

Keller, J.: Sociologie byrokracie a organizace

R. T. / 1974

Kapitola 1

Studium formálních organizací

KELLER, J.

"Žijeme ve společnosti a ve světě, v němž byrokracie pronikají do mnoha oblastí života. Rodíme se a umíráme v byrokraticky organizovaných nemocnicích, jsme vychováváni v byrokraticky řízených školách a univerzitách, pracujeme v byrokraticky uspořádaných výrobních organizacích. Jsme zároveň produkty i sloužícími byrokracie", konstatuje autor jedné ze standardních učebnic sociologie (Ritzer 1979).

Uvedený úryvek je ilustrativní hned ve dvojnásobném ohledu. Na jedné straně výmluvně dokládá všudypřítomnost formálních organizací v moderním světě, a tím mimo jiné zdůvodňuje výběr našeho tématu. Na straně druhé je z něj patrné leccos z nejasnosti a nejednoznačnosti, kterou je v sociologické literatuře zatížen samotný pojem "byrokracie".

Fenomén byrokracie budí u těch, kdo ho studují, ty nejprotikladnější reakce. Zatímco jedni považují byrokracii za projev nejvyšší racionality v oblasti správy a koordinace lidských aktivit, druzí spatřují v téže instituci fatální ohrožení lidské svobody. V rovině politiky nemá byrokracie žádné zastání. Pravice v ní vidí nástroj direktivních ambicí státní moci, levice v ní spatřuje mocnou překážku pro prosazení alternativních forem uspořádání společnosti. Snad jen politický střed by rád zachoval byrokracii, ovšem bez byrokratů, oživenou pružnými, dynamickými a vstřícnými úředníky.

Kritikové byrokracie jsou ovšem v nezáviděníhodné pozici. Samotný předmět jejich kritiky je totiž ve skutečnosti jen odvrácenou stranou toho, co zpravidla oni sami na moderní společnosti obdivují: "V naší schopnosti organizovat tisíce a miliony lidí za účelem realizace velkých úkolů je naše obrovská síla. Možnost, že se v takových organizacích stane člověk pouhou součástí, je však jednou z největších hrozeb pro jeho zdravý vývoj" (Blau, Scott 1962).

1.1. Formální organizace

Formální organizace představují umělý prostředek koordinace aktivit většího počtu lidí za určitým účelem. Nejrůznější lidské aktivity je pochopitelně možno provozovat i jiným způsobem než prostřednictvím formálních organizací. Vyrábět je možno do určitého stupně

i bez výrobních podniků a velkých firem. Vzdělávat je do jistého stupně možno i bez škol a systému školství. Léčít lze i bez sítě zdravotnických institucí, bádát lze i bez výzkumných ústavů, válčít se dá i bez stálých armád. Výhody, které plynou z formálně ustavené koordinace lidských činností, však vedou k tomu, že stále větší oblast lidských aktivit je provozována organizovaně.

Formálnost organizací spočívá mimo jiné v tom, že principy jejich fungování jsou podobné, ať se jedná o zajištění výroby či obrany, péči o nemocné či růst vědeckého poznání, výkon spravedlnosti či šíření informací.

Tato podobnost ve fungování organizací nejrůznějšího zaměření je z hlediska poznání původu organizací nevyhodná. Svádí k mylnému dojmu, jako by tyto organizace byly čistým projevem jakési abstraktní snahy o co nejracionalnější uspořádání chodu lidské společnosti. Ve skutečnosti je však rodokmen formálních organizací velmi pestrý, přičemž každý z jejich předků zanechal své dědictví, takže dnešní organizace jsou ve skutečnosti svéráznými kříženci tendencí značně různorodých a mnohdy i rozporných.

Jednotlivé rysy dnešních formálních organizací vznikly nezáměrným skládáním prvků různého původu, které se rozvíjely v dobách, kdy existovalo mnohem zjevnější pouto mezi podobou určité organizace a charakterem činnosti, jejíhož provozování se ujala.

