

Jan Keller

Sociologie  
byrokracie  
a organizace

SOCIOLOGICKÉ NAKLADATELSTVÍ

odcizení buďto od své práce, či od organizace, která je zaměstnává, anebo od obou. Organizace se mohou snažit snižovat tento konflikt tím, že dodávají zaměstnancům více profesních incentívů a snižují stupeň organizované kontroly nad nimi.

### 9.8. Byrokracie a demokracie

Zvláštního významu nabývá problematika odcizení v souvislosti s problémem byrokratizace společenského života. Jinou podobu získává tento problém v podmínkách demokratických a jinou v podmínkách nedemokratických společností. Blau (1956) upozorňuje, že v totalitárních společnostech vystupuje byrokracie nejednou v roli obětího beránka. Je terčem povolené kritiky, což odvádí pozornost od těch mocenských skupin, jimž slouží jako nástroj ovládnutí. Kritice se přitom obětují pouze "byrokratické metody", aby jí byla ušetřena byrokratická, to jest nedemokratická politika. Jestliže je v těchto podmínkách kritizována neúčinnost byrokracie, vybízí se vlastně ke zvýšení její efektivity, nikoli k jejímu nahrazení alternativním, demokratickým rozhodováním.

Byrokracie ovšem představuje překážku demokratického rozhodování i v samotných demokraciích. Principy, na nichž spočívá, nejsou slučitelné s volbou, s diskusí, ani s převládnutím 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 rozšiřování ploch nejistoty nepokrytých již dopředu závaznými směrnicemi. Nebezpečím pro demokratické poměry je z tohoto hlediska případná snaha přenášet princip účinnosti i do těch institucí, ve kterých by mělo jít o svobodu nesouhlasu, i když je to nevykonné. Podle Blaua největší nebezpečí představují ty organizace, které mají zároveň o cílech rozhodovat i jich dosahovat, tedy politické strany. Případné odcizení voličů mívá v této oblasti podobu pocitu politické bezmoci a nevýznamnosti.

Blau ovšem uznává, že v moderní společnosti není možno dosahovat demokraticky zvolených cílů bez pomoci byrokracie. Byrokratická forma organizace 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 domnívá, že výkonnost výrobních byrokracií, jejichž zásluhou došlo ke zvýšení objemu volného času, uvolňuje lidem ruce pro účast na boji proti byrokraciím v těch oblastech,

kde představují nebezpečí pro demokracii. Hrozbě byrokratizace lze čelit jedině tehdy, jestliže jsou všichni občané motivováni a schopni věnovat značný díl svého času a energie aktivitám politického života ve své obci.

Procesem byrokratizace a debyrokratizace v podmínkách moderní společnosti se výslovně zabývá S. N. Eisenstadt (Etzioni 1961). Byrokratizace vede k rostoucí regimentaci nejrůznějších oblastí sociálního života, přičemž dochází k záměně 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 chtějí monopolizovat profesní i soukromý život občanů. Společnost ztrácí vůči byrokraciím svoji autonomii.

Debyrokratizace naopak znamená, že byrokratické organizace ztrácejí svoji autonomii, rozsah jejich pravidel i jejich cíle jsou minimalizovány. Jejich funkce 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 své vlastní cíle. Jiným příkladem je situace, 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 i souběžně.

### 9.9. Alternativa k byrokracii – klady a zápory

Moderní společnost využívá formálních organizací ke koordinaci aktivit velkého množství lidí v nejrůznějších oblastech činnosti. V principu existuje možnost provozovat aktivity v oblasti vzdělávání, léčení i výroby zboží způsobem mnohem méně formalizovaným, a tedy mnohem méně náchylným k byrokratizaci. Zejména v průběhu sedmdesátých let vzniká ve vyspělých zemích řada pokusů o provozování alternativních léčen, škol i výrobních podniků. Výsledky těchto inovací na poli organizačním shrnul přehlednou formou americký sociolog Joyce Rothschild-Whitt (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 v této formě organizace přijímána za účasti všech a jejich aplikace předpokládá 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 oblasti pokryté univerzálními pravidly, i když jejich naprostá eliminace není možná. Přednost je dáвана rozhodování případ od případu za účasti pokud možno všech členů, jichž se rozhodnutí dotýká. Právě participací všech dotčených má být sníženo riziko arbitrality přijímaných rozhodnutí nízké obecnosti.

3. Sociální kontrola. Základními zdroji sociální kontroly v podmínkách byrokratické organizace je existující hierarchie moci a zodpovědnosti a existence neosobních norem. Alternativní organizace oproti tomu upřednostňuje 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 organizací 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 podmínky, za nichž může nastat služební postup. Alternativní organizace nepřijímají své členy na základě speciálního výcviku či formálního osvědčení, ani na základě odborné kompetence. Rozhodující pro přijetí jsou neformální vztahy mezi zájemci o vstup a existence společných hodnot. Vyhledávání jsou zvláště lidé se schopností

sebedisciplíny a nekonfliktní kooperace. 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 členů byrokratických organizací bývá status vysoce konzistentní. Jejich podíl na moci, majetku a prestiži je rozdělen nerovně. V alternativních organizacích, jejichž ústřední hodnotou je hodnota rovnosti, nebývají sociální rozdíly mezi členy velké. Existující rozdíly jsou snižovány mnoha způsoby, například rotací funkcí, důrazem na neformální vztahy, nevelkými rozdíly ve mzdě, spoluúčastí na rozhodování.

