

- závislost odměny na rozhodnutí nadřízeného.

Jako byrokratické rysy oproti tomu uvádí:

- hierarchickou autoritu probíhající minimálně na třech úrovních,
- existenci administrativního štábu,
- odměnu v závislosti na výši zastávaného úřadu.

Stinchcombe a Udy se shodují rovněž v tom, že proti sobě kladou principy byrokratické organizace a pravidla, jimiž se řídí odborníci výrobních i nevýrobních profesí. Ve skutečnosti jsou však tito odborníci stále více zařazováni do komplexních organizací řízených byrokraticky. To problematizuje tezi, podle níž profesionalizace a byrokratizace představují alternativní způsoby řízení. Naopak se tím otevírá prostor pro konfliktní konfrontaci obou typů činnosti v rámci téže organizace.

Lekce 5

Keller, J. - kap. 4, kap. 6.

Nové pohledy na organizované chování

Vývoj sociologie organizace od třicátých let v mnohém zpochybnil Weberovo pojetí byrokracie. Jestliže se podařilo přesvědčivě ukázat, že byrokratická organizace zdaleka není ztělesněním čisté racionality, muselo se toto zjištění nutně promítnout i ve změně pohledu na povahu lidského jednání. Jak známo, Weber se ve svém sociologickém systému důsledně snaží odvozovat veškeré sociální skutečnosti bezprostředně z jistých forem lidského jednání. Tento postup je jádrem jeho koncepce chápající sociologie.

Z hlediska typologie forem panství lze byrokratickou organizaci chápat jako sociální útvar, jehož čistá podoba spočívá na převládnutí účelově racionálního typu jednání. Jestliže bylo tedy zjištěno, že byrokratická organizace se nechová zcela racionálně, musely na řadu přijít pochybnosti o samotné racionalitě jednání, které stojí v jejím základu. Kritika Weberova pojetí byrokracie se tak nutně spojila s revizí pohledu na skutečnou míru racionality lidského jednání, a to na jeho individuální i skupinové úrovni. V prvním případě to vedlo ke zdůraznění omezené racionality individuálního jednání, v případě druhém k zvýšení mechanismů nezamýšlených důsledků lidského jednání.

Soudíme-li podle dalšího vývoje teorie jednání, lze omezenost Weberovy koncepce účelově racionálního jednání spatřovat zejména ve dvou ohledech:

1) Weber přecenil lidskou schopnost odhadnout možný dopad vlastního jednání. Jeho účelově racionálně jednající aktér se vyznačuje v principu vysokou informovaností, která mu dovoluje přiřazovat ke zvoleným cílům adekvátní prostředky, takže jeho jednání bývá korunováno měřitelným úspěchem. Případné vedlejší důsledky stojí spíše ve stínu tohoto úspěchu. (Tím se liší například od hodnotově racionálně jednající osoby, v jejímž jednání případný úspěch nehraje velkou roli, rozhodující je věrnost hodnotám, jež jsou sledovány.)

Aktér jednající účelově racionálně, zejména je-li vyzbrojen prostředky moderní vědy, může usilovat o jakékoliv cíle, věda ho spolehlivě informuje o všech důsledcích, k nimž jeho jednání povede. Proti tomuto aspektu Weberova pojetí racionality staví R. K. Merton od poloviny třicátých let koncepci nezamýšlených důsledků jednání.

II. Weber příliš nezdůrazňuje kvalitativní rozdíl mezi individuálním jednáním a jednáním kolektivním. Považuje za možné převést i značně složité produkty kolektivního jednání do roviny jednání individuů a na tomto základě vysvětlit jejich fungování. I tak komplexní skutečnosti, jako je byrokratická správa či povaha kapitalismu, chce vyložit na základě určitých elementárních typů individuálního jednání a jejich kombinací. Již v koncepci nezamýšlených důsledků je s tímto projevem metodologického individualismu polemizováno, ke stejnému problému se z jiných pozic v polovině šedesátých let vrací také ekonom Mancur Olson se svou koncepcí kolektivního jednání.