Sociologie, zejména ve svých strukturálně funkcionálních podobách, má tendenci přeceňovat racionálnost konstrukce formálních organizací. Ve skutečnosti je struktura dnešních organizací konglomerátem prvků, které byly nezávisle na sobě vyvinuty při koordinaci lidských aktivit pro potřeby vrchnostenské správy (například organizace patrimoniálních panství), pro potřeby samosprávy (například v oblasti správy municipální), pro koordinaci činností náboženských (například organizace katolické církve) i činností vojenských (organizace stálé armády), mají-li být uvedeny alespoň hlavní oblasti, v nichž bylo v minulosti vyvíjeno zvlášť silné koordinační úsilí.

Všechny formální organizace vznikají jako pokusy o řešení téhož problému: jak zajistit koordinaci společné akce a její stálost, která by byla nezávislá na náhodné výměně konkrétních osob. Toto řešení nevzniklo najednou, rozvíjí se pracnou cestou pokusů a omylů a ani jeho dnešní podobu nelze zdaleka považovat za optimální.

1.2. Organizace a byrokracie

Termín "byrokracie" je výjimečně mnohoznačný. Může zcela nevhodným způsobem označovat organizaci veřejné správy. Může však být také označením pro nemoc organizací způsobující jejich neúčinnost. Kromě toho může označovat státní zásahy do sociálního a hospodářského života, může být i označením pro mechanismus ohrožující a potlačující svobodu. Ve všech těchto významech však vyrůstá byrokratický mechanismus z jistých rysů uspořádání formálních organizací.

Formální organizace lze definovat jako uměle ustavený sociální útvar vybavený formalizovanými procedurami za účelem mobilizace a koordinace kolektivního úsilí k dosažení stanovených cílů. Jakmile jsou takové formální struktury v určité oblasti lidské činnosti ustaveny, dochází v nich k rozvoji procesů, které je modifikují. Některé z těchto procesů podporují strnulost a brání adaptaci organizace na měnící se podmínky, jiné naopak představují způsoby přizpůsobení se novým situacím, podporují účinnost organizace.

Zvláště závažným problémem formálních organizací však je, že často právě ta opatření, která byla zavedena s cílem zvýšit účinnost organizace, navozují stav, který tuto činnost tlumí či přímo odvádí od stanovených cílů. Tyto dysfunkční vlivy označujeme termínem byrokratizace.

Je tedy nesprávná představa, podle níž byrokracie by snad byla produktem záměrného omezování racionality formální organizace. Byrokracie bývá naopak paradoxním produktem snah, jejichž cílem bylo fungování velkých organizací optimalizovat a učinit je ještě racionálnějšími. Dnešní byrokracie je daní, která byla zaplácena za minulou snahu racionalizovat chod velkých komplexních organizací. Materiál nashromážděný v průběhu téměř již jednoho století trvajících výzkumů organizací nejrůznějšího typu přesvědčivě ukazuje, že rozvoj byrokracie se všemi jejími negativními rysy je stálým doprovodným jevem lidského úsilí o stále účinnější koordinaci společné činnosti ve velkém měřítku.

Byrokracie nepochybně blokuje tvůrčí potenciál a omezuje možnosti volby ze strany zaměstnanců organizací všeho druhu. Tytéž byrokratické prvky však zároveň nutí jednotlivce organizovat se ve společné akci a přitom jim zabraňují zcela uzurpovat moc plynoucí z jejich postavení v organizaci pro své osobní cíle. Byrokracie tak brzdí jak tvořivou, tak destruktivní energii lidí. Jestliže se pouze zdůrazňuje, že zabraňuje lidem v dosažení vyšších cílů, poněkud se opomíjí, že jim

téměř stejně spolehlivě zabraňuje prosazovat nejnižší egoistické ambice, které zpravidla předpokládají neomezenou osobní moc.

Běžná kritika byrokracie se přitom dopouští dvojí chyby. Na jedné straně uděluje tuto nálepku všemu, co je na činnosti veřejných organizací posuzováno negativně. Zahrnují se sem přitom i ty projevy, které s byrokratickými dysfunkcemi nijak nesouvisí a které jsou spíše projevem mocenských vztahů, jež byly typické pro období před ustavením byrokratických správních aparátů. Patří sem například zneužívání veřejné moci držiteli úřadů, osobní favoritismus a protekcionářství, používání veřejných prostředků pro soukromé účely a podobně.