8. Horizontální diferenciaci. Byrokracie znamená komplexní síť specializovaných rolí. Dělbá práce patří k jejím nejcharakterističtějším vlastnostem. Alternativní organizace horizontální diferenciaci mezi svými členy zmenšují, a to opět mnoha způsoby. Pracovní role jsou v nich definovány co nejobecněji a nejšířeji, výrazná je snaha překlenout dělbou 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.

Je zřejmé, že alternativní formy organizace, jakkoli mohou být jejich jednotlivé rysy atraktivní ve srovnání s rysy organizací byrokratických, 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 i adaptivnější fungování. Zároveň je však nutně pomalejší, a to v té míře, v jaké je hledání společné vůle zdlouhavější ve srovnání s vyslechnutím rozkazu.

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

cílech a hodnotách. Takového stavu se dosahuje selektivitou při výběru členů, což opět snižuje rozsah jejich sociální heterogenity.

Intenzita emocí. Osobní vztahy mohou být více uspokojující nežli vztahy neosobní. Bývají však i emočně výbušnější, což představuje další sociální náklad. Členové, kteří participují v organizaci více než jen dílčí rolou částí své bytosti, 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 výraznou zátěž 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 mezím případě mohou dokonce rozdíly v neformální autoritě výrazně předčít předepsané rozdíly pozic uvnitř byrokracie.

## Organizace v rámci společnosti

Formální organizace nevznikají a nerozvíjejí se ve vzduchoprázdnu. K plnému docenění této zdánlivě banální skutečnosti dochází při studiu organizací teprve postupně. Rada dřívějších výzkumů, zaměřených pouze na jedinou organizaci či dokonce jen na její část, mívá omezenou explikační hodnotu právě proto, že dění v každé organizaci je ve větší či menší míře určováno tím, co se odehrává mimo ni. Naopak, od konce šedesátých, a zejména sedmdesátých let se kategorie vnějšího sociálního prostředí stává organickou součástí explikačních schémat řady sociologů. Právě pomocí této kategorie mají být mimo jiné nově vysvětleny zásadní otázky funkčnosti organizací a organizační účinnosti.

Snaha uchopit vztahy, jimiž je dění v organizaci propojeno s povahou širšího sociálního prostředí, mívá v literatuře nejčastěji dvojitou podobu. Podle jedněch autorů (Aiken, Hage 1968), (Thompson 1967) jsou organizace spjaty s vnějším prostředím především skrze vstupy, jež z něj odebírají, stejně tak jako výstupy, které prostředí odebírá od nich. Podle jiných autorů (Udy 1970), (Meyer, Rowan 1977) jsou celé organizace formovány vnějšími tlaky a klimatem převládajícím v dané společnosti. Proces byrokratizace pak nelze vysvětlit pouze zevnitř dotčených organizací, je třeba po vzoru Maxe Webera vyjít ze změn v širším sociálním a politickém prostředí. Touto cestou je obtížné postupovat, používáme-li kvantitativní empirické výzkumy. Ty pochopitelně operují s faktory typu velikost organizace, počet rovin dohledu a podobně, nikoli s nekvantifikovatelnými faktory historických souvislostí.

Prvé z obou zmíněných pojetí je dobře sluchitelné s východisky strukturního funkcionalismu. V tom případě organizace vystupuje jako funkční jednotka sociálního systému, jako procesní článek v řetězu funkčně specializovaných subsystémů. Reciproční směna vstupů a výstupů, která probíhá mezi jednotlivými organizacemi, je v koncepci strukturního funkcionalismu vitální z hlediska potřeb celospolečenské reprodukce. V tomto funkčním pojetí je jen velmi málo prostoru pro studium dysfunkcí či dokonce možné kontraproduktivity v činnosti nejrůznějších organizací. Pouhá existence určité organizace je již určitou zárukou její potřeby.

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 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.

### 10.5. Spor o budoucnost organizací

I když je zřejmé, že formální organizace budou hrát v moderní komplexní společnosti i do budoucna klíčovou roli, silně se různí názory na to, jakým způsobem se budou v budoucnu utvářet a jaké organizační trendy v nich převáží.

V táboře optimistů převládá víra v postupnou decentralizaci a v doprovodný vzrůst adaptability organizací a zvyšování jejich efektivity. Tento pohled je popularizován například v úvahách Alvina Tofflera obsažených již v jeho práci *Šok z budoucnosti* z roku 1970. Namísto byrokracie nastoupí podle Tofflera takzvaná ad-hokracie v podobě dočasných pracovních skupin složených z vysoce kvalifikovaných členů, kteří se budou podílet na řešení specifických, nerutinních problémů. 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 jsou tradiční byrokracie jednoznačně 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).

