizací či jejich elit. Příkladem mohou být vojenské organizace, které se snaží vnutit svá pravidla civilnímu životu, či politické strany, které by chtěly monopolizovat svůj vliv na profesní i soukromý život občanů. Hrozí pak, že celá společnost ztratí vůči byrokracím svoji autonomii.

Eisenstadt však varuje i před debyrokratizací. Tento proces znamená, že nutnou míru autonomie ztrácejí naopak byrokratické organizace. Rozsah jejich pravidel i jejich cíle jsou minimalizovány, funkce byrokracie jsou přejímány jinými skupinami či institucemi. Příkladem debyrokratizace může být situace, kdy například určitá náboženská či politická skupina zasahuje do chodu byrokratického úřadu pro svůj vlastní užitek a pro své vlastní cíle. Jiným příkladem je stav, kdy politicky monopolní skupina získá kontrolu nad byrokratickou organizací a porušuje její pravidla, aby dala výhody držitelům politické moci či udržela jejich vliv nad různými segmenty obyvatelstva.

Eisenstadtovo pojetí vychází z Weberovy koncepce, která je postavena na předpokladu rovnováhy mezi profesní autonomií úředníků a možnostmi kontroly ze strany společnosti či politiky. Jestliže úředníci svoji autonomii z jakéhokoliv důvodu ztrácejí, máme co činit s debyrokratizací, jestliže se naopak ztrácí kontrola nad nimi, je v pohybu proces byrokratizace. Eisenstadt zdůrazňuje, že obojí proces může probíhat souběžně a neblahé důsledky se pak mohou násobit.

## 9.2 Vývoj názorů na byrokracii a její typologie

V průběhu 20. století se pohled na byrokracii v sociologické literatuře několikrát poměrně zásadním způsobem proměnil. Všechny vlivnější výklady povahy byrokracie vycházejí z koncepce nastíněné Maxem Weberem, zpravidla ji v analytické části (rozlišení hlavních znaků byrokracie) podržují, v řadě ohledů ji však podrobují více či méně zásadní kritice. Sociologicky mnohem

méně propracované bývají zpravidla politicky a ideologicky motivované výzvy k obraně před údajně vítězíci byrokracií (Allen 1931; Beck 1932; Sullivan 1940; Mises 1944; Zacherl 1948; Cohen 1965; Lefort 1971).

Weber je přesvědčen o čistě technické převaze byrokratického řízení oproti všem jiným formám správy. Z převahy byrokratické formy správy nad formou patrimoniální Weber ovšem vyvozuje sporný závěr, podle něhož v té míře, v jaké budou z činnosti správy ustupovat patrimoniální a jim příbuzné prvky, poroste účinnost byrokratické mašinerie. V čistě hypotetickém případě, když by bylo dosaženo ideálně typického stavu, účinnost byrokracie by byla maximální.

Max Weber zároveň předpokládal, že převládnutí chladné, nezúčastněné účelové racionality bude v byrokratických organizacích vykoupeno za cenu rostoucího odlidšťování jejich činnosti. Karl Mannheim (1940), jenž Weberovy obavy plně sdílel, se domnívá, že byrokratické mašinerie postupně nahrazují substancionální racionalitu racionalitou funkcionální. Zatímco substancionální racionalita znamená, že subjekt je schopen jednat inteligentně na základě svého vlastního výkladu dění a je si vědom důsledků svého jednání, funkcionální racionalita byrokracie směřuje jednání každého člena k cílům, které on sám neurčuje. Tím umožňuje lidem potlačit osobní zodpovědnost za jejich vlastní jednání. Výrazná specializace, která je doprovodným rysem vývoje velkých komplexních organizací, zužuje oblast zodpovědnosti a odděluje členy organizací od konečných důsledků jejich jednání.

Robert Merton již neporovnává byrokratickou správu s tím, co jí předcházelo, ale spíše s tím, jak by správa měla vypadat, aby byla únosná pro společnost, která sleduje ve všech svých činnostech především maximální možnou efektivitu. Poukazem na dysfunkčnost byrokracie zasazuje Merton svoji analýzu do širšího rámce své částečné revize základních tvrzení strukturního funkcionalismu. Mertonův přístup je mimo jiné zajímavý svou snahou sladit makrosociální a mikrosociální pohled. Poukazuje na úzký vztah mezi rituálním chováním jednotlivých úředníků a dysfunkčním charakterem organizace jako celku. Jestliže Weber odvozuje ze schopných (protože disciplinovaných) úředníků správné fungování organizace, pak Merton vysvětluje dysfunkční charakter organizace z neschopných (protože příliš disciplinovaných) úředníků. Pro oba sociology tedy zůstává výsledná kvalita celku prostým odrazem kvality jeho jednotlivých částí.

Mertonovo pojetí ovšem nevysvětluje, proč moderní společnosti, které jsou jinak zaměřeny na dosahování maximální efektivity, tolerují existenci mašinerií, které plýtvají časem, energií, finančními zdroji i nervy svých spo-

luobčanů. K tomuto problému se vyslovuje ekonomické paradigma ve studiu organizací reprezentované např. A. Downsem (1967) a G. Tullockem (1965), ale také institucionalismus, který z něj činí dokonce osu svého výkladu (Meyer, Scott 1983).

Osudovost byrokratických dysfunkcí a hlavní příčinu neschopnosti byrokracie se v mertonovském tónu pokusil osvětlit L. Peter, autor tzv. „Peterova principu“. Konstatuje, že byrokraté jsou povyšováni do stále vyšších pozic v rámci organizace na základě výkonu, který podali v pozici nižší (Peter, Hull 1969). Tento způsob kariéry je ovšem bytostně iracionální, protože neexistuje žádný vztah mezi kvalitou výkonu podaného na nižší pozici a schopností dostát často značně odlišným požadavkům spjatým s pozicí vyšší. V důsledku toho bývá pak jen otázkou času, kdy bude až dosud docela schopný úředník povýšen do funkce, v níž bude rozhodovat vyloženě nekompetentně. Každý úředník tak má šanci, že časem úrovně své nekompetentnosti dosáhne. Funkčnost organizace je tak ve skutečnosti udržována masou těch, kdo nejsou povyšováni.

Michel Crozier ve svých analýzách reaguje na situaci, kdy tradičně silná francouzská byrokracie se stává s postupující modernizací ostatních sektorů stále zjevnější brzdou rozvoje společnosti (Crozier 1987). Francouzský sociolog v jistém smyslu završuje kritiku Weberova klasického pojetí. Jestliže se již Mertonovi podařilo prokázat, že principy, které měly být zárukou efektivního fungování byrokracie, jsou ve skutečnosti hluboce dysfunkční, pak Crozier ukazuje, že tyto principy nemají ani dostatečně silný dehumanizující potenciál, jak mylně předvídal Max Weber. Zaměstnanci organizací se při sledování svých vlastních cílů naučili obratně využívat právě těch prvků, které měly, podle Webera, nejvíce sloužit neosobním cílům organizací.

Ani v případě Mertonem popisovaného ritualismu nejsou, podle Croziera, úředníci obětmi tlaků organizace. Jsou spíše obratnými spolupachatelí. Podobají se hráčům, kteří s oblibou sázejí na dysfunkční komplikace byrokratických mašinerií. Velkou část toho, co se v organizacích děje, lze tak pochopit jako produkt poměrně nesystematické obrany členů proti své organizaci a organizace proti svým členům. Obě strany přitom chtějí zvýšit svou moc, spíše než poškodit zájmy druhé strany. Struktury dnešních organizací nebyly vymyšleny jako rafinovaný útok na humanitu, vedený pod záminkou vzrůstu čistě technické účinnosti. Jsou vedlejším, nikým nezamýšleným důsledkem balancování mezi nutností koordinovat akci většího množství osob a snahou těchto osob ochránit některé své soukromé zájmy.