Na druhé straně povrchní kritika psychologizuje v tom, že považuje skutečné byrokratické projevy za něco, co je zaviněno osobními charakterovými nedostatky jednotlivých úředníků. Tato linie kritiky se domnívá, že stačí vystřídat neschopné byrokraty poctivými a výkonnými lidmi a problém byrokracie zmizí. Takový pohled je ovšem iluzorní. Ani tak čestní a výkonní lidé, jakými jsou nepochybně kritikové byrokracie, by nemohli v příslušných úředních funkcích jednat o mnoho jinak, než jednají ti, kdo jsou předmětem jejich neúprosné kritiky.

Byrokracie je vedlejším produktem snahy racionalizovat chod velkých komplexních organizací. Byrokracie je tedy nutné zlo, ovšem zlo, které je zpravidla přijatelnější ve srovnání s nejrůznějšími formami předbyrokratických způsobů organizace velkých sociálních útvarů.

Byrokracie je vedlejším důsledkem snahy ochránit správní aparát před jeho vlastními úředníky. I když se tato snaha nedokázala prosadit zcela a ve všem, přece jen vedla k organizaci, která je pro zpravované zpravidla přijatelnější, než byly organizace předbyrokratické. Lpění na pravidlech je přijatelnější než naprostá absence závazných pravidel, zdlouhavost řízení je přijatelnější než blesková libovolná rozhodnutí, nepružná hierarchie je přijatelnější než pružný favoritismus.

Byrokracie, která nesporně znepříjemňuje lidem život, je jen vedlejším důsledkem činnosti těch organizací, které lidem civilizovaný život na dnešní úrovni vůbec umožňují. Byrokracie nevznikla ze snahy zhoršit životní podmínky, je naopak plodem úsilí racionalizovat tyto podmínky ve srovnání se stavem, který panoval za předbyrokratických forem správy. Vytvoříme-li jednou pravidla, která redukuji chaos, nemůžeme lidem zabránit, aby na těchto pravidlech lpěli.

Lpějí-li na nich příliš, stávají se byrokraty. Je však krajně nesnadné naučit je, aby na nich lpěli jenom trochu.

1.3. Hlavní obrysy vývoje sociologie organizace

Prakticky po celé dvacáté století jsou úvahy týkající se sociologie organizací formulovány ve dvou souběžných liniích, které lze kvůli přehlednosti s jistým zjednodušením označit jako linii technickou a linii teoretickou.

Technický směr věnuje větší pozornost konkrétním provozním problémům fungování organizací, snaží se lokalizovat překážky brzdící jejich hladký chod a formulovat praktická doporučení s cílem zvýšit efektivitu práce organizací. Výzkumy představitelů tohoto proudu se pohybují na úrovni jednotlivých organizací či jejich částí. Ve svém vyústění se technický směr stýká s manažerismem, tedy s aplikovanou disciplínou zabývající se plánováním, organizováním, motivací a kontrolou v rámci výrobních i nevýrobních organizací.

V prvé fázi studia organizací, tedy ve dvacátých a třicátých letech, jsou studovány téměř výlučně organizace výrobní. Od let čtyřicátých je záběr rozšířen především o výzkum organizací vojenských, v padesátých letech vzniká první vlna studií nemocnic a léčeben pro mentálně choré, léta šedesátá jsou v souvislosti s demokratizací vzdělávacích systémů ve znamení výzkumů systému školství. Lze sem zařadit rovněž četné výzkumy z oblasti veřejné správy, částečně i některé komunitní studie a rovněž studie zabývající se podmínkami života v takzvaných "totálních institucích" (E. Goffman). Při obrovském množství vzniklých studií a velmi často poměrně nízké úrovni obecnosti závěrů, k nimž dospívají, je značně obtížné podat jejich souhrnnou charakteristiku či načrtnout periodizaci vývoje celého proudu. Pokusíme se o to s vědomím rizika určitých zjednodušení.