Bennis soudí, že rostoucí napětí mezi potřebami jednotlivců a požadavky individuí samo povede k ustavení nových organizačních forem, které budou dnešní stres snižovat. Rostoucí komplexnost společnosti již nyní překračuje možnosti tradičně omezeného obzoru byrokratů a časem povede k prosazení méně agresivních a méně rigidních organizačních forem. Dynamicky proměnlivé prostředí spo-

lečnosti povede k ústupu byrokracií, jež jsou zvyklé šít se v prostředí stagnujícím a neměnném. Bennis popisuje podobu organizace budoucnosti podobně jako Toffler svou představu ad-hokracie.

Optimistický pohled na budoucnost organizací sdílejí rovněž stoupeni 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, který 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 dolních pater nejsou v tomto ohledu zcela bez šancí.

Svým optimistickým názorem na budoucí vývoj organizací je známa autorka manažerských příruček R. M. Kanterová. 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 mají, podle Kanterové, perspektivu, jež bude preferovat inovativní potenciál jejich zaměstnanců. Je k tomu 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).

Badatelé z opačného tábora jsou mnohem pesimističtější při posuzování šancí jednotlivců ovlivňovat chování komplexních organizací. Domnívají se naopak po vzoru R. K. Mertona, že možnosti organizací jsou v tomto ohledu nepoměrně větší. Toto přesvědčení našlo výraz již v popisu charakteru organizačního člověka u W. H. Whytea (1956). Autor líčí moderního člověka jako konformistu, jehož pocit osobní identity je odvozen od příslušnosti k mocné organizaci, jež ho v jeho životě chrání. Organizace, k níž náleží, modeluje svými tlaky a požadavky i jeho soukromí, včetně místa, kde žije, výběru životního partnera, způsobu výchovy dětí i církve, kterou si zvolí.

Depersonalizace vyvolaná organizačními tlaky je, jak známo, jedním z ústředních témat Goffmanovy koncepce totálních institucí (Goffman 1961). Goffman popisuje organizace, které odnímají jednotlivcům jejich individualitu a jednají s nimi jako s pouhými objekty.

Obecně konstatuje, že pokud člověk vstoupí do jakékoliv organizace a je vtažen do jejích aktivit, akceptuje, že se stává poněkud odlišnou osobou a začíná definovat sám sebe v kategoriích organizace, k níž od nynějška náleží.

Autoři, kteří se domnívají, že tlaky organizace nedávají příliš šanci jednotlivým členům prosadit svou vlastní individualitu, bývají zároveň skeptičtí k možnostem organizací odolat do budoucna trendům byrokratizace. Teze o ústupu byrokracie jsou podle nich založeny spíše na přáních než na skutečné analýze (Sharif 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 provozovat zcela rutinní úkony, protože každodenní výrobní i správní úkoly nebudou moci být plně automatizovány. Navíc jen nepatrná menšina vědců a inženýrů je profesně natolik prominentní, že si může 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 nadále rostoucí velikosti organizací, a tedy i narůstající neosobnosti jako jejich charakteristického rysu je přesvědčen J. Hage (1980). Svůj názor podkládá 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 zároveň zvýší jejich výkonnost. Poukazují přitom v empirické rovině na nepodloženost tvrzení o příchodu éry decentralizace (např. obrovský růst významu a moci velkých nadnárodních organizací, monopolní tendence u organizací všeho druhu aj.). V rovině praktické upozorňují na obrovskou náročnost případné decentralizace. Vyžadovala by adekvátní kontrolní a komunikační systémy, byla by mimořádně náročná na velký počet schopných a zodpovědných osob. Kromě toho může decentralizace vést k vážným poruchám koordinace mezi jednotlivými částmi organizace a centrem, může také oživovat parochiální mentalitu, tedy prosazování dílčích zájmů a ignorování zájmů celku. Domnívají se, že žádné z uvedených rizik nebylo proroky nástupu éry decentralizace vážněji zkoumáno.

Spor mezi oběma tábory vedený o budoucnost organizací bude moci být rozhodnut patrně teprve poté, až bude zřejmé, k jakým důsledkům povede zavádění nových informačních a kontrolních technik. Otázkou zásadního významu je, které síly v rámci organizací získají kontrolu nad těmito technikami. Budou-li použity na vyšších úrovních za účelem další centralizace rozhodování, není pravděpodobné, že by svými čistě technickými parametry dokázaly přispět k redukci, či dokonce odbourání komunikačních bariér a dalších organizačních dysfunkcí. Pokud budou naopak použity plošně na všech úrovních organizací, mohou se spolu s kladnými decentralizačními efekty dostavit i vedlejší důsledky v podobě rozsáhlého uvolňování pracovních sil především z oblasti administrativy.