Podle Croziera, byrokracie vedle toho, že nesporně blokuje iniciativu a účinnost, blokuje i případné snahy úředníků získat pod svou osobní kont-

rolu prostředky, jež jim byly svěřeny. To je jeden z důvodů, proč si byrokracii ponechávají i ty společnosti, které jinak lpějí na produktivitě, účinnosti a ekonomii.

Od poloviny padesátých let 20. století jsou v souvislosti s nástupem kontingenčního paradigmatu konstruovány typologie formálních organizací a byrokracií. Jejich vznik je výrazem potřeby reflektovat v teoretické rovině značnou rozrůzněnost forem organizací, které byly předmětem empirického zkoumání.

V rovině formálních organizací obecně patří k nejznámějším typologie Etzioniho (1961a). Je postavena na rozlišení různých zdrojů moci, jimiž disponují řídicí pracovníci organizací, a různých postojů vůči této moci ze strany podřízených.

Vedení organizace může mít k dispozici trojí typ moci: donucovací (např. použití fyzické síly), odměňující (materiální či jiné formy odměny) a normativní (morální přesvědčení, prestiž organizace aj.).

Podřízení mohou reagovat na použitý typ moci především následujícími způsoby: odcizující reakce (nepodporovat cíle organizace), kalkuluující reakce (podpora cílů pouze ze ziskovosti), morální reakce (ztotožnění se s organizací). Kombinací uvedených typů získává Etzioni následující typologii organizací:

TYP ÚČASTI			
TYP MOCI	odcizující	kalkuluující	morální
donucující	1	2	3
odměňující	4	5	6
normativní	7	8	9

Podle autora zahrnují typy č. 1, 5 a 9 naprostou většinu všech formálních organizací. Charakterizuje je následovně:

Typ č. 1 – Organizace donucující. K dosažení hlavního cíle organizace, tedy izolace chovanců a dohledu nad nimi, je užíváno hrozby silou i různých forem přímého fyzického násilí. Organizace nejsou selektivní, akceptují každého, kdo je do nich umístěn. Chovanci se neidentifikují s cíli organizace, působí naopak často proti nim. Etzioni řadí do této kategorie vězení, koncentrační tábory, některé typy léčeben pro mentálně postižené aj.

Typ č. 5 - Utilitaristické organizace. Jako odměna za sledování cílů organizace slouží peníze a řada dalších výhod včetně kvalitních pracovních podmínek. Členové organizace kalkulují s těmito výhodami. Jde zpravidla o or-

ganizace vysoce selektivní, které vybírají své členy na základě testů, zkoušek apod. Patří sem výrobní firmy, státní správa a řada dalších především profesních institucí.

Typ č. 9 - Normativní organizace. Moc těchto organizací nad jejich členy je založena na přesvědčení, na tlacích sociální kontroly, na veřejném uznání či na charismatu vůdce. Členové se s organizací dalekosáhle identifikují. Míra selektivity při vstupu silně kolísá, jiná je u sekty, jiná v případě veřejné školy. Etzioni sem řadí církve, politické strany a spolky, univerzity, charitativní organizace, nejrůznější kluby, spolky apod.

I když uvedená typologie umožňuje uvědomit si míru rozrůzněnosti formálních organizací, a tedy neadekvátnost vyslovování univerzálních soudů o nich, sama o sobě je stále ještě příliš hrubá a zjednodušující. Kritikové poukázali například na to, že ignoruje rozdílnost kulturního prostředí, která působí, že zatímco typická euroamerická továrna náleží do typu č. 5, totéž zařízení v Japonsku má mnohem blíže k typu č. 9. Podobně například velikost a charakter církvi variuje mezi typy č. 9 a 5, ba může mít i některé rysy typu č. 1.

Z hlediska studia byrokracie je nevýhodné, že zmíněná typologie nesleduje výslovně právě ty rysy, které jsou pro povahu byrokratizovaných organizací nejpodstatnější (stupeň formalizace vztahů, hierarchičnost autority, charakter komunikace, existence neosobních norem apod.). Neumožňuje proto vystihnout stupeň byrokratizace jednotlivých typů organizací.

Jeden z prvních pokusů o stanovení typologie nikoli formálních organizací obecně, nýbrž přímo byrokracie, pochází od historizujícího sociologa F. M. Marxe (1959). Jeho koncepce se týká pouze státní správy a úředníků v ní činných. Autor rozlišuje čtyři typy byrokratických úředníků:

1. Strážní byrokracie. Jejím posláním je ztělesňovat hodnoty a normy společnosti a reprezentovat je přímo svým osobním příkladem. Historickým pravzorem byli vzdělaní čínští úředníci, jejichž kvalifikace zajišťovaná náročnými zkouškami nespočívala ve zvládnutí technických dovedností, nýbrž v osvojení kulturních norem. Jejich vystupování mělo záměrně silně ceremoniální charakter.

2. Kastovní byrokracie. Neslouží společnosti jako celku, nýbrž svým vlastním partikulárním, často rodovým zájmům. Idea veřejného poslání a služby celku je zde oproti předchozímu typu značně oslabena. Pěstování úředního tajemství a jeho předávání v rámci úřední kasty činí tuto formu byrokracie pro společnost nepostradatelnou.

3. Byrokracie patronáže. Obsazování úřadů se neděje ani na základě speciálních zkoušek, ani není přisvojeno dědičně, nýbrž je projevem osobní náklonnosti či je chápáno jako politická odměna. Tato forma byrokracie je vinou své odborné neschopnosti, nízké disciplinovanosti a lhostejnosti vůči obecným zájmům stěžejně slučitelná s rostoucí nutností státních zásahů do hospodářského života.

4. Byrokracie výkonu. Na rozdíl od předchozího typu neslouží dílčím zájmům, nýbrž zájmům obecným. S prvním typem ji spojuje požadavek osobní kvalifikace, liší se však od ní větší věcností a pragmatičností ve výkonu své funkce. Je dobře slučitelná s chodem moderní společnosti. Kryje se s weberským ideálem moderní byrokracie.

Se sociologicky laděnou typologií byrokracie přišel již dříve L. A. Reisman (1949). Ve snaze zmírnit příliš univerzalistická tvrzení R. K. Mertona o chování byrokracie rozlišil čtyři rolové typy byrokrata: Funkcionalista je úředník, který je orientován více na svoji profesní skupinu než na samotnou organizaci, jejímž je členem. Specialista je orientován nejen na hodnoty své profese, ale také na svou vlastní kariéru v rámci organizace. Servisní byrokrat klade důraz na hierarchickou strukturu své organizace, chce však též být užitečný její klientele. Byrokrat z povolání sleduje pouze svůj vlastní zájem a svoji kariéru.

S nikoliv nepodobnou typologií přichází o téměř dvacet let později ekonom A. Downs (1967). Analyzuje základní rysy formálních organizací (jejich hierarchické uspořádání, existenci neosobních pravidel, komunikační toky, ale i neformální vztahy ve skupinách a loajalitu vůči nadřízeným) jako důsledek jejich netržního charakteru. Zaměstnanci organizací a konkrétně úředníky pojímá jako bytosti orientované na maximalizaci užítka. Podle charakteru preferovaného užítka rozeznává následující typy úředníků: Kariéristé jsou zaměřeni na zvyšování moci, příjmu a prestiže. Konzervativci se snaží udržet dosažené pohodlí a bezpečí. Tzv. zéloti jsou zaujati prosazováním dílčích cílů svého oddělení. Advokáti cítí loajalitu vůči organizaci, která je zaměstnává, ale pouze vůči ní. Státníci pocíťují loajalitu vůči celé společnosti a spatřují své poslání ve službě celku.

Alvin W. Gouldner je autorem typologie byrokratických organizací, která bývá dosud v sociologické literatuře citována nejčastěji (Gouldner 1954). Gouldner upozorňuje, že model byrokracie je příliš často užíván jako hotový nástroj analýzy místo toho, aby se na něj pohlíželo jen jako na sadu hypotéz o povaze organizací, které je nutno teprve empiricky testovat.