4.1. Herbert A. Simon a teorie omezené racionality

Obecné teorie organizace i konkrétní empirické výzkumy organizací jsou ještě kolem poloviny našeho století založeny na představě sociálních aktérů jako bytostí, jejichž jednání je řízeno zcela racionálními postupy. Různí badatelé se navzájem liší pouze v tom, zda zodpovědnost za programování racionálního jednání přesunují na kvalifikovaná řídicí centra (taylorismus, Fayolova škola, Weberův ideál odbornosti byrokracie), či zda se vyslovují pro větší participaci řízených na rozhodování (Kurt Lewin, studium skupinové dynamiky aj.).

Liší se rovněž v tom, zda omezují přísně racionální jednání pouze na oblast výběru vhodných prostředků pro dosažení dopředu stanovených cílů (Weberova účelová racionalita), či zda do popisu racionální kalkulace zahrnují i oblast hodnot a sentimentů (G. C. Homans), a tím rozšiřují racionální kalkul i na sféru neformálních vztahů (škola "human relations" se svým důrazem na ekonomickou výhodnost neformálních kontaktů a neformálně vypracovávaných skupinových norem).

Všechny tyto racionalistické přístupy k sociálnímu jednání a k povaze sociálních organizací předpokládají, že každý stanovený problém má své optimální řešení a že hlavní snahou lidí je právě takováto řešení nalézat. V běžné sociologické a manažerské literatuře není toto stanovisko zpravidla zpochybňováno.

Ovšem v polovině čtyřicátých let přichází Herbert A. Simon, badatel v oboru správní vědy, s explicitní teorií omezené racionality lidského jednání a aplikuje ji na teorii organizace. Své myšlenky rozvinul nejprve v práci *Administrative Behavior* (1945) a poté, spolu s J. Marchem, v dosud hojně citované práci *Organizations* (1958).

Základní Simonovou tezí je, že lidé v praktickém životě nehledají optimální řešení problémů, s nimiž jsou konfrontováni, nýbrž spo-

kojují se zcela běžně s prvním řešením, které se jim jeví jako uspokojivé, přičemž kritéria uspokojivosti závisí na jejich momentální percepci skutečnosti. Otázka hlubší adekvátnosti této percepcie přitom rozhodně nepatří k problémům, které si jednatelé připouštějí.

Jedním z aspektů omezené racionality je, že člověk není schopen řešit složitější úkoly komplexně, nýbrž vždy jen sekvenčně, přičemž jednotlivé kroky mají podobu alespoň minimálně uspokojivých řešení. Reální aktéři nebilancují vždy úzkostlivě přínosy a výdaje, které jim z jejich intervencí plynou. Jejich kalkulace jsou mnohem méně ambiciózní a více pragmatické. Jakmile dosáhnou přijatelného prahu uspokojení, směřují k dalšímu kroku, aniž by se zdržovali zpětnou diskusí optimálních řešení.

Simonova teorie omezené racionality je namířena proti modelu "homo economicus", jenž sociologové převzali do svých úvah z modelů ekonomů, kteří zpravidla záměrně od komplikovanosti a nedokonalosti sociální reality abstrahují. Sociální aktéři hledající optimální řešení zadaných úloh mají v těchto modelech již dopředu pevně zadaný možnosti, mezi nimiž mohou volit, a ti, kdo rozhodují, disponují již dopředu měřítky, která jim umožňují jednoznačně seřadit možná řešení od nejžádanějších až po nejméně žádoucí. March se Simonem ukazují, že právě takové situace jsou ve skutečnosti zcela výjimečné a jejich hodnota jako východiska pro úvahy o fungování organizací je tedy krajně problematická. "Je rozdíl hledat v kupce sena nejostřejší jehlu a hledat v ní jehlu dost ostrou na to, aby se s ní ještě dalo šít", konstatují March se Simonem, když ilustrují reálnou povahu rozhodovacích procesů v běžném životě.

Podle Simona (1945) existuje celá řada překážek, jež přímo s technickou nutností omezují stupeň rozumnosti lidského jednání:

- a) Lidé nemohou znát všechny možné důsledky všech alternativ jednání.
- b) Lidé mají omezenou představivost ohledně budoucího vývoje svých vlastních hodnot.
- c) Lidé si ani nedokáží představit všechny možné alternativy svého jednání.

