

K disfunkcionálnímu pojetí zdrojů a modelů byrokracie a byrokratizmu za kapitalismu*

JINDŘICH FIBICH

Filosofická fakulta KU, Praha

1. Různé chápání pojmu byrokracie a byrokratizmu

V hovorovém užívání jsou u nás oba tyto termíny spjaty s kritickým a hanlivým označením špatně a nelidsky fungující úřední mašinerie. Ve společenských vědách mají však i pozitivní nebo neutrální význam.

Pro pochopení základního kritéria, jež umožňuje třdit různé stránky, vlastnosti a znaky organizace a řízení na dva protikladné typy (pozitivní a negativní — či lépe řečeno normální a patologický), má velký význam osvětlit pojem funkce nebo také eufunkce a proti němu stojící pojem disfunkce, jak je rozpracoval R. K. Merton.¹ Z tohoto hlediska lze říci, že sociální organizace mohou zaměřovat svou činnost buď k vnějším účelům a cílům, nebo nalézají smysl své existence uvnitř svých vlastních strukturálních souvislostí (většinou však hrají úlohy obě). Podle toho lze rozlišovat vnější nebo vnitřní funkce sociální organizace (projevují se též jako role nebo kulturní formy). Tyto funkce spočívají v cílevědomém pozitivním dosahování těch či oněch původních účelů a cílů organizace či v normálním fungování její vnitřní struktury a integrování jejího členstva. Merton však ukazuje na to, že „daný element může mít různé důsledky funkcionální i disfunkcionální pro různé jednotlivce nebo podskupiny širší sociální struktury a kultury“². Po mém soudu disfunkce vznikají na základě odcizování různých funkčních elementů organizace jejich původním účelům, deformací původních strukturálních souvislostí a pozvedáním parciálních intencí nad potřeby celku. Disfunkce se proti funkcím vyznačují tím, že zamlžují, pomíjejí či poškozují původní účely a cí-

le, patologicky deformují strukturu nebo dezintegrují členstvo organizace nebo jiné organizace či skupiny širšího kontextu.

Při uvedených úvahách je nutno mít stále na paměti relativitu užívaných pojmů, neboť co je z hlediska zájmů a cílů jedné skupiny disfunkcí, z hlediska zájmů a cílů skupiny protikladné může působit jako eufunkce.

Pojem „byrokracie“ z hlediska funkcionálního (jak jej nalézáme např. u Maxe Webera) znamená především to, co naše „úřednictvo“ — tj. společenskou vrstvu nebo skupinu lidí, jež se zabývá profesionálně odbornými stránkami řízení činnosti různých organizací. Jako taková je technickou nezbytností, a tedy něčím společensky účelným a prospěšným. Přitom současně znamená i určitou zvláštní formu organizačních vztahů, jež se vyznačuje racionalizací řízení na základě odosobňující hierarchie a kontroly, podřízenosti a nadřízenosti, kompetence a specializace, pevné mzdy a stálého postavení i zvláštního profesionálního smýšlení a chování.³ V mnoha případech se ukazuje výkonnější než jiné formy organizace.

Z hlediska disfunkcionálního byrokracie znamená tu část úřednictva, jež využívá organizace k odlidštěným samoučelným cílům a odcizuje ji původním sociálním účelům. Jako taková představuje určitou sociální chorobu a deformaci sociální struktury. A konečně lze také byrokracii chápat jako disfunkcionální způsob řízení organizace či společnosti, při němž se z výkonných orgánů stávají orgány rozhodující a ze služebníků společnosti její páni.

Pojem byrokratizmus označuje dílčí

* Předkládáme čtenářům poněkud upravenou část autorových sociologických kapitol, jež pod souhrnným názvem *O byrokracii a byrokratizmu* připravuje k vydání nakladatelství ČSAV.

¹ R. K. Merton: *Social Theory and Social Structure*, New York 1949.

² R. K. Merton, c. d. str. 30.

³ Viz F. Morstein Marx: *Einführung in die Bürokratie*, Neuwied 1959, s. 34–8.

vlastnosti nebo projevy byrokracie a také různé formy odlidštěných a zvěčněných úředních nebo organizačních postupů a vztahů mezi lidmi.

Konečně se lze v těchto souvislostech setkat ještě s termínem byrokratizace, kterým je míněn buď proces početního a strukturálního růstu byrokracie v pozitivním smyslu (úřednictva vůbec), anebo proces narůstání a silení disfunkčních rysů byrokracie v negativním slova smyslu (sociální nadřazenosti a odlidštěných metod práce).

Byrokracie a byrokratismus v třídně antagonistické společnosti mohou však v řadě případů a situací být současně považovány i za jevy eufunkcionální, pokud z hlediska zájmů a cílů vládnoucí třídy nebo elity udržují masy pracujících v alienovaném postavení a závislosti pouhých objektů manipulace.