Gouldner rozlišuje tři typy byrokracie:

1. Slabá byrokracie. Pravidla a procedury uložené vnější instancí jsou jen částečně dodržovány či docela ignorovány. Zaměstnanci organizace sami vyvíjejí odlišný systém pravidel, která jsou pro skutečné dění v organizaci mnohem důležitější.

2. Reprezentativní byrokracie. Jedná se o ideální případ, kdy autorita je založena na skutečném vědění a odbornosti a pravidla zde slouží k dosahování cílů v souladu se zájmy klientů. Řídící pracovníci a řadoví zaměstnanci se s pravidly ztotožňují.

3. Trestající byrokracie. Moc zde pochází z faktu držby úřadu, souhlas s pravidly je vynucován pod hrozbou sankcí. Poslušnost je cílem sama o sobě, zcela bez ohledu na oficiální cíle organizace a zájmy klientů.

Jako ilustraci prvního typu byrokracie uvádí Gouldner nařízení „zákaz kouření“ prosazené pojišťovací společností, a přesto ignorované jejími vlastními členy. Případem reprezentativní byrokracie jsou předpisy o pracovní bezpečnosti na šachtě, souhlasně dodržované vedením i zaměstnanci. Naopak pravidla platebního postupu pro dělníky podle odsloužených let považuje Gouldner za příklad pravidel vnucených managementem a dodržovaných pod hrozbou sankcí.

V Gouldnerově typologii jsou zdůrazněny především dva momenty. Na jedné straně je to častý nesoulad mezi formálními předpisy a skutečným jednáním a rozhodováním členů organizací. V tomto bodě Gouldner předjímá jeden z hlavních motivů pozdějších Crozierových prací. Na straně druhé je jeho typologie upozorněním na hlubokou vnitřní konfliktnost mezi autoritou úřadu a autoritou odborníků, tedy na konflikt, který spočívá přímo v konstrukci moderních komplexních organizací. Jak jsme viděli, právě tento motiv patří v teorii organizace k často sledovaným.

Gouldner je rovněž autorem typicky mertonovsky laděného rozlišení úředníků, které dělí na kosmopolitní a lokální (Gouldner 1957). Ti první jsou profesionály, kteří mají širokou orientaci ve své profesní kultuře a vysoké aspirace. Druhým jde spíše jen o kariéru v rámci organizace, v níž působí. Širší rozhled ani větší profesní ambice nemají. Jak vidno, Gouldner zde zjednodušuje již zmíněnou, rovněž mertonovsky laděnou, typologii L. A. Reismanna.

### 9.3 Studium úředníků

Existuje rozsáhlá literatura pojednávající o způsobech rekrutace, sociálním původu, kariéře, hodnotách úředníků, především státních zaměstnanců. Kromě toho existuje snad ještě rozsáhlejší literatura o historických kořenech

moderního úřednictva, propracovaná zejména v německé (např. Otto Hintze 1981) a francouzské (např. Roland Mousnier 1971) historickosociologické literatuře.

V americké sociologii je první systematickou studií zabývající se sociálním původem státních úředníků práce R. Bendixe (1949). Autor zjišťuje, že více než 40 % státních úředníků v této zemi pochází z farmářského či dělnického prostředí. P. T. David a R. Pollock (1957) se zabývají potížemi s rekrutací amerických úředníků, mezi jiným absencí příslušného vzdělávacího systému, ale také omezeními, jež plynou ze zastávání veřejných funkcí pro jejich soukromé aktivity, výši platů ve srovnání se soukromým sektorem a podobně.

Především v americké sociologii existují četné výzkumy o vztazích mezi úředníky veřejné správy a politickými stranami či skupinami zájmovými. Časté jsou také studie zabývající se prestiží úředníků v očích veřejnosti a jejich představami o sobě samých. Zájem americké sociologie o podobné otázky není náhodný. Souvisí s faktem rychlého tempa byrokratizace americké státní správy. Jestliže v roce 1870 působilo ve federálních úřadech méně než 50 000 zaměstnanců, pak o sto let později byly v zemi již téměř tři miliony úředníků. V šedesátých a sedmdesátých letech 20. století dochází sice k poklesu počtu federálních zaměstnanců, o to rychleji však stoupá počet zaměstnanců státních a lokálních. Rozrůstání civilní i vojenské správy je pro zemi amerických tradic překvapivé a sociology tento jev pochopitelně přitahuje, aniž by dokázali vždy vyjít nad rovinu pouhého kvantitativního popisu a registrace zmíněného procesu.

Slavnou výjimku představuje dnes již klasická studie amerického sociologa Williama H. Whytea nazvaná *Organizační člověk* (1956). Autor v ní ukazuje, jak se úřednická mentalita šíří mezi zaměstnanci všech velkých organizací a plně ovládá myšlení členů nových středních vrstev. Jedná se o kritiku odvrácené strany organizované modernity psanou v době, kdy byla na svém vrcholu a její triumf se zdál být nevratný.

Whyteův organizační člověk vděčil za svůj blahobyt, za sociální úspěch, ale i za všechny své aspirace a celý svůj charakter organizaci, v níž byl zaměstnán. Plně přijímá paternalismus své firmy, která o něho benevolentně pečuje. Nemá touhu riskovat, přejímat iniciativu, rozhodovat. Slibuje si, že i jen průměrný výkon mu v kombinaci s naprostou loajalitou vůči zaměstnavateli dokáže spolehlivě zajistit slušnou životní úroveň. Odcizující prostředí velkých formálních organizací mu připadá docela pohodlné a příjemné. Neusiluje o autonomii a nezávislost. Je stejně konformní v práci, jako byl při studiu na vysoké škole a jako je i ve svém volném čase, který tráví se sousedy v malém domku na předměstí. Whyte klade životní filozofii, styl myšlení a způsob jed-

nání organizačního člověka do protikladu s čilou podnikavostí příslušníků starých středních vrstev, o níž se domnívá, že byla v prostředí velkých organizací nevratně ztracena.

Krajně pesimistické úvahy o ceně, kterou je nutno platit za koordinaci aktivit v prostředí byrokracie, jsou velmi časté i v šedesátých letech 20. století. Poplatně dobové módě spojují kritiku byrokracie často s fenoménem odcizení.

V mertonovsky laděné práci popisuje V. A. Thompson (1961) lhostejnost úředníků k cílům organizace, jejich sklony k ritualismu, jejich lpění na zvláštním sociálním statusu a odpor vůči změnám. Hovoří v této souvislosti o tzv. „byropatickém chování“.

R. Blauner (1964) analyzuje postavení zaměstnanců s nízkou autonomií v podmínkách silně centralizovaných výrobních organizací. Intenzivní pocit odcizení a bezmoci zaznamenává především u řadových zaměstnanců automobilek a textilek.

Podobně L. Pearlin (1962) zjišťuje intenzivní pocity odcizení u nižších zaměstnanců organizací, vyznačujících se rigidní hierarchií pozic, konkrétně u nižšího zdravotního personálu velkých nemocnic.

G. A. Miller (1967) zkoumá faktory podmiňující rozvoj pocitů odcizení mezi kvalifikovanými odborníky (vědci a inženýry) působícími ve vysoce specializovaných formálních organizacích.

Aiken a Hage (1966) upozorňují na nutnost rozlišit více typů možného odcizení v rámci téže organizace. Zaměstnanec může být odcizen od práce, a to tehdy, jestliže například pocituje neuspokojení se svou kariérou či s možnostmi profesního rozvoje, jestliže není schopen naplnit očekávanou pracovní normu a podobně. Může však cítit též odcizení v rovině sociálních vztahů, ať již vůči svým nadřízeným, anebo kolegům. Autoři zjišťují, že problém odcizení v obou dimenzích existuje v soukromých i veřejných školách, nemocnicích apod.