Protože tedy intelektuální možnosti lidí jsou limitovány ve srovnání se značnou komplexností problémů, které jsou nuceni řešit, opírá se racionální jednání o krajně zjednodušená schémata, která berou do úvahy pouze některé rysy daných problémů, čemuž odpovídá i výsledné řešení.

Rozhodování je navíc komplikováno také tím, že v úvahách jednotlivců se neustále prolínají dva typy premis: premisy faktické a premisy hodnotové. Zatímco pravdivost či falešnost faktických premis může být empiricky testována, hodnotové premisy jsou v tomto ohledu arbitrární, takže rozhodnutí dvou lidí ve vztahu k téže věci mohou být zcela protikladná, aniž by jedno nebo druhé bylo nutně méně racionální. Předpoklad jediného optimálního řešení každého problému zde neplatí.

Jakou podobu má aplikace této koncepce na teorii organizace? Simon chápe organizace jako uměle vytvořené struktury, které jsou komponovány tak, aby usnadňovaly rozhodování členů organizace, a tím umožnily řešit i komplexní problémy. Hlavní funkcí organizací je tedy omezovat rozsah rozhodování, která jsou jejich členové nuceni činit. Tím se redukuje chaos, který by vyplýval z toho, kdyby každý člověk musel na vlastní zodpovědnost rozhodovat o všem a brát do úvahy všechny alternativy.

Jednotlivé znaky organizací, jejichž výčet se traduje od dob Maxe Webera, podle Simona slouží jedinému cíli – snižovat zátěž členů organizací při činění rozhodnutí:

- a) Dělbá-práce – soustřeďuje rozhodování každého člena na dílčí aspekt řešeného problému.
- b) Obecné normy a předpisy – zbavují členy nutnosti krok za krokem rozhodovat o postupu.
- c) Hierarchie – limituje oblast rozhodování ve vertikální rovině.
- d) Komunikace – ustavuje kanály pro tok informací nutných k rozhodnutí.

Formální organizace tak redukují rozhodovací zátěž svých členů ve více směrech. Především vymezují rozsah zodpovědnosti každého člena, a tím určují cíle, které budou jeho rozhodování řídit. Hierarchická struktura organizací přitom umožňuje, aby všechna rozhodování, s výjimkou těch, která se týkají stanovení nejvyšších cílů organizace, spočívala na faktických, a nikoli na hodnotových premisách. Tímto způsobem organizace specifikuje závazné cíle činnosti každého ze svých členů, a tak omezuje jeho rozhodování pouze na výběr adekvátních prostředků pro dosažení cíle.

Organizace zároveň ustavují mechanismy, které již dopředu zužují počet alternativ, jež musejí jednotliví členové zvažovat dříve, než přijmou rozhodnutí. Do této oblasti patří jak formální pravidla určující hlavní podmínky fungování organizací, tak komunikační kanály spojující jednotlivé části organizace apod.

Obojí zúžení prostoru pro možné rozhodování umožňuje členům organizace na různých jejích stupních rozhodovat v oblasti, která jim byla ponechána, co nejracionalněji. Ve všech ostatních oblastech, které se vymykají jejich kompetenci, jsou zbaveni nejistoty, která je s rozhodováním vždy spjata, a v té oblasti, která je jim ponechána, je tato nejistota díky předepsaným normám a díky platným postupům výrazně zredukována.

Nicméně žádná organizace nedokáže svými formálními předpisy a dalšími opatřeními odstranit všechny zdroje nejistoty, tj. předvídat všechna rozhodnutí, která mají být učiněna. Osoby, které jsou zaměstnány na místech, jež ponechávají prostor pro rozhodování, mají v organizaci zvláštní význam. Vliv, který jim plyne z toho, že kontrolují určitou zónu nejistoty, se snaží využívat pro další posílení své pozice. Simon se pouze okrajově dotýká toho, že kontrola míst nejistoty má velký význam pro utváření mocenské struktury uvnitř organizace. Tyto důsledky plynoucí z koncepce omezené racionality rozpracovává teprve Michel Crozier.