2. Zákonitý charakter byrokratizace

Při zkoumání zákonitých tendencí vzniku a rozvoje disfunkcionálních rysů byrokracie a byrokratismu v současné industriální společnosti kapitalistické povahy možno vyjít z marxistického postoje A. Gramsciho. Ten říká: „Nedostatečná pozornost se věnuje tomu, že mnohé politické akty jsou určovány vnitřními potřebami organizačního charakteru, čili jinými slovy, že jsou spjaty s nutností vytvořit soulad v dané straně, skupině či společnosti. Je možno to objasnit na příkladu katolické církve. Kdybychom chtěli vysvětlit každý případ ideologického boje uvnitř církve bezprostředně a prvotně ze základny, uvízli bychom na mělčině... Je zřejmé, že větší část těchto rozporů je spjata se sektářskými organizačními potřebami.“⁴ Na jiném místě Gramsci hovoří ještě konkrétněji o „železných zákonech“ působení aparátu. Jedním z nich je zřejmě i proslulý Parkinsonův zákon,⁵ který odhaluje imanentní zdroje nadměrného růstu administrativního personálu. První z těchto zdrojů spočívá v tom, že každý úředník raději rozmnožuje své podřízené než své konkurenty. Druhý pak

spočívá v tom, že úředníci si vzájemně přidělávají práci. Podobné kořeny mají také tendence nahrazovat demokraticky vedenou politickou práci s lidmi novou propagační a manipulátorskou technikou, která spatřuje v lidech pouhé pasivní objekty působení a nahrazuje staromódní agitátory, propagandisty a organizátory zvláštní odrůdou moderních technokratů. Z. Bauman⁶ hovoří o vytlačování organizovaného boje a výměny názorů uvnitř organizací shora i zdola monopolním šířením jednotných stereotypů v zájmu špiček byrokracie, jež kontrolují nejvýkonnější prostředky masové komunikace. Také toto počínání zesiluje byrokratické tendence na půdě politických organizací a podlamuje v nich fungování demokracie.

Z obecnějších hledisek teorie organizace se ukazuje, že potenciální možnosti patologických jevů ve struktuře i fungování organizace plynou také ze zákonitosti zjištěné P. Druckerem. Tato zákonitost spočívá v tom, že vnitřní systémy vazeb, jejichž nositelem jsou úřední aparáty, formalizované instituce a normy, zpravidla rostou „co do své velikosti, komplikovanosti a výkonnosti rychleji a silněji než organizace sama“.⁷ Podle názorů M. E. Dimocka „byrokracii lze definovat jako složitě institucionální projevy směřující k ustrnulosti a depersonalizaci“,⁸ jež vyvěrají ze složitosti organizace. K hlavním institucionálním faktorům, které podmiňují byrokratizaci, patří: přílišný rozměr organizace, její nadměrná hierarchizace a specializace, přebujelost předpisů a ustanovení, přebujelost exekutivy, nevhodná štábní aktivita, přehnaná skupinová loajalita, přecenění faktorů bezpečnosti na úkor dalších možností vývoje, rigorózní uplatňování principu seniorátu při vzestupu po úředním žebříčku a převládnutí konzervativních tradic proti novátorským výbojům.

Hlubší kořeny mechanismu byrokratizace nám osvětluje relativně platný Michelsův zákon oligarchizace a Parkinsonův zákon byrokratizace, o němž jsme již mluvili. Dalším kořenem patrně bude

⁴ A. Gramsci: *Tjurennyje tětřadi*, Izhrannyje proľvėdėnija T. 3, Moskva 1959, str. 106.

⁵ C. N. Parkinson: *Parkinson's Law or the Pursuit of Progress*, London 1958, polské vydání *Prawo Parkinsona*, Warszawa 1963, str. 11–12.

⁶ Z. Bauman: *Z dziejow demokratycznego idealu*, Warszawa 1960, str. 91 a d.

⁷ P. Drucker: *Das Fundament für Morgen*, Düsseldorf 1958, s. 133.

⁸ M. E. Dimock: *Bureaucracy Self-examined*; ve sborníku R. K. Merton: *Reader in Bureaucracy*, Glencoe 1952, str. 397 a d.

samovývoj institucí řízení, který směřuje k maximální racionalizaci, integraci a anticipaci dalšího vývoje. Tato tendence k rychlejšímu růstu bezprostředně vypočitatelných a ovladatelných elementů jistoty a uvědomělosti proti jen nepřímému a zprostředkovaně postižitelným a řízeným elementům nahodilosti a živelnosti vede k překračování únosného stupně organizovanosti a přetěžování informačních sítí. Tak vzniká přeorganizovanost a byrokratizace. Jedním z nejnebezpečnějších projevů této tendence je podle P. Druckera nadměrné centrální administrativní plánování, které vidí danou oblast činnosti jako čistě objektivní kauzální strojový mechanismus, jenž má zajišťovat hladkou reprodukci minulých trendů do budoucnosti. Jakmile však cílem plánování přestává být přeměna současnosti v trvalý stav, a stává se jím předjímání a zavádění nového v podmínkách složitých lidských vztahů, nabývá v něm rozhodujícího významu lokální iniciativa, prozíravá sebekontrola, odborná kvalifikace a sociální odpovědnost.