V obecné poloze diagnostikoval jednu z možných příčin odcizení W. Kornhauser (1962). Konstatuje, že velká většina konfliktů mezi odborníky a jejich organizací pramení z hlavního organizačního dilematu: možnosti autonomie versus nutnost integrace. Profesionálům je nutno dát dostatek prostoru pro autonomii, mají-li rozvinout své profesní schopnosti. Zároveň však musí jejich aktivita být směřována tak, aby přispívala k naplnění cílů organizace. Profesionálové, kteří jsou citliví vůči těmto konfliktům, se mohou stát odcizeni buď od své práce, anebo od organizace, která je zaměstnává, či konečně od obou. Organizace se mohou snažit snižovat tento konflikt tím, že dodávají zaměstnancům více profesních podnětů a snižují stupeň kontroly nad nimi.

Ve francouzské sociologii podal zhruba ve stejné době důkladný rozbor kategorie zaměstnanců úřadů Michel Crozier (1965). Zkoumá zde zaměstnance pařížských pojišťoven. Zabývá se především jejich vztahem k ostatním kategoriím námezdních a jejich hodnocením sebe sama. Definuje úředníky jako „třidu bez třídního vědomí“ a vysvětluje nekoherentnost a ambivalentnost jejich postojů, která jim má umožnit lépe manévrovat mezi často protikladnými tlaky sociálního prostředí. Crozier konstatuje, že úředníci se zároveň cítí být vykořisťováni a zároveň spolupracují s těmi, kdo je řídí. Není to výsledek nelogického uvažování, nýbrž vcelku věrný odraz rozdvojenosti jejich objektivních zájmů. Situace úředníka je situací pracovníka, který je odměňován právě tak málo jako manuální dělník a nalézá se ve stejně podřízeném postavení jako on. Je to však zároveň situace, která usnadňuje identifikaci se světem vládnoucí třídy, na jejíž moci, i když jen v poslední instanci, úředník participuje.

Crozierovo pojetí zaměstnanců úřadů není nepodobné Dahrendorfově koncepci byrokracie, jak je známa z jeho práce *Třída a třídní konflikt v průmyslové společnosti* z roku 1957. Ralf Dahrendorf konstatuje, že všichni úředníci tvoří, nezávisle na výši svého postavení, jediný zájmový celek, a klade otázku, na čí straně stojí tento celek v mocenském soupeření uvnitř společnosti. Odpovídá v podstatě weberovsky, když postavení byrokracie považuje za rozporuplné. Je nejmocnějším nástrojem, jaký kdy měli k dispozici držitelé moci. Velikost rozsahu její vlastní moci je ovšem dána právě tím, že je jen služebním nástrojem. Její profesní étos je postaven na hodnotách povinnosti, služby a loajality, tedy na hodnotách podřízenosti, nikoli dominance. Veškerá síla úředníků spočívá v tom, že se stali nezbytným prostředkem výkonu moci ve vysoce komplexní společnosti. Bez byrokracie nelze vládnout. Tento základ její legitimacy však nemůže být využit tak, aby jím mohl být ospravedlněn nárok úředníků na samostatné vládnutí. Byrokracie neurčuje cíle vládnutí, pouze se je snaží realizovat. Zde Dahrendorf respektuje výrok R. Bendixe, podle něhož byrokracie je všemocná až na to, že není schopna určovat, jak má být její moci využito.

Byrokracie je podle Dahrendorfa vždy součástí vládnoucí třídy, nikdy však sama nevládne. Pouze pečlivě a loajálně spravuje zájmy té skupiny, která je právě u moci. Je to „servisní třída“ (termín Karla Rennera). I ti nejvyšší byrokraté bývají ve službách někoho dalšího. Ovšem také naopak, i ti nejnižší byrokraté jsou součástí instituce, která je pověřena výkonem vládnoucí moci. V zájmu byrokracie je vždy sloužit udržování právě toho, co existuje, avšak o tom, co právě existuje, ona sama nerozhoduje. Dahrendorf přirovnává byrokracii k žoldněřské armádě operující v třídním konfliktu. Je neustále v boji, je však nucena dávat své síly střídavě do služeb měnících se pánů.

Kritika byrokracie se u některých autorů pojí s hledáním alternativ k fungování byrokratických institucí. Zejména od sedmdesátých let 20. století vzniká řada pokusů o provozování alternativních léčen, škol i výrobních podniků. Výsledky těchto inovací na poli organizačním shrnula přehlednou formou americká socioložka Joyce Rothschild-Whittová (1979).

Alternativní organizace se liší od organizací formálně byrokratických v řadě podstatných rysů:

1. Charakter moci. V případě byrokracie je moc buďto funkcí pozice v organizační hierarchii, anebo je vázána na odbornost. Alternativní způsob organizace klade naopak důraz na schopnost lidí chovat se disciplinovaně i bez formálního donucení a kooperovat s druhými dobrovolně. Závazná pravidla jsou přijímána za účasti všech a při své aplikaci předpokládají všeobecný souhlas. Všichni členové organizace participují rovněž na formulaci cílů a účastní se vyjednávání příslušných rozhodnutí. Ta jsou vždy otevřena dalšímu vyjednávání.

2. Povaha pravidel. Byrokratické organizace jsou řízeny abstraktními, vysoce formalizovanými pravidly, jež bývají fixována písemnou formou. Tato pravidla pokrývají maximum prostoru relevantního z hlediska rozhodování. Alternativní organizace se naopak snaží redukovat rozsah oblastí pokrytých univerzálními pravidly, i když jejich naprostá eliminace není možná. Přednost je dávana rozhodování případ od případu za účasti pokud možno všech členů, jichž se rozhodnutí týká. Účastí všech dotčených má být sníženo riziko arbitrárnosti přijímaných rozhodnutí.

3. Sociální kontrola. Základními zdroji sociální kontroly v podmínkách byrokratické organizace jsou existující hierarchie moci a zodpovědnosti a existence neosobních pravidel. Alternativní organizace oproti tomu upřednostňují osobní působení mezi svými členy, právě tak jako apel na morální normy a hodnoty. Předpokladem účinnosti tohoto kontrolního mechanismu je shoda v základních orientacích sdílených členy dané organizace.

4. Sociální vztahy. Jejich povaha plyne ze strukturálních vlastností obou typů organizací. Zatímco v případě byrokracie převládají vztahy neosobní, instrumentální a vysoce segmentované, alternativní uspořádání je inspirováno komunitními ideály. Vztahy mezi lidmi zde mají celostní charakter, bývají výrazně afektivně zabarveny a nemají instrumentální podobu.

5. Rekrutace členů a jejich kariéra. Pro byrokracii je příznačný systém odborných zkoušek, který určuje jak vhodnost kandidátů členství, tak také podmínky, za nichž může nastat služební postup. Alternativní organizace nepřijímají své členy na základě speciálního výcviku či formálního osvědčení, ani na základě od-



borné kompetence. Rozhodující pro přijetí jsou neformální vztahy mezi zájemci o vstup a existence společných hodnot. Vyhledávání jsou zvláště nekonfliktní lidé schopní sebedisciplíny. Neexistuje kariéra v byrokratickém slova smyslu, neboť neexistuje formální hierarchie, jejíž vyšší stupně by byly cílem postupu.

6. Způsob motivace. V případě moderní byrokracie je využíváno především motivace finanční. Alternativní formy organizace znají širší škálu odměn. Účast v nich je motivována především možností nalézt naplnění nemateriálních hodnot, včetně možnosti produktivní spolupráce a přátelství. Odtud plyne vysoký stupeň ztotožnění s organizací jako celkem a s jejími cíli. Pokud jsou přítomny motivy materiální, bývají zpravidla až druhotné.