Herbert Simon již v polovině čtyřicátých let upozornil na řadu nesprávných stereotypů, které přezívají při studiu organizací z období jeho klasické fáze a jsou reprodukovány v příručkách manažerské literatury:

- a) Kontraproduktivnost nadměrné specializace.

Na čelném místě seznamu univerzálních principů řízení figuruje požadavek specializace činností. Simon upozorňuje, že růst specializace nad určitou hranici účinnost opět snižuje. V tomto bodě Simon aplikuje na činnost administrativy princip "rozdobené práce".

- b) Vzájemná rozpornost různých principů řízení.

Jednota řízení požadovaná již Fayolem snižuje účinnost všude tam, kde je žádoucí, aby podřízený respektoval zároveň příkazy více různých odborníků. Jednota vedení tak může být v rozporu s požadavkem specializace. V tomto bodě Simon předjímá např. Gouldnerovo rozlišení reprezentativní a punitivní byrokracie a celou diskusi o rozporu mezi odborníky a nadřízenými v rámci téže organizace.

- c) Problém rozsahu kontroly ("span of control").

Jedná se o problém hojně diskutovaný v klasické literatuře a týkající se optimálního počtu podřízených téhož nadřízeného. V rámci usnadnění kontroly se doporučení počtu podřízených pohybovalo nejčastěji kolem pěti či šesti. Simon upozorňuje, že tím zároveň vzniká problém neúměrného počtu organizačních mezistupňů, a tím vyšší míry byrokratizace.

d) V souladu se svým zamítnutím předpokladu jediného správného řešení polemizuje Simon s názorem, podle něhož lze jednoznačně rozhodnout spor mezi stoupenci centralizace a decentralizace organizací. Výhody a nevýhody každého z obou řešení je zapotřebí zvažovat vždy znovu v každém konkrétním případě.

e) Elegantně řeší Simon otázku stanovení míry účinnosti těch organizací, jejichž výstupem není hmotný výrobek. Míru účinnosti například správních organizací měřit nelze, lze ji však zvyšovat, a to tím, že budeme odstraňovat překážky, které brání jejím jednotlivým členům podávat výkon a činit správná rozhodnutí. V rozsahu, v jakém budou tyto limity klesat, účinnost organizace stoupá.

4.2. Olsonova koncepce kolektivního jednání

Základní ideu obsaženou v práci ekonoma Mancura Olsona *The Logic of Collective Action* (1966) lze vyjádřit velmi jednoduše: logika individuálního jednání je podstatně odlišná od logiky jednání kolektivního. Olson nesouhlasí s tím, aby celé skupiny byly pojímány tak, jako by se jednalo o individua, tedy o někoho, kdo je nadán vůlí, vědomím, kdo hájí své zájmy, popřípadě má své falešné vědomí.

V případě individuálního jednání platí, že pokud má jedinec určitý zájem a uvědomuje si ho, snaží se ho svým jednáním dosáhnout. Naproti tomu, má-li větší skupina společný zájem, který si její členové uvědomují, a má-li navíc i prostředky, jak tento zájem realizovat, nečiní zpravidla jako celek pro jeho realizaci nic, anebo téměř nic. Skupina se společným zájmem, který je zcela zřejmý všem jejím členům, se zpravidla nesnaží tohoto zájmu jako skupina dosáhnout.

Je nutno předeslat, že Olsonovo schéma se nevztahuje na malé skupiny, jejichž členové se osobně znají, ani na ta hnutí, která by od svých účastníků nevyžadovala žádné náklady, a to například ani ve formě ztraceného času.