Z toho, co dosud bylo řečeno, dospíváme k závěru, že byrokratické deformace a disfunkce v rovině technicko-organizačních vztahů jsou produktem nedostatečného zvládnutí jejich přílišné složitosti, zpoždování vědeckotechnického rozvoje za potřebami praxe a toho, že se různé dílčí technicko-organizační prostředky vymykají ze své původní sociální vázanosti. Zřejmě i zde bude na místě použít v logicko-analytické aparatuře zkoumání marxistickou kategorií alienace. Vyjdeme-li z typologie alienace, jak ji nadhazuje H. Lefebvre,⁹ pak by se zřejmě dalo mluvit i o alienaci technicko-organizační. Ta spočívá buď v odtrhování různých, v podstatě spojených lidských činností od sebe ve smyslu „specializace a zvnějšnění“ (např. resortnictví nebo úřední funkcionálka). Anebo se vyznačuje zhoršováním vztahů mezi lidmi skrze věci prostřednictvím „zředmětnění“ (např. papírování, kancelářština nebo lpění na liště předpisů).

Je třeba varovat před mylným dojmem, jako by snad byrokratizmus v rovině

technicko-organizačních vztahů byl plodem upřílišněné racionalizace, již by mohly napravit iracionální nebo živelné faktory. M. Crozier naopak upozorňuje na sepětí byrokratických tendencí s pozůstatky charismatické moci a různých bludných kruhů živelnosti. K jejich vykořevení lze dospět jen pomocí správně zaměřené a dostatečně komplexní (nikoli ovšem jednostranné) racionalizace řízení. Tuto racionalizaci je však zapotřebí chápat nikoli jako nějakou stupňovanou administrativní institucionalizaci a normalizaci, ale jako pružné využívání a střídání nejrůznějších instrumentů řízení, včetně ekonomických pák, internalizovaných norem, myslících strojů a iniciativně uvažujících i jednajících lidí. E. Strauss považuje za první linii obrany proti byrokratizmu náležitou kvalitu vlastností a zaměření řídicího štábu organizace, tzn. jejich politických vůdců, kteří představují primární politické síly organizace, oproti sekundárním silám a zájmům úředníků. Proto přikládá velkou důležitost správné selekci tohoto nejvyššího vedení. Sám však musí doznat, že výběr nejvyšších rozhodujících úředníků je zpravidla více problémem sociálně politickým než technicko-organizačním. Proto také není řešitelný na technicko-organizační rovině, ale je především záležitostí politicko-mocenskou. Mnohem účinnějším prostředkem bude tedy spíše doporučení některých teoretiků organizace, aby zkoumáním byrokratických slabin dosavadní organizace a navrhováním nápravných opatření a nezbytných reorganizací se zabývali především odborníci z vnějšku, co nejméně spjatí se současnými poměry uvnitř organizace.

3. Modely byrokratické organizace

Vzájemnou vazbu základních elementů byrokratických struktur a jejich funkční dynamiku nám v celkovém pohledu nejlépe ukazují různé modely disfunkční byrokratické organizace. Makrosociální model totální byrokratické organizace (státu) v podmínkách vyspělé industriální kapitalistické společnosti konstruuje E. Strauss, který líčí jeho základní dynamické rysy a závislosti takto:¹⁰ „1. Admi-

⁹ Viz H. Lefebvre: *Critique de la vie quotidienne* II, Paris 1961, str. 216.

¹⁰ E. Strauss: *The Ruling Servants*, London 1961, str. 88–92.

nistrativa neslouží zájmům primárních sociálních sil, ale jen sama sobě. 2. Orgány nezávislé vnější kontroly se částečně nebo úplně eliminují a trpí impotentní formálností. Nejvyšší byrokraté se stávají absolutními pány organizace. Technické rozpory organizace se odstraňují na úkor zájmů klientů, takže narůstají sociální rozpory mezi byrokracií a jejím okolím. 3. V administrování začínají bujet byrokratické defekty a arogance úředníků vůči ostatní společnosti. Zejména začíná převažovat proud jednoznačných a detailních direktiv shora dolů a klesá rychlá a pravdivá informace zdola nahoru. Pravdivé informace se mohou prosadit jen tehdy, jestliže a) jejich přenos nebude mít nepřijemné následky pro informátora, b) vyšší místo může být informováno z jiných pramenů, a proto je lépe informovat je jako první, c) jde o informaci pro jednání nadřízeného s jeho nadřízenými, při němž se dotyčný nesmí dostat do pozice člověka nedostatečně informovaného. 4. Držení moci se stává pro vládnoucí byrokracii základním účelem a smyslem veškeré její činnosti, takže vedoucí činitelé se vlastně přeměňují v zajatce svého uměle udržovaného a izolovaného postavení. 5. Doba přežití takového konzervativního režimu závisí jen z menší části od jeho vlastního jednání a z větší části od charakteru vývoje a reakcí jeho sociálního prostředí. Po vyostření rozporů mezi organizací a společností dochází k nečekaným a prudkým otřesům, které buď byrokracii smetou, anebo jsou jí brutálně zvládnuty, což mění její charakter směrem k prétoriánství a fašismu.