Literatura o organizacích, která může být zařazena do proudu teoretického, se zabírá společnými rysy organizací různého typu, snaží se odkrýt obecnější trendy jejich vývoje a celkovou logiku jejich fungování. V této souvislosti jsou analyzovány kategorie, s nimiž často nereflexivně pracují badatelé technického směru. Jedná se zejména o kategorie vyjadřující strukturu reálných mocenských vztahů uvnitř organizací a postihující jednání členů organizací.

Hlubší analýza fungování organizací je nepředstavitelná, nevychází-li z určité koncepce o povaze jednání aktérů, z nichž je organizace složena. V průběhu uplynulého století došlo v sociologické literatuře k výraznému vývoji právě v pohledu na povahu lidského jednání.

Teorie organizace tím byla ovlivněna do té míry, že je možno pokusit se o periodizaci jejího vývoje právě na základě proměn pohledu na povahu jednání členů organizace. V průběhu našeho století prošel technický i teoretický proud bádání o organizaci příbuzným vývojem, přičemž se obě větve v jisté míře vzájemně ovlivňovaly. Lze rozlišit několik charakteristických fází tohoto vývoje, respektive paradigmat, jež byly při studiu organizací postupně použity:

1. Klasické období (např. Weber, Fayol, Taylor)

Organizace je chápána mechanicky jako stroj na efektivní zpracovávání vstupů všeho druhu. Lidský faktor činný v organizaci je uvažován v téže rovině. Byrokratizace je přitom považována za součást zvyšování efektivity činnosti organizace.

2. Studium "human relations" (např. Mayo, Roethlisberger, Dickson)

Důraz na význam lidského faktoru, odlišení neformálních vztahů od formální struktury. Model "sociálního člověka" vnímavého na pracovní klima. Organizace, či jen její část, je však stále zkoumána izolovaně od okolí.

3. Organizační psychologie (např. Argyris, Likert)

Vychází z nových teorií lidské motivace. K sociální orientaci členů organizací přidává jejich zájem o seberealizaci vlastní osobnosti. Důraz na nové styly řízení. Trvá předpoklad o souladu cílů aktérů s cíli organizace.

4. Paradigma omezené racionality (např. March, Simon, Merton)

Důraz na limitovanou racionalitu člověka, která poznamenává průběh a výsledky rozhodovacích procesů. V rovině organizace vychází paradigma omezené racionality z uznání fatálnosti organizačních dysfunkcí. Byrokracie je pojata jako zosobnění těchto dysfunkčností.

5. Ekonomické paradigma (např. Tullock, Downs)

Je ovlivněno konceptem omezené racionality člověka, obohacuje však tento přístup o makrosociální pohled, a to tím, že analyzuje odlišnosti mezi fungováním tržně orientovaných subjektů a procesy probíhajícími v netržním prostředí komplexních organizací.

6. Paradigma strukturně funkcionální (např. Parsons, Selznick)

Organizace chápána jako komplexní systém nadaný seberegulující se schopností. Dochází k výraznému zohlednění vazeb na vnější prostředí, podobně jako v paradigmatu předchozím. Obecně snaha syntetizovat poznatky předchozích fází. V teorii řízení je iniciován systémový přístup, který postupně přechází v přístup kontingenční.

7. Kontingenční přístup (např. Crozier)

Důraz kladen na ambivalentnost a situační podmíněnost chování celých organizací i jejich členů. Určitá skepse ohledně možnosti stanovit jednou provždy platné zásady chodu organizací. V rovině manažerské důraz na schopnost řídicích pracovníků pružně reagovat na nepředvídatelné situace a dynamicky vyrovnávat stále nově se vynořující tlaky a napětí.

Uvedené hlavní přístupy ke studiu organizací se zejména od šedesátých let navzájem prolínají a prostupují, takže řada autorů nemůže být jednoznačně zařazena do některého z nich. Stále více se uplatňuje kontingenční přístup, tedy důraz na situační vázanost jakéhokoliv tvrzení o organizaci a na nemožnost stanovení univerzálně platných zásad řízení. Zároveň roste důraz na význam vazeb organizace-prostředí spolu s důrazem na vliv nových technologií na činnost organizací.