Olson vychází z prostého faktu, že každý člověk má některé zájmy pouze své zvláštní, individuální, zatímco jiné zájmy, zájmy kolektivní, sdílí společně s druhými. Zatímco své individuální zájmy se člověk snaží obhajovat v každém případě, u zájmů kolektivních je jeho úvaha složitější. Je to dáno tím, že kolektivního zájmu může dosáhnout případně i bez vlastní účasti na kolektivním hnutí. Proto v případě kolektivních zájmů zpravidla pečlivě poměřuje ztráty, které by mu mohly z účasti na kolektivní akci vyplýnout, a porovnává je s pravděpodobností, že toto hnutí obhájí společně zájmy i bez jeho účasti. Výsledkem pak často bývá rozhodnutí, které je na první pohled para-

doxní – nezúčastnit se kolektivního hnutí, které prokazatelně hájí také jeho zájmy.

Pomocí svého paradigmatu vysvětluje Olson řadu skutečností týkajících se různých forem kolektivního jednání:

Proč odbory v řadě zemí sdružují poměrně malé procento pracujících? Nízká míra organizovanosti je příznačná zejména pro ty odborové organizace, které hájí především kolektivní zájmy, například zvýšení mezd pro všechny pracovníky profese. V tomto případě všichni členové dané profese z hnutí profitují, ať se ho již sami účastní, anebo nikoliv. Vyšší účast je jen v těch odborových organizacích, které zaručují svým členům například ochranu v případě hrozby ztráty zaměstnání. Zde individuální zisk vyvažuje náklady a rizika spjatá s účastí v hnutí.

Proč mají politické strany vždy více voličů než aktivních členů? Olson odpovídá, že přímá účast v hnutí vyžaduje jisté náklady (čas, peníze, energii). Naproti tomu zájmy, které strana ve volbách obhajuje, se týkají všech jejích stoupenců, tedy i těch, kteří své osobní náklady omezí na to, že v den voleb odevzdají straně svůj hlas. Ti, kteří se účastní aktivněji, činí tak proto, že kromě kolektivní odměny počítají ještě se zvláštní odměnou individuální.

Proč mají státní daně vždy donucovací charakter? Olson konstatuje, že i v případě, kdy existuje kolektivní souhlas s nutností daní i kolektivní souhlas s jejich užitím, nikdo nebude ochoten platit daně dobrovolně jednoduše proto, že si vypočte, že i bez jeho příspěví se sejde daní dost. Proto je třeba nutit občany pod pohrůzkou přísných sankcí, aby jednali způsobem, který konečkonců schvalují a jehož obecnou nezbytnost ochotně uznávají. Zde vystupuje rozdílnost mezi kolektivním a individuálním jednáním zvláště hmatatelně. V případě individuálního jednání nebývá zapotřebí nikoho nutit k činům, jejichž rozumnost a nezbytnost uznává.

Všechny zmíněné situace odkazují z hlediska ekonomie do oblasti tzv. kolektivních statků, jsou tedy analýzou situací, v nichž každý chce profitovat, zcela bez ohledu na to, zda platí příslušné náklady, a z nichž nikdo nemůže být vyloučen, pokud náklady neplatí. Pro zajištění koordinace aktivit v těchto situacích, v nichž tržní principy selhávají, bývá nutné, jako je tomu v případě daní, určité administrativní donucení.

4.3. Kenneth Arrow a cena placená za koordinaci lidských aktivit

Z Weberova pojetí byrokracie jako přísně racionální organizace mimo jiné vyplývá vnitřní příbuznost mezi byrokratickým organizováním správy a kapitalistickým organizováním výroby. Kapitalistické tržní podnikání a byrokracie spolu u Webera vzájemně úzce souvisejí. Byrokratická správa umožňuje propočitatelnost sociálních podmínek výroby ve stupni, který byl v tradičních formách panství zcela nepředstavitelný, o panství charismatickém nemluvě. Rozvoj kapitalistického podnikání naopak umožňuje vládcům odměňovat jejich byrokratický aparát formou peněžní mzdy, což výrazně zvyšuje možnosti kontroly úředníků. Podle Webera představuje byrokracie a tržní hospodářství ideální spojení dvou forem kontinuální činnosti probíhající na základě podobných principů.