Tento descendenční vývoj může probíhat i pod rouškou demokratických forem a procedur, jež se však přeměňují v pouhou vnější fasádovost a vnitřní pověřivý ritualismus. Různá dílčí racionalizační opatření mají v těchto širších celkových souvislostech jen povrchní a mystifikující povahu. Podle M. Croziera se zde naproti tomu jasně ukazuje, že byrokratická privilegia a bludné kruhy nesou s sebou nezbytnost „uchylovat se k charismatické moci ve světě z jiného

hlediska vždy velmi racionalizovaném“.¹¹ Reálně se tomuto abstrahovanému „čistému typu“ nejlépe přibližila administrativa fašistického nebo polofašistického ražení, ačkoli jeho různé prvky a stránky do té či oné míry nacházíme i v různých zemích buržoazní demokracie, zejména v USA. Z našeho hlediska lze k těmto v podstatě správným názorům, jež však mají do značné míry hypotetický charakter, kriticky podotknout jen několik poznámek. Strauss cudně halí konkrétní třídy kapitalistické společnosti pod firmu prvotních sociálních sil. Dále nedostatečně vidí a rozlišuje to, jak různé třídy a vrstvy ovlivňují procesy byrokratizace. A konečně přeceňuje možnosti naprosté nezávislosti byrokracie na elitních mocenských špičkách buržoazie a monopolů.

Další modely disfunkční byrokratické organizace mají jen parciální a do značné míry mikrosociální povahu. Je proto při jejich zkoumání třeba brát v úvahu jejich určité začlenění do širšího kontextu celospolečenské soustavy organizací a její byrokratizace. Zmíníme se zde o modelech Mertonova, Selznicka a Gouldnera.¹² Tito autoři vycházejí při svých úvahách hlavně ze zkušeností jednotlivých soukromých industriálních organizací, ale částečně berou v úvahu i některé organizace veřejné správy. Jejich společné východisko spočívá v tom, že za základní nezávislou proměnnou berou určitou formu organizace nebo organizační procedury, jejichž úkolem je kontrola činnosti členů organizace. Byrokratická organizační procedura podle nich vychází ze strojového modelu chování pracujícího člověka, avšak nikdy nemůže docílit úplné předvídatelnosti účinků a následků tohoto chování. Přirozený výskyt nečekaných spontánních úchylek a různých rušivých elementů podporuje tvorbu a užívání různých kontrolních institucí a funkcí, což má za následek vznik a růst byrokratismu.

Model Mertonův¹³ (viz schéma na str. 121) ukazuje na to, že přespříliš normalizovaná procedura činnosti a stupňování

¹¹ M. Crozier: *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago 1964.

¹² Vycházím zde hlavně z interpretace jejich děl podané v práci J. G. March, H. A. Simon: *Orga-*

nizations, New York 1958; polské vydání, *Teoria organizacji*, Warszawa 1964, str. 69 a d.

¹³ R. K. Merton: *Bureaucratic Structure and Personality*; ve sborníku *Reader in Bureaucracy*, Glencoe 1962, str. 362 a d.

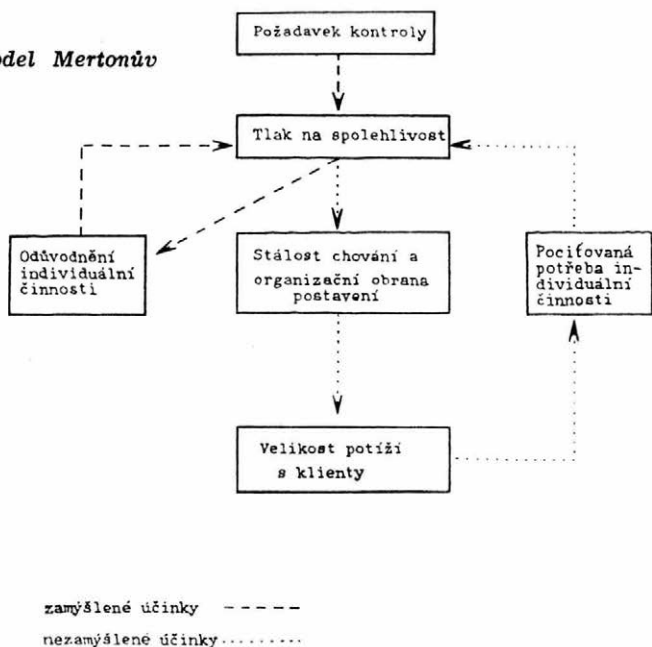
kontrolních opatření vedou ke třem hlavním následkům:

a) zmenšuje se množství osobních vztahů mezi úředníky,

122) nám objasňuje význam a důsledky delegování moci, to znamená jejího přenášení na nižší články úřední hierarchie. Tato delegace má pozitivní důsledek

Obr. 1

Zjednodušený model Mertonův



b) zvětšuje se internalizace organizačních předpisů mezi účastníky organizace,

c) zvětšuje se používání vnitroorganizační dělby práce a hierarchie jakožto techniky utváření rozhodnutí.