7. Sociální rozvrstvení. U příslušníků byrokratických organizací bývá status vysoce konzistentní. Jejich podíl na moci, majetku a prestiži si odpovídá a je rozdělen mezi členy nerovně. V alternativních organizacích, jejichž ústřední hodnotou je rovnost, nebývají sociální rozdíly mezi členy nijak velké. Existující rozdíly jsou naopak mnoha způsoby snižovány: například rotací funkcí, důrazem na neformální vztahy, nevelkými rozdíly ve mzdě, spoluúčasti na rozhodování.

8. Horizontální diferenciaci. Byrokracie představuje komplexní sadu specializovaných rolí. Dělná práce patří k jejím nejcharakterističtějším vlastnostem. Alternativní organizace naopak horizontální diferenciaci mezi svými členy zmenšují, a činí tak opět mnoha způsoby. Pracovní role jsou v nich definovány co nejobecněji a velmi široce, výrazná je snaha překlenuj dělnou na duševní a fyzickou práci, na činnost administrativní a výkonnou. V tomto směru působí vedle rotace rolí především týmová práce a snaha poskytovat relevantní vědění všem členům organizace. Ideálem bývá zajistit každému stejný přístup k řízení jako k práci.

Alternativní formy organizace, jakkoli mohou být jejich jednotlivé rysy atraktivní ve srovnání s byrokratickými, jsou současně zatíženy řadou rizik a nevýhod. Závažné jsou zejména následující náklady na jejich činnost:

Časová náročnost. Oboustranná komunikace vede sice zpravidla k větší participaci všech zúčastněných, umožňuje více inovací a pružnější fungování. Zároveň je však nutně pomalejší, a to v té míře, v jaké je hledání společné vůle zdlouhavější ve srovnání s vyloučením rozkazů.

Homogenita. Hodnotová shoda znamená jistou homogenitu. Zvláště pro lidi, kteří výrazně preferují diverzitu, představuje tato skutečnost náklad, s nímž se jen obtížně smířují. Jednotná a přitom dobrovolná akce je možná jedině tehdy, jestliže se všichni zúčastnění shodují ve svých cílech a hodno-

tách. Takového stavu se dosahuje selektivitou při výběru členů, což opět snižuje jejich sociální různorodost.

Intenzita emocí. Osobní vztahy mohou být více uspokojivé nežli vztahy neosobní. Bývají však i emočně výbušnější. Členové, kteří participují v organizaci více než jen dílčí rolí, mívají o to větší strach z konfliktů, jež by mohly jejich svět rozvrátit. Konflikty mohou být v těchto podmínkách více zničující. Jsou buďto únavně vleklé, anebo dokonce vyvolávají strach z exkluze, vyloučení ze skupiny. Obojí výrazně zvyšuje nejistotu všech členů.

Tlaky prostředí. Naprostá většina institucí moderního světa je organizována byrokraticky. Tyto instituce vyvíjejí byrokratické tlaky i vůči organizacím alternativním. Odmítají s nimi vůbec komunikovat, nehovoří-li jejich jazykem, tedy neformalizují-li své praktiky podle jejich potřeb. Vnucují jim k respektování své daňové požadavky, právní předpisy a podobně. Soužití s byrokraciemi představuje výrazný náklad ze strany organizací programově nebyrokratických.

Individuální rozdíly mezi členy. V byrokraticky uspořádaných organizacích jsou jednotlivci formováni svými pozicemi a podřizují své jednání jejich tlakům. V prostředí organizací alternativních existuje mnohem větší prostor pro rozvoj jejich individuálního talentu i vlivu. To může na druhé straně výrazně ovlivňovat konstelaci sil ve skupině a v mezním případě mohou dokonce rozdíly v neformální autoritě převážit nad předepsanými rozdíly pozic uvnitř byrokracie.

Mnozí autoři se domnívají, že vývoj organizací se bude pohybovat směrem k méně byrokratickému uspořádání, kdy dojde k postupné decentralizaci a k doprovodnému vzrůstu adaptability a zvyšování efektivnosti organizací.

Tento pohled je popularizován například v úvahách Alвина Tofflera obsažených již v jeho práci *Šok z budoucnosti* z roku 1970. Namísto byrokracie nastoupí podle Tofflera takzvaná adhokracie v podobě dočasných pracovních skupin složených z vysoce kvalifikovaných členů, kteří se budou podílet na řešení specifických úkolů nerutinní povahy. Důraz bude kladen na imaginaci a kreativitu spíše než na typické byrokratické činnosti. Rutinní fáze činnosti budou přenechány počítačům.

Ze sociologů sdílí Tofflerovy představy např. G. Berkeley ve své práci o revoluci v administrativě ze samého počátku sedmdesátých let (Berkeley 1971). Také podle jeho názoru je tradiční byrokracie na ústupu. Podobně W. Bennis se ve stejné době domnívá, že již během příštích pětadvaceti až padesáti let

budeme svědky konce byrokracie a vzestupu nových organizačních systémů vhodnějších pro potřeby postindustriální společnosti (Bennis 1970).

Podle Bennise rostoucí komplexnost společnosti překračuje možnosti omezeného obzoru byrokratů a časem povede k prosazení méně agresivních a méně rigidních organizačních forem. Dynamicky proměnlivé prostředí povede k ústupu byrokracií, jež jsou zvyklé na prostředí stagnující a neměnné. Bennis popisuje podobu organizace budoucnosti podobně jako Toffler svou představu adhokracie.

Optimistický pohled na budoucnost organizací sdílejí rovněž stoupenci interakcionistického přístupu ke studiu organizací. Pohlížejí na zaměstnance jako na kreativní bytosti, které usilují o dynamické přehodnocování své situace a tím udržují celé organizace ve stavu nepřetržitých proměn (Blankenship 1977). Jedním z faktorů, jenž působí proti byrokratické strnulosti, je skutečnost, že každý z členů organizace do ní přichází se značně odlišnými představami a zájmy. Vyjednávání mezi nimi tvoří pak motor a hlavní osu organizační dynamiky. I když členové ve vedení mívají větší prostor pro uplatnění svých představ a zájmů, ani zaměstnanci z nižších pater nejsou v tomto ohledu zcela bez šancí.

Svým optimistickým názorem na budoucí vývoj organizací je známa autorka četných manažerských příruček R. M. Kanterová. Odmítá uvažovat o „byrokratické osobnosti“, neboť každý člen formální organizace je jedinečnou osobností se svými zvláštními postoji a hodnotami. Ani nejmocnější organizace nejsou schopny tuto individualitu potlačit (Kanter 1977).

Organizace budou, podle Kanterové, stále více preferovat inovativní potenciál svých zaměstnanců. Je k tomu jen zapotřebí vytvořit „klima úspěchu“, posílit u členů vědomí jejich sounáležitosti s celkem a motivovat je k vyššímu stupni identifikace se zvolenými cíli. V „kultuře hrdosti“ na svou organizaci pak zaměstnanci budou iniciativně podávat kvalitní výkony (Kanter 1983).

Podle jiných badatelů jsou však teze o ústupu byrokracie založeny spíše na přáních než na skutečné analýze (Shariff 1979). Ani v budoucnu nelze realisticky očekávat, že nerutinní řešení problémů bude obsahem práce více než hrstky špičkových odborníků. Naprostá většina zaměstnanců bude i nadále provádět zcela rutinní úkony, protože každodenní výrobní a správní činnost nebude moci být plně automatizována. Navíc jen nepatrná menšina vědců a inženýrů je natolik prominentní, že si mohou dovolit větší loajalitu ke své profesi než vůči svému nadřízenému. Také zde lze s růstem velkých organizací očekávat spíše přibývání než úbytek byrokratických rysů.

O tom, že do budoucna bude narůstat velikost organizací a spolu s ní i jejich neosobnost, je přesvědčen J. Hage (1980). Svůj názor podložil výsledky

sledování růstu vládních agentur, univerzit i obchodních společností, ale především velkých nadnárodních korporací. Uvolňování byrokratických omezení se i nadále bude týkat pouze úzkých špiček specialistů, a to především ve sférách technologicky nejpokročilejších.