Pozdější kritika zpochybnila racionálnost fungování byrokracie a pozměnila pohled na charakter racionálně účelového jednání. Zcela logickým důsledkem obou těchto kroků je kritika Weberova názoru na hlubokou vnitřní příbuznost mezi tržním mechanismem a fungováním organizací. Kenneth Arrow v práci *The Limits of Organization* (1974) poukazuje na základní odlišnosti mechanismů tržních a mechanismů fungování formálních organizací.

Arrow vychází z faktu, že základní zdroje, které má společnost k dispozici, jsou omezené a musejí být rozdělovány podle určitého klíče. Klasickým kapitalistickým způsobem jejich rozdělování je trh. Krajní liberalismus chce tento způsob distribuce univerzalizovat, odmítá formální organizace jako překážku blokující samočinné fungování tržních mechanismů. Liberalismus kladně oceňuje zejména to, že koordinace aktivit prostřednictvím trhu ponechává jednotlivým účastníkům značný rozsah individuální svobody. Ignoruje ovšem, že tato svoboda má pro velké množství lidí pouze omezený význam. Základní sociální nevýhodou tržního systému je, že nezaručuje sociálně spravedlivé rozdělení statků. Trh je sice schopen ocenit hodnotu vyráběných a směňovaných statků, přitom však jejich původní, jakkoliv nerovné rozdělení považuje za dané a nezpochybňuje je.

Kromě tohoto problematického rysu má tržní systém řadu dalších nedostatků. Mezi ně patří především jeho neschopnost ocenit hodnotu věcí, které sice nevstupují do výroby, stávají se však nedostatkovými. V rámci tržního mechanismu by například hodnotu čistého vzduchu bylo možno ocenit pouze za předpokladu, že by tento statek někdo vlastnil, pokutoval znečišťovatele, odškodňoval poškozené a při nízké

rentabilitě by mohl použití tohoto statku dokonce odepřít. Jákýkoli jiný systém ekologické ochrany prostřednictvím tržních cen je podle Arrowa neracionální.

Nedostatky čistě tržního způsobu koordinace aktivit se staly tak markantní a sociální důsledky z nich plynoucí natolik závažné, že stále větší důraz začal být přesunován na netržní způsob rozdělování vzácných statků. Tento způsob představují organizace. Organizace všeho druhu (státní, politické, vzdělávací aj.) rozděluje statky podle jiných než tržních pravidel. Mají tedy v principu možnost redukovat nerovnosti ve vlastnění statků a rozdělovat je sociálně spravedlivěji.

Organizace přitom představují podstatně jiný způsob koordinace aktivit, než jakým je trh. Trh ponechává účastníkům kooperace rozsáhlou autonomii a svobodu jednání. To však na druhé straně znamená, že každý z nich je v nejistotě, jak se zachovají druzí účastníci hry tržních sil. Formální organizace podstatně redukuje tuto nejistotu, ovšem za cenu, že podřizují své členy pravidlům, která svobodu jejich jednání do značné míry omezují. Pouze za tuto cenu umožňují organizace kolektivní akce, a to i v situacích, kdy systém tržních cen selhává. Má-li kolektivní akce podobu organizovaného chování, vzniká možnost zajistit spravedlivější rozdělení statků. Na druhé straně však vzniká nutnost, má-li organizace zůstat funkční a akceschopná, rozdělit nerovně právo rozhodovat, podobně nerovně rozdělit přístup k informacím a podobně.

Arrow ukazuje, proč musejí být výhody organizace vykoupeny za cenu nových nerovností, například nerovným přístupem k informacím. Organizace těží z výhod, které plynou ze zapojení většího množství lidí do společné akce. Vzhledem k informacím to znamená, že větší počet lidí je schopen shromáždit více informací než jednotlivec. Pokud by každý z nich poskytl všechny své informace všem ostatním, neplynul by příliš velký zisk z toho, že informace jsou shromážděny organizovaně. Koordinovaný sběr informací se stává ekonomickým a výhodným teprve tehdy, jsou-li informace usměrněny a příslušným způsobem redukovány, takže každá instance z nich získává jen ty, které jsou důležité pro její činnost, a ostatními není zatěžována. Z tohoto čistě funkčního hlediska není žádný důvod, proč zatěžovat podřízené informacemi, které jsou důležité pro rozhodování, jež oni sami nečiní.