Přitom se zmenšuje hledání alternativ. To všechno na jedné straně umožňuje dosahovat větší stálosti chování účastníků organizace a posiluje v ní stmelujícího korporativního ducha a vzájemnou solidaritu jejích členů vůči vnějším vlivům. Na druhé straně však přílišná stálost chování vede k některým vyloženě negativním disfunkčním důsledkům, a to zejména:

a) k silení pocitů sebeuspokojení a neomylnosti,

b) ke schematickému řešení individuálních případů,

c) k růstu potíží s klienty, vůči nimž je nadužíváno moci. Konzervativní snahy jednotlivých elementů se vzájemně kloubí a podporují, zesilující tak setrvačnost celého systému.

Model Selznickův¹⁴ (viz schéma na str.

v tom, že zvyšuje význam speciální kvalifikace a výcviku a zmenšuje rozpětí mezi cíli organizace a jejich realizací. Negativně se však projevuje vytvářením nových organizačních mezičlánků a zvyšováním odlišnosti zájmů mezi organizačními jednotkami, což vyúsťuje v rozpory a konflikty. Tím se stává, že proces rozhodování a řešení vnějších úkolů organizace je tím více vázán na ohledy vnitřní strategie, čím menší je internalizace základních společných cílů mezi účastníky organizace. Tytéž důvody vedou také k růstu rozpětí mezi cíli organizace a prostředky jejich realizace, což má za následek další rozšiřování delegací. Štěpení uvnitř organizace má pak dále za následek růst boje o vnitřní vedení, což deformuje obsah rozhodnutí a podporuje rozvíjení i střetání parciálních ideologií jednotlivých součástí organizace. Různé tyto části se snaží dosáhnout úspěchu a zlepšit své mocenské postavení tím, že maskují své úzké zájmy pod požadavky hlásáním požadavků oficiální

¹⁴ Viz P. Selznick: *TVA and the Grass Roots*, Berkeley 1949.

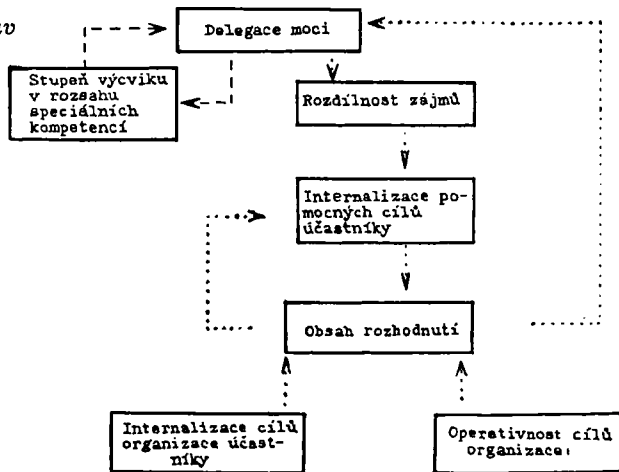
celoorganizační doktríny. Tato taktika si vynucuje preferovat operativní kritéria a zesiluje internalizaci druhotných skupinových cílů oproti primárním, globál-

rušuje původní rovnováhu opřenou o neosobní předpisy.

Z našeho hlediska lze říci, že tyto hypotetické modely mají různé mezery,

Obr. 2

Zjednodušený model Selznickův



zamýšlené účinky - - - - -

nezamýšlené účinky

ním cílům organizace, což vede k byrokratizaci.

Model Gouldnerův¹⁵ (viz schéma na str. 123) věnuje hlavní pozornost tomu, jak na pohyb organizační struktury působí obecné neosobní směrnice a předpisy. Jejich pozitivním důsledkem je omezení osobních vlivů a vnějších příznaků moci uvnitř skupiny, což zmenšuje napětí mezi jejími členy a zvyšuje jejich pochopení pro oprávněnost směrnic a dozoru. Určení nepřipustného chování umožňuje lépe pochopit základní minimum chování přípustného. Negativním důsledkem toho všeho je to, že tyto směrnice zvětšují rozpětí mezi minimálně internalizovanými cíli organizace a jejich realizací. Omezování aktivity členů organizace na minimum, jež je přesně stanoveno předpisy, otřásá rovnováhou organizace: ta na to reaguje zesilováním dozoru. Strohá kontrola sice lépe ozřejmuje podřízenost uvnitř organizace, avšak zároveň v ní zesiluje napětí a po-

různé možnosti verifikace i různý okruh a dosah platnosti. I když jejich hlavním nedostatkem je abstrahování od širších sociálních (třídních) souvislostí a někdy snad i skrytá snaha tyto podstatné souvislosti zastírat a stavět na jejich místo různé faktory vedlejší a odvozené, nelze je kritizovat jako vědecky naprosto bezcenné a scestné. I zde se jedná o hypotézy spíše mikrosociální povahy, jež jsou vzhledem k totálnějším marxistickým hlediskům spíše komplementární než zcela protichůdné a nesprávné. Naše hlavní kritické připomínky se proto budou týkat více toho, o čem nemluví, než toho, o čem se vyjadřují. K názorům Mertonovým lze říci, že nás musí především zajímat, jakým sociálním skupinám a jakým účelům má určitá normalizace a kontrola dané organizační procedury sloužit a jak se tyto skupiny staví k eventuální byrokratizaci. Selznickův model má vedle těžké mezery ještě vážnou trhlinu v tom, že pomíjí konkrétní