Badatelé, kteří pohlížejí spíše skepticky na budoucnost organizací, problematizují mimo jiné jednu z hlavních nadějí optimistů – přesvědčení o neodvratnosti nástupu decentralizačních procesů, které vrátí organizacím lidské měřítko a zvýší jejich výkonnost. Poukazují přitom na obrovský růst významu a moci velkých nadnárodních organizací, na monopolní tendence u organizací všeho druhu apod.

#### 9.4 Obrana byrokracie

Prvním ze sociologů, kteří hovořili o pozitivních rysech byrokracie, byl nepochybně Max Weber. Kladné stránky byrokratické správy vyzdvihoval v porovnání s arbitrarností a libovůlí předbyrokratických forem správy. Současně ovšem nezastíral obavy ze strnulosti a odlidštění, které podle jeho názoru bude každý další vzestup byrokratizace nutně doprovázet.

Dvojakost charakteru byrokratického rozhodování zdůrazňuje po Weberovi řada dalších sociologů. Existují však i badatelé, kteří spatřují v mechanismu byrokracie převážně pozitivní prvky. Francis a Stone (1956) požadují, poté co zkoumali vztah ke klientům u zaměstnanců úřadu práce, aby byl přehodnocen sám pojem byrokrata. U zkoumaných úředníků identifikovali důraz na službu klientům, který nebyl o nic menší než důraz na konformitu s předpisy a pravidly. Určitá neosobnost navenek je navíc bohatě vyvážena přátelskostí osobních vztahů mezi samotnými úředníky.

Alex Inkeles (1969) zjišťuje ve výzkumu prováděném v šesti rozvojových zemích, že právě účast ve velkých formálních organizacích (konkrétně ve vzdělávacích zařízeních a průmyslových firmách) podporuje rozvoj takových osobnostních rysů, jako je otevřenost novým zkušenostem, nezávislost na rigidní autoritě či odpor k pasivitě a fatalismu. Inkeles soudí, že právě velké formální organizace vnášejí do rozvojových zemí prvky moderního individualismu.

Melvin L. Kohn zjišťuje počátkem sedmdesátých let (Kohn 1971), že byrokratictí úředníci jsou intelektuálně pružnější, přikládají vlastnímu rozhodování větší váhu a jsou mnohem otevřenější novým zkušenostem, než se domníval ve svých analýzách ritualismu byrokratů R. K. Merton. Kohn považuje za byrokratické ty úředníky, kteří jsou zaměstnáni v rozsáhlých organizacích s komplikovanou hierarchií moci. Za nebyrokratické považuje ty, kteří

pracují v malých organizacích s jedinou úrovní dohledu. Ve srovnání s těmito nebyrokratickými úředníky vykazovali byrokraté vyšší úroveň intelektuálního výkonu v testech předložených výzkumníkem. Kromě toho vykazovali intelektuálnější způsoby trávení volného času, častěji například chodili do divadla a na koncerty, četli knihy a náročnější časopisy apod. Větší hodnotu než nebyrokraté přikládali možnostem vlastního rozhodování a naopak méně než oni si vážili konformních postojů. Byli ochotnější přejímat osobní zodpovědnost za své konání. A konečně – byli též mnohem vnímavější vůči změnám než nebyrokraté.

Kohn se domnívá, že samotná byrokratická organizace podporuje rozvoj těchto pozitivních rysů. Čím je určité zaměstnání komplexnější, tím intelektuálně tvárnějším se stává zaměstnanec. Zaměstnanci rozvětvených byrokracií mají komplexnější pracovní podmínky než zaměstnanci organizací s jedinou úrovní dohledu. Byrokratičtí úředníci z velkých organizací musejí neustále vyhodnocovat informace, vybírat z velkého množství alternativ, sladit často velmi odlišné zájmy, smiřovat mezosobní konflikty atd. Z uvedených důvodů, podle Kohna, právě byrokracie vytváří podmínky pro větší pružnost, kreativitu a otevřenost mysli u svých zaměstnanců.

Weberovsky laděné zdůraznění kladů byrokracie lze nalézt ve studii H. Kaufmana (1977). Zdlouhavost úředních procedur (tzv. red tape) má své přednosti – umožňuje snížit míru rizika unáhlených rozhodnutí, a tím zvyšuje bezpečnost všech dotčených. Kaufman uvádí příklad pracného získávání úředního povolení k otevření skládky. Právě to, co provozovatelé budoucí skládky hodnotí jako zbytečnou zdlouhavost, může představovat záruku pro zájmy a pro zdraví obyvatel v okolí budoucí skládky.

M. J. Wriston (1980) zase konstatuje, že Weberem popsáný model byrokracie má demokratizující dopad na americkou společnost. Vyžaduje nestranný přístup ke všem jednotlivým klientům, pomáhá zajišťovat rovnost před zákonem a poskytuje právní garance proti arbitrárním právním a administrativním rozhodnutím.

V podobném duchu, i když s jistými výhradami obhajuje byrokracii Charles Perrow (1986). Ti, kdo kritizují její nízkou adaptabilitu, zapomínají, že její druhou stránkou je stabilita, vytrvalost a vysoká míra předpověditelnosti chování organizace. Kritici, kteří viní byrokracii z útoku na lidskou spontaneitu, svobodu a seberealizaci, přehlížejí, že nelze čekat spontánní iniciativnost od těch, kdo pracují ve firmách a organizacích, které jim nepatří. Perrowovi na byrokracii vadí spíše to, že funguje jako prostředek centralizace moci a legitimizace kontroly velkého počtu lidí malými skupinkami. Formální organizace mobilizují sociální zdroje pro účely, které jsou často důležité a společensky

žádoucí. Tyto zdroje však soustřeďují v rukou malých skupinek, které je používají pro cíle, s nimiž ostatní nemusejí souhlasit a které často ani neznají.

Perrow se domnívá, že je správné, když lidé mají svoji pozici v organizaci trvaleji zajištěnu. Bez takové jistoty by nebyli ochotni investovat do získávání nových dovedností. Trvalá perspektiva jim dává šanci, že se jim jejich investice vrátí.

Na byrokracii bývá často kritizována přemíra pravidel. Přitom se přehlíží, že tato pravidla zároveň slouží ochraně jednotlivých částí a oddělení organizací i jejich samotných členů. Obecná a pro všechny stejně platná pravidla působí proti diskriminaci osob dle rasy, pohlaví, sociálního původu a podobně. Kritici brojí proti všem pravidlům obecně a neuvědomují si, že řada pravidel je naprosto správná a funguje tak hladce, že jejich existenci vůbec nevnímáme. Existence velkého množství pravidel, konstatuje Perrow, je důležitá proto, aby bylo možno s dostatečnou jemností rozhodovat o celé řadě odlišných případů. Pokud bychom pravidla ubrali, vedlo by to paradoxně k většímu paušalizování a vyšší míře standardizace rozhodování. Zcela zredukovat pravidla by bylo možno buď v případě plné automatizace (pravidla jsou pak vestavěna do stroje), anebo v případě plné profesionalizace (pravidla jsou vestavěna do osob). Obojí by bylo příliš drahé.

Snad nejčastěji je na byrokracii, pokračuje Charles Perrow, kritizována její hierarchičnost. Odporuje prý hodnotám osobní autonomie, svobody, spontaneity, důstojnosti a nezávislosti. Zdálo by se, že čím kvalifikovanější je personál organizace, tím menší bude potřeba hierarchického dohledu, tedy tím širší rozsah kontroly (span of control). Je tomu ale právě naopak. Vysoce kvalifikovaní lidé mívají jen dva až tři podřízené kvůli nutnosti velice podrobných konzultací.