Tímto způsobem formální organizace, které na jedné straně redukuje nerovnosti reprodukované tržními formami kooperace, vytvářejí zároveň nerovnosti nové, na jejichž reprodukci je založena sama účinnost jejich fungování.

4.4. Ekonomický přístup ke studiu netržních organizací

Fungování komplexních organizací, pokud nejsou napojeny na tržní sektor a neposkytují tedy své produkty a služby podle tržních pravidel, představuje výzvu pro ekonomické myšlení, a to přinejmenším ve dvou ohledech. V rovině individuálního jednání je nutno vysvětlit, zda také úředníci sledují ve své činnosti model chování typu homo economicus, nakolik je tedy jejich rozhodování řízeno kalkulem bilančujícím dosažené zisky oproti vynaloženým nákladům. V rovině organizační je pak zapotřebí vysvětlit chování organizací, které se již ze své povahy nemohou podobnou kalkulací řídit, a to na rozdíl od firem, jejichž výstupy jsou určeny pro trh.

Oběma problémy se zabývá mimo jiné Anthony Downs, jenž v polovině šedesátých let komentuje a rozvíjí myšlenky J. G. Marshe a H. A. Simona o omezené racionalitě lidského jednání, L. von Mises o netržním prostředí úřadů, ale především Gordona Tullocka například o významu hierarchie v netržních vztazích.

Veškerá činnost komplexních organizací, jež neposkytují své výrobky či služby v tržním prostředí, je právě absencí trhu na svých výstupech výrazně ovlivněna. Tyto organizace nemají možnost ocenit své výstupy vzhledem k nákladům, za které byly pořízeny jejich vstupy. Právě tato skutečnost poznamenává veškeré chování byrokracií, tím spíše, že ani na úrovni jednotlivých pododdělení těchto organizací neexistuje přímý vztah mezi výdaji na fungování úřadů a mezi hodnotou jejich výstupů. Absence bilančního mechanismu typu trhu ztěžuje úřadu rozhodování o tom, jak nakládat se zdroji, které kontroluje, i jak hodnotit výkonnost jednotlivých zaměstnanců.

Komplexní organizace netržního typu však přitom nelze odstranit. Plní řadu funkcí, které by nemohly být uspokojivě plněny firmami operujícími na tržních principech. Downs uvádí následující oblasti:

1. Činnosti, jejichž dopad má podobu rozsáhlých externalit, ať již pozitivních, nebo negativních. Jelikož soukromé firmy mají přirozenou tendenci sledovat pouze své zisky a své náklady, je obtížné vystačit s nimi v situacích, kdy zisky či náklady pro druhé převažují nad zisky a náklady vlastními. Proto je třeba zde udržovat v činnosti organizace povahy netržní, které při svém rozhodování mohou externality obou typů lépe zohlednit. (Jedná se např. o organizace regulující ekologické dopady naší činnosti.)

2. Zvláštním typem kladných externalit jsou kolektivní statky, jež poskytují nedělitelné zisky. Netržní organizace, schopné použít jisté

druhy mimoekonomického donucení, dokáží nedělitelné zisky obhospodařovat. (Jedná se o udržování akceschopné armády stejně tak jako o zajištění zákona a pořádku, zajištění jisté míry vzdělanosti populace apod.)

3. Organizace fungující na netržních principech mohou sloužit též redistribuci příjmů, ať již v podobě zajištění v nezaměstnanosti, zajištění zdravotní péče pro nemajetné apod. Tržní směny založené na dobrovolnosti kontraktů by stěží byly schopny redistribuci potřebným zajistit.

4. Regulace monopolů, kdy netržní organizace regulativní povahy mají chránit spotřebitele a kontrolovat dodržování parametrů skutečně tržního prostředí.

5. Ochranu spotřebitelů před jejich neznalostí či nekompetentností zajišťují netržně orientované inspekční agentury, mezi jejichž povinností patří např. testování a dohled nad potenciálně škodlivým zbožím.

6. Organizace, jejichž úkolem je zasahovat (například formou dotací) všude tam, kde se tržní mechanismus odchýlil od toho, co je společensky žádoucí.