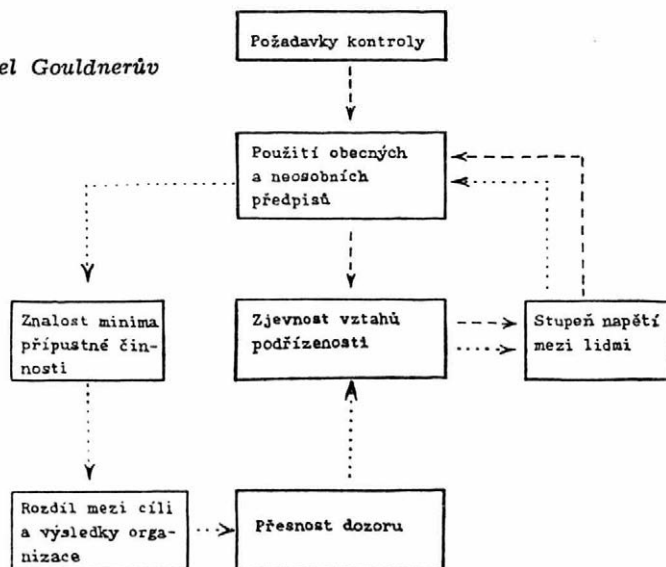
¹⁵ Viz A. Gouldner: *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe 1954.

sociální složení organizace a vliv ekonomického postavení jejích členů na strukturu a funkce organizace. A konečně model Gouldnerův, jenž má nejvíce fragmentární povahu, neboť je příliš těsně

parametrů a vzájemných vztahů jeho elementů. Proto patrně bude nejschůdnější vytvořit modely dva, postihující dvě základní roviny a stupně souvislosti. Vzájemné propojení těchto modelů nám

Obr. 3

Zjednodušený model Gouldnerův



zamýšlené účinky ----
nezamýšlené účinky

spjat s nižšími články kapitalistického podniku, pomíjí vykořisťovatelský zdroj omezujících a minimalizačních funkcí směrnic a předpisů, i to, že intenzita dozoru je přímo úměrná autoritářskému postoji a disciplinární úloze vedoucích funkcionářů podniku.

Protože ideu hypotetického funkčního modelu byrokracie a byrokratismu považuji za heuristicky i operacionálně užitečnou a plodnou, mám za to, že nejprůhodnější formou marxistické kritiky dosavadních modelů bude pokus o zkonkretizovanou vlastní konstrukci takového modelu.¹⁰ Tento model by měl hlavně pokrýt širší spojitosti a mezery modelů parciálních. Protože se jedná o velmi složitý sociální jev, bude třeba při konstruování jeho modelu značně omezit a zjednodušit počet fakticky existujících

pak dovolí postihnout jevy v jejich maximálně výrazné totalitě a vzájemné souvislosti.

Na prvním modelu se pokouším vysvětlit základní makrosociální činitele a tendence vedoucí alternativně buď k rozvoji demokracie a pokroku, anebo k rozvoji byrokracie a konzervatismu v industriální kapitalistické společnosti (obr. 4).

Z tohoto modelu vidíme, že přírodní a věcné podmínky lidské existence představují zároveň hlavní objekty činnosti lidí a živelný zdroj utváření jejich potřeb i vlastností. Druhý základní objekt činnosti lidí a zdroj jejich potřeb tvoří sama lidská společnost, strukturovaná na základě diferenciací lidských činností a sociálních skupin. Uspokojování lidských potřeb je v podstatě možné dosahovat dvojím protikladným způsobem či dvojí