Perrow připouští, že byrokracie je kritizována jak radikální levicí (vadí jí, že ničí spontaneitu a svobodu), tak také pravíci (ta jí viní z omezování trhu). Osobně se domnívá, že pokud si chceme nadále dopřávat tu míru materiálního blahobytu jako dosud a nechceme drasticky změnit ekonomický systém, pak se budeme muset smířit s existencí rozsáhlých byrokratických organizací v oblasti ekonomické, sociální i státní.

I když kritiky byrokracie najdeme mezi přívrženci prakticky všech paradigmat, vcelku platí, že funkcionalisté nalézají na byrokracii více kladů než stoupenci teorií konfliktu. Funkcionalisté mají tendenci pohlížet na nárůst byrokratických aparátů jako na nezbytnou podmínku schopnosti organizace reagovat na změny sociálního prostředí. Podle stoupenců teorie konfliktu naopak růst byrokracie znamená v prvé řadě nebezpečnou akumulaci moci a nekontrolovatelnost rozhodování o společnosti.

## 9.5 Byrokracie a rozvoj techniky

Za důležitý faktor, který svými proměnami ovlivňuje fungování organizací, je považována oblast techniky a technologií. Existují názory, že právě odtud lze očekávat pomoc při řešení nejen vnitřních organizačních problémů, ale rovněž problémů ve vztazích mezi organizacemi a jejich klienty a v otázce zvyšování organizační účinnosti.

Klasickou studii o vlivu technologií na povahu formálních organizací představují práce anglické socioložky Joan Woodwardové. Ta již koncem padesátých let 20. století zkoumala vzorek jednoho sta výrobních firem v jižní Anglii, které rozdělila podle používaných technologií do tří typů (Woodward 1958):

1. Podniky vyrábějící zboží v malých sériích.
2. Podniky produkující hromadně formou pásové výroby.
3. Plně automatizovaná výroba typu chemického průmyslu.

Výzkum ukázal, že s rostoucí technickou komplexností podniku neroste sice nutně velikost organizace a počet jejích zaměstnanců, zvyšuje se však počet úrovní dohledu a kontroly a roste podíl manažerů na celkovém počtu zaměstnanců. Woodwardová zjišťuje, že výrobní organizace s nízkou komplexností (typ č. 1) i organizace s vysokou mírou komplexností (typ č. 3) mívají relativně málo byrokratizovanou organizační strukturu. Pouze organizace středního stupně komplexnosti mívají organizační strukturu výrazněji byrokratizovanou. Podle jejího názoru je to způsobeno tím, že oba krajní typy se zaměřují zejména na vývoj nových výrobků a na marketing, tedy na inovativní činnosti, zatímco u středně komplexních firem vynucuje masová produkce byrokratický způsob kontroly a evidence. Zatímco oba krajní typy zaměstnávají spíše odborníky různých úrovní, u typu č. 2 převládá liniová struktura autority.

Závěry Woodwardové předznamenávají nástup kontingenčního paradigmatu v teorii řízení: neexistují univerzální principy manažmentu, které by byly vhodné pro všechny situace a pro nejrůznější typy firem.

Ve své pozdější práci (Woodward 1965) systematizuje autorka své závěry s použitím typologie Burnse a Stalkera (1961). Konstatuje, že firmy na obou koncích škály technologické komplexnosti mají charakter organického systému – méně formálně vymezují obsah práce, kladou větší důraz na přízřivobivost, v rovině řízení volí spíše formu konzultací než příkazů. Oproti tomu firmy uprostřed škály se vyznačují více mechanickým charakterem – povinnosti jsou v nich jednoznačně vymezeny, existuje přísná funkční specializace práce, příkazy převládají nad konzultacemi.

Při studiu vlivu nově zaváděných technologií na povahu formálních organizací přitahuje pochopitelně značnou pozornost instalace automatizované výpočetní techniky. První studie na toto téma se spolu s širšími úvahami o vlivu automatizace na povahu organizací objevují již od počátku šedesátých let (Schultz 1960; Hoos 1961; Meyer 1968).

Prudký nárůst významu počítačové a telekomunikační techniky určené pro automatizaci běžné kancelářské práce souvisí s významnými změnami v širším společenském prostředí. Patří k nim zejména přechod hospodářství vyspělých zemí k ekonomice služeb, přetrvávající nízká produktivita úřednické práce ve srovnání s výkony v primárním a sekundárním sektoru, růst nákladů na zpracování informací atd.

Technologie, které slibují tyto problémy vyřešit, zaznamenávají od konce sedmdesátých let 20. století ve vyspělých zemích deseti až dvacetiprocentní roční růst obrátu. Tato technika je určena pro potřeby běžné kancelářské práce na všech úrovních organizace. Tím se liší například od zavádění prvých počítačů, které byly určeny především pro potřeby řídicího centra a příliš neovlivňovaly charakter práce řadových zaměstnanců. Nová technika má organizacím umožnit vyřizovat záležitosti při nižších nákladech a v kratším čase, navíc s úsporou pracovní síly (Mathelot 1982).

Již od poloviny padesátých let začínají diskuse o možných vlivech nové kancelářské techniky na charakter práce úřadů (Blau, Meyer 1956). Podle optimistů povede automatizace v budoucnu spíše k decentralizaci zodpovědnosti a rozhodování v organizacích. Každý z partnerů komunikace, ať již je v centru, či na periferii, se stane účastníkem téže sítě zároveň jako příjemce i jako vysílatel informací. Namísto protikladu řídicí aktivity a pasivní poslušnosti, který byl podporován papírovou formou předávání informací, umožňuje nová technika přejít k oboustranně aktivní interakci. Větší autonomie, již je možno dovolit podřízeným, je podle optimistů podporována také tím, že centrum má v každém okamžiku k dispozici prostředky účinné kontroly jejich činnosti.

Nová technika úřednické práce umožňuje zavést řadu inovací. Informace je přenášena elektronicky, nároky na čas, na skladovací prostory, na archivování a vyhledávání minulých informací se radikálně mění. Doba, která uplyne mezi vysláním příkazu či dotazu a odpovědí, se zkracuje na minuty.

Pesimisté upozorňují, že nová počítačová technika může naopak vést k další centralizaci organizací, bude-li přednostně využívána pro potřeby manažerského plánování. Navíc může její zavádění dále vyostřovat konflikty mezi linií řízení a odborníky, kteří budou v rámci organizací počítače oživovat.

Možnosti, které jsou charakterem technických inovací pootevřeny, nemusejí ještě být skutečně využity. Jedná se právě jen o možnosti, jejichž realizace nezávisí pouze na samotných technických médiích, nýbrž na dalším vývoji organizačních struktur. Nová technika může ovlivnit charakter organizací v mnoha směrech. Může mít vliv na početnost a míru využití personálu, na charakter vykonávané práce i na míru demokratičnosti rozhodování v rámci organizací.

Jakým směrem bude však toto ovlivňování probíhat, je nadále předmětem dohadů. Zřejmé je jen to, že euforie při zavádění nových technických systémů do struktur, které nezvládly zásadní organizační problémy svého fungování, může vyznít naplano. Technika sama stěží vyřeší potíže, pokud si je odpovědní pracovníci nepřipouštějí, natož aby je hlouběji analyzovali. Řada již dříve zmíněných organizačních dysfunkcí tak může i v prostředí vyspělých technologií přetrvávat, podobně jako například komunikační bariéry popsané Michelelem Crozierem a dalšími badateli.

Na druhé straně je pravdou, že postup při zavádění nejnovější informační a komunikační techniky především od sedmdesátých let 20. století je v jistém smyslu opačný, než byl postup při zavádění prvních počítačů po druhé světové válce a v letech padesátých. Počítače byly tehdy dávány především do služeb centra, jejich vliv na práci řadových zaměstnanců se příliš nelišil od vlivu tradičních metod řízení. Zpravidla měl podobu jen o něco podrobnějších a jinak upravených „papírových instrukcí“ zasílaných z centra podobnou formou jako před zavedením počítačů. Při takovém postupu přecházel růst informací, které centrum vyžadovalo a bylo schopno zpracovat, postupně v informační inflaci, jež získávala podobu bohatých trezorů nevyužívaných a nejednou i nevyužitelných dat. Přístup nižších složek organizace k informacím důležitým pro chod jejich vlastních oddělení se přitom nijak nezvyšoval.