7. Organizace zaměřené na ochranu drobných producentů (například v sektoru zemědělství), kteří jsou natolik drobní a rozptýlení, že sami nejsou schopni provádět výzkum a další činnosti, na nichž závisí jejich konkurenceschopnost.

8. Organizace zajišťující podmínky formální rovnosti před zákonem v situaci, kdy trh generuje výrazné nerovnosti majetku a vlivu.

9. Organizace zastřešující, jejichž úkolem je vytvářet a financovat všechny uvedené netržní organizace, tedy v podstatě instituce vlády.

Downs analyzuje základní rysy formálních organizací (jejich hierarchické uspořádání, existenci formálních pravidel, typy komunikačních toků, ale i neformální vztahy ve skupinách a loajalitu vůči nadřízeným) jako důsledek jejich netržního charakteru.

V rovině individuálního jednání pojímá úředníky jako bytosti orientované na maximalizaci užítka a podle charakteru preferovaného užítka vytváří typologii, jež zahrnuje pět typů úředníků:

1. Kariéristy zaměřené na zvyšování moci, příjmu a prestiže.
2. Konzervativce snažící se udržet dosažené pohodlí a bezpečí.
3. Tzv. zeloty zaujaté prosazováním dílčích cílů organizace.
4. Advokáty, jejichž loajalita se upíná na celou organizaci.

5. Státníky, tedy ty, kdo jsou loajální vůči společnosti a své poslání spatřují ve službě celku.

Downs podrobně popisuje strategii jednání každé ze zmíněných kategorií a ukazuje, nakolik jsou tyto strategie poplatny absenci tržních principů v oblasti komplexních organizací.

Organizace z pohledu hlavních paradigmat sociologie

Jednání lidí v organizacích je neobyčejně příhodným polem pro rozvoj alternativních sociologických perspektiv. Mnohost přístupů sociologie, která zakládá různorodost jejích paradigmat, se rozvíjí především kolem dvou určujících os. První z nich je tvořena dialektikou člověka jako tvůrce a člověka jako výtvaru sociální reality. Důraz na tvůrčí potenciál sociálních aktérů, na jejich autonomii, suverenitu a svobodu je společný interpretativním teoriím. Lidé v nich vystupují jako původní a nezměnitelní autoři svého sociálního světa, jako dalekosáhlé svobodné, ve svém jednání jen omezeně determinované bytosti. Ve vzájemných interakcích neustále konstruují a opětně rekonstruují pro sebe co nejpříjemnější svět. Oproti tomu teorie konsensuální (funkcionální, strukturalistické) kladou důraz spíše na sociální podmíněnost veškerého lidského jednání, sledují společenské tlaky, které formují jedince a celé skupiny podle potřeb sociálního systému. Vycházejí z funkčních imperativů celku a jednotlivci je zajímají spíše jen jako vcelku zaměnitelné části lišící se mírou přizpůsobivosti na požadavky prostředí.

Druhá z os se odvíjí v poloze zkoumání, nakolik jsou lidé koordinující při dosahování cílů vedeni výhodností společné akce a nakolik jsou ke spolupráci naopak donucováni. Proti konsensuálnímu přístupu se zde staví různé verze teorie konfliktu. Zdůrazňují rozpornost a neslučitelnost zájmů jednotlivců a celých skupin, nerovnost podmínek různých aktérů a tlak sociálního systému jako celku. Přístup konsensuální naopak kladé důraz na základní hodnotovou shodu a porozumění, které činí fungování každého sociálního systému teprve možným, a dále poukazují na šanci všech profitovat ze spoluúčasti na koordinované aktivitě.

5.1. Strukturně funkcionální pojetí organizace

T. Parsons (1956) odlišuje formální organizaci od ostatních sociálních útvarů především její orientací na dosažení specifického cíle. Od tohoto určujícího kritéria pak odvozuje jak její vztah k vnějšímu prostředí, tak také její vnitřní strukturu. Specializované organizace nejrůznějšího typu jsou nutností všude tam, kde produkce a spotřeba