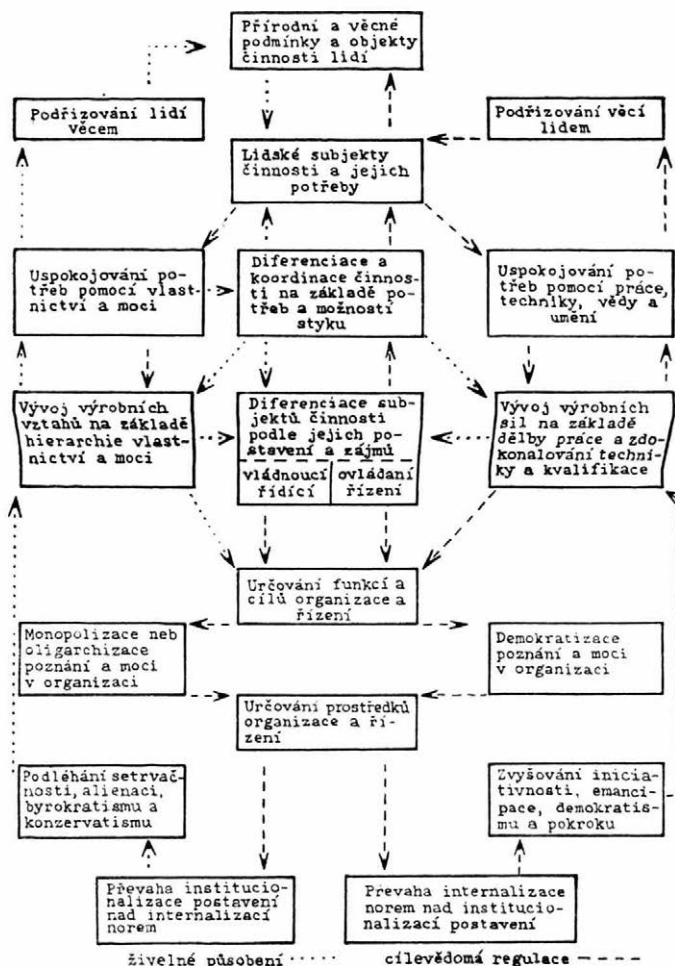
¹⁰ Nemám zde na mysli model povahy matematické, ale (podobně jako citování autoři) model povahy názorně ilustrativní a funkční.

cestou za pomoci dvou základně odlišných druhů prostředků. Jeden z nich je založen na vzniku institucí vlastnictví a moci, jejichž držitelé k tomu používají

vání potřeb lidí představuje rozvoj práce, techniky, vědy a umění, při němž záleží na přímém využití potenci každého subjektu činnosti i sociální energie

Obr. 4

Zjednodušený alternativní model kontextu činnosti organizace



práce a služeb druhých lidí, zbavených vlastnictví a moci. Jeho používání působí převážně živelně na diferenciaci a koordinaci lidských činností, má za následek živelný vývoj výrobních vztahů a převážně živelné formování skupinové struktury společnosti s polárními protiklady vládnoucí a ovládané třídy. Na druhé straně pak preferování institucí vlastnictví a moci vede k nadvládě odlidštěných a věcných vztahů mezi lidmi, čili k alienaci a podřizování lidí věcem. Druhou protichůdnou cestu k uspokojování

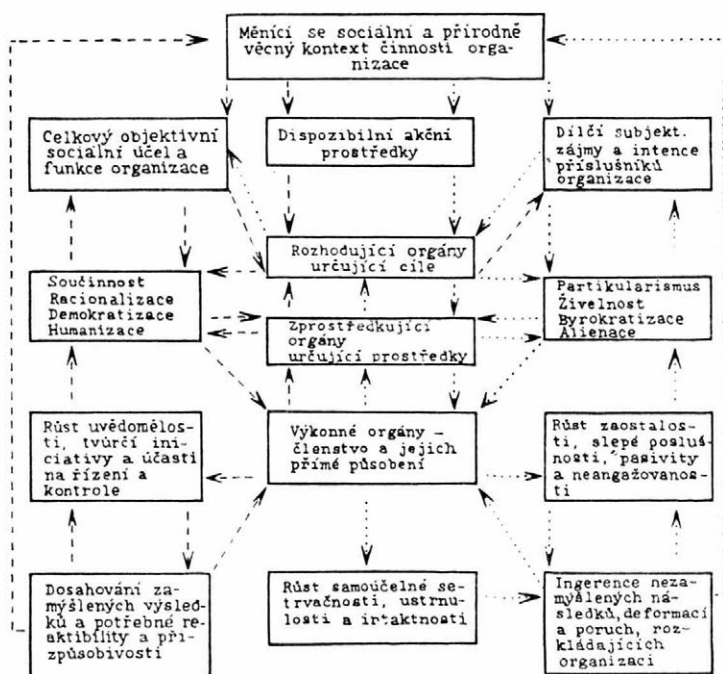
jejich vzájemného styku a spolupráce. Jít touto cestou znamená preferovat cílevědomé ovlivňování diferenciaci lidských činností a potřeb a napomáhat vývoji výrobních sil na základě dělby práce, zvyšování techniky a kvalifikace pracujících. To vše pak umožňuje směřovat k emancipaci subjektů činnosti a humanizaci jejich objektů, a tedy k podřizování přírody a věcí lidem. Přitom je však zároveň třeba nespouštět ze zřetele, že žádná z těchto linií nepůsobí zcela jednoznačně a v naprosté izolaci od dru-

hé. Tyto linie se různě vzájemně ovlivňují a proto se dá nejspíše mluvit jen o dominanci té či oné v různých kontextech a situacích. Zejména při tom nelze zanedbat na jedné straně cílevědomé úsilí

kem vývoje vlastnických a mocenských vztahů i různými požadavky vývoje dělby práce a techniky. Jestliže sociální organizace sleduje především zájmy vládnoucí menšiny, projevuje se v ní nezbyt-

Obr. 5

Zjednodušený alternativní model vnitřního mechanismu fungování sociální organizace



funkční působení ----

disfunkční působení

vlastníků výrobních prostředků a držitelů moci zaměřené k zajišťování jejich potřeb. Na druhé straně pak nelze také ignorovat do značné míry živelné působení diferenciací lidských činností na vývoj výrobních sil a právě tak živelné působení různých momentů dělby práce a vývoje techniky i kvalifikace na diferenciaci sociální struktury.