Jedna z příčin organizačních dysfunkcí, ke kterým zavádění počítačů nejednou vedlo, tkvěla v samotném charakteru rané počítačové techniky. Informatika se objevila v podnicích a organizacích nejprve v podobě starší generace velkých počítačů, které pro zajištění svého chodu vyžadovaly početné týmy specialistů hovořících ezoterickými jazyky. Jejich hlavní starostí často bylo zajistit chod svého počítače, a nikoli chod organizace. To vedlo k tendenci řešit ty problémy, které bylo možno řešit na počítači, spíše než ty problémy, jež byly aktuální z hlediska fungování organizace.

Teprve rozvoj mikroprocesorů změnil charakter informační techniky i její dopad na chod organizací. Jednak vytvořil přístroje malých rozměrů, které mohou být rozmístěny decentralizovaně, zejména však zmenšil nároky na počítačovou specializaci uživatelů. Zatímco dříve počítač vybavený početnou

obsluhou využíval řadových zaměstnanců spíše jen k tomu, aby pro něj připravovali informace, dnešní vývoj slibuje, že moderní techniku by mohli využívat přímo řadoví zaměstnanci.

Dřívější zkušenosti s instalací počítačů nutí ovšem k obezřetnosti i při zavádění nejnovějších prostředků informatiky. Dosud není zodpovězena řada podstatných otázek: Nevedou požadavky standardizace informací pro potřeby strojového zpracování dat k nepřiměřenému ochuzení obsahu a hodnoty zpráv nutných pro zajištění chodu organizací? Jak čelit rostoucí zranitelnosti systémů vyznačujících se vysokým stupněm technické komplexnosti? Dokáže počítačová technika přispět ke snížení nedostatků zapříčiněných lidským faktorem?

Moderní informatika v prvé řadě zkracuje čas, který bylo nutno v běžné kancelářské činnosti věnovat rutinním aktivitám, tedy psaní, třídění, zařazování, vyhledávání a rozmnožování dokumentů. Umožňuje tento čas využít jinak a produktivněji. Koncem osmdesátých let 20. století se odhadovalo, že přibližně dvacet pět až třicet procent kancelářské činnosti lze jejím prostřednictvím automatizovat, přičemž například stroj na zpracování textů přináší třicet pět procent vzrůstu produktivity práce oproti psacímu stroji.

Nové systémy navíc umožňují uchovávat části vykonané práce, tak aby se na ně mohli napojovat v různém čase a z různých míst jiní pracovníci. To činí v principu možným volnější výběr pracovní doby a přesun práce do domácností. Přitom je zároveň nebyvale posílena možnost permanentní kontroly z centra. Odhaduje se, že přímo v domácnosti by bylo možno vykonávat přibližně dvě třetiny práce, kterou v současné době konají organizace v oblasti služeb, a zhruba dvacet procent práce veškeré.

To vše jsou však právě jen možnosti, které jsou novou technikou sice otevírány, nemohou však jí být automaticky prosazeny. Byrokratie sama nijak nemůže zabránit dalšímu růstu centralizace, jestliže se pro ni řídicí centra rozhodnou. Nová informační technika je konfrontována se strukturami moci, které mají za sebou již několik generací byrokratického zrání. Ani informatika není imunní vůči přenášení cílů, jež opakovaně vede – v souladu s ambicemi mocenských skupin kontrolujících zóny nejistoty – k zaměňování prostředků a cílů při vnějškovém zachování původní ideologie organizace.

Nová informační technika, jež v principu zpřístupňuje informace všem a umožňuje nebyvalý rozvoj kooperace mezi různými články organizační hierarchie, nemůže nenarazit na odpor osob a celých skupin, které v posílení pravomocí podřízených spatřují útok na svou autoritu a které se mohou cítit být okradeny o informace, jež si zvykly považovat za svůj vlastní majetek. Na druhé straně může tato technika narazit na nedůvěru a odpor ze strany pod-

řízených, kteří jednak nebudou ochotni obětovat zaběhanou rutinu ve prospěch nejistého rozvoje svých případných tvůrčích sil, jednak se budou obávat, že je stroje vytlačí ze zaměstnání.

Názory na riziko ztráty zaměstnání v důsledku pokroku informační techniky se ovšem různí. Stále platí logika, podle níž s růstem výkonu rostou náklady na pracovníka, ale klesají náklady na stroj, takže je výhodné nahrazovat lidi stroji. Je sice pravda, že přibývají pracovní příležitosti spojené s výrobou a prodejem nové kancelářské techniky, je však otázka, zda to může vyvážit počet pracovníků, kteří jsou a do budoucna budou touto technikou z úřadů vytlačováni. Proti tomu působí zkušenosti těch podniků, které se brání zavádění informační techniky, aby naopak nemusely zvyšovat stavy svých zaměstnanců.

Celá problematika zavádění informační techniky a jejích dopadů ponechává dosud mnoho otevřených míst a řadu nezodpovězených otázek. Je ostatně sama pouze částí širší diskuse o tom, jakým vývojem organizace v budoucnu projdou a jaké dopady bude mít tento vývoj pro celou společnost.

## Kapitola 10

### OD ORGANIZACÍ K SÍTÍM

Velké formální organizace s tendencí k byrokratizaci představovaly pro své obhájce i kritiky nejmasivnější sociální útvary všech dob. Podle jednoho ze zakladatelů americké sociologie Lestera Warda byly tyto útvary vyvrcholním dlouhé evoluční cesty k sociálně ustavené nadosobní inteligenci (Ward 1894). Podle Maxe Webera vytvářejí železnou klec nutnosti, z níž není téměř úniku. Po většinu 20. století v nich sociologové vidí vysoce stabilní uspořádání, které je buďto zcela nemožné opustit, anebo je alespoň nemyslitelné z něho vystoupit, aniž by to mělo krajně destruktivní důsledky pro celou modernitu. Z pohledu organizované modernity skutečně platí, že moderní společnost bez organizací žádný smysl nedává. Četné práce, z nichž některé se ve své době staly bestsellery, toto přesvědčení upevňovaly (Burnham 1941; Boulding 1953; Whyte 1956; Presthus 1962; Parkinson 1957).

Dnes však mnohé nasvědčuje tomu, že organizovaná modernita byla jen jednou, relativně krátkou a historicky přechodnou fází ve vývoji moderní společnosti. Tato fáze se formovala v zemích euroamerického okruhu od poslední třetiny 19. století a vrcholila o sto let později v šedesátých a sedmdesátých letech 20. století.

Nástup formálních organizací se odehrál prakticky souběžně ve dvou liniích. Z jedné strany to byly postupně se rozrůstající struktury sociálního státu, v jejichž rámci jsou organizovány jednotlivé činnosti veřejného sektoru v subsystémech školství, vědy a výzkumu, zdravotnictví, sociální práce a zabezpečení atd. Do těchto sektorů se především od poloviny 20. století přesunuje velká část pracovní síly, což vytváří hlavní impuls pro rozvoj společnosti služeb.

Druhá linie vytváření velkých organizací prochází od konce 19. století sférou průmyslové výroby a distribuce zboží a služeb. V oblasti těžby, dopravy, produkce, financí a obchodu vznikají velké organizační kolosy, které postupně pohlcují a zatlačují svět malých rodinných firem, tak jak existoval v zemích Evropy i v severní Americe ještě kolem poloviny 19. století.

Protože masý zaměstnanců soukromého sektoru se překrývají s masou občanů sociálního státu, získává celá konfigurace vysokou stabilitu. Zhruba od sedmdesátých let 20. století se však ukazuje, že tato stabilita byla pouze