Zcela novou kvalitu do uspokojování lidských potřeb prostřednictvím různých subjekt-objektových činností vnáší cílevědomá organizace a řízení. Každá sociální organizace plní zpravidla určitou funkci ve vztahu k dané sociální struktuře a je cílevědomým produktem té či oné sociální skupiny. Zároveň však je do jisté míry i determinována živelným tla-

ně tendence k monopolizaci poznání a sociální moci uvnitř organizace, což podstatně ovlivňuje volbu a vývoj prostředků organizace a řízení. V její činnosti pak převažuje vnější institucionalizace postavení nad internalizací norem a mezi jejími účastníky se živelně šíří podléhání setrvačnosti, alienaci, byrokratismu a konzervatismu. To se pak po linii zpětného působení promítá do základních intencí původní sociální skupiny (vládnoucí třídy) i do zájmových postojů ostatních částí sociální struktury a konec konců zesiluje základní tendenci podřizování lidí věcem. Druhá protichůdná tendence v činnosti organizací pramení ze sledování zájmu pracujících (ovládané třídy) a je vedena snahou rozvíjet demokratizaci

poznání a moci uvnitř organizace. Podle toho volí a zdokonaluje prostředky organizace a řízení tak, aby v její činnosti převažovala internalizace norem nad institucionalizací postavení. To umožňuje účastníkům organizace zvyšovat svou uvědomělost, aktivně rozvíjet demokracii a pokrok a dosahovat emancipace osobností. Ve svých zpětných vazbách tato linie zvyšuje uvědomění, sounáležitost a akceschopnost původních sociálních skupin (ovládané třídy), vede k zatlačování vládnoucí oligarchie a rozšiřování demokratické základny osvobozování pracujících. Jejím konečným důsledkem je posilování reálných možností, jak podřizovat věci lidem.

Druhý model (viz str. 125) má povahu spíše mikrosociální a osvětluje nám transformování a transmutování širších sociálních vlivů v soukolí jedné sociální organizace. Z tohoto modelu vyplývá, že širší sociální i přírodně věcný kontext působí na vnitřní mechanismus organizace hlavně a především při stanovení jejích objektivních účelů a funkcí. Dále však má na ni vliv prostřednictvím sociálního postavení, subjektivních intencí a dílčích zájmů příslušníků organizace, a to zejména různých řídicích a rozhodujících orgánů. Tento kontext působí na organizaci rovněž prostřednictvím vytváření různých dispozibilních akčních prostředků. Čelné orgány působí funkčně a vedou organizaci k dynamickému vnitřnímu rozvoji a dosahování zamýšlených celkových cílů, jestliže se důsledně staví do služeb objektivních sociálních účelů a funkcí organizace. Jejich důsledné funkční působení dále vyžaduje, aby vedly zprostředkující orgány při výběru a využívání náležitých akčních prostředků na základě součinnosti, komplexní racionalizace, demokratizace a humanizace. Takto volené prostředky totiž umožňují růst uvědomělosti a tvůrčí iniciativy výkonných orgánů a všeho členstva a přitom podporují rozvoj jejich účasti na všech stupních řízení i kontroly. Tím vším je pak v mechanismu organizace zajišťováno dosažení dvou pro ni nejdůležitějších efektů: Jednak realizace původně programovaných cílů, a potom nezbytné dynamické reaktibility a přizpůsobivosti organizace vůči změnám širšího sociálního kontextu.

Disfunkční působení čelných i ostatních orgánů organizace je podmíněno především tím, že již při stanovení cílů jsou příliš ovlivňovány dílčími subjektivními zájmy a intencemi různých skupin (popř. klik) a samoúčelným tlakem akčních prostředků. Tento subjektivismus, úzce prospěchářský oportunismus a oddíšťující zvěcnění vede při výběru a používání prostředků k nahrávání a podléhání partikularismu, živelnosti, byrokratizaci a alienaci. Působení zbyrokratizovaných řídicích orgánů na orgány výkonné a členstvo vyvolává v jejich řadách růst zaostalosti, slepé poslušnosti a konec konců pasivity a neangažovanosti. Konečným důsledkem tohoto řetězu disfunkčních působení je slábnutí kontaktů uvnitř organizace, neplnění objektivních funkcí a cílů organizace a převládání nepředvídaných následků a deformací, které vedou k stagnaci a rozkladu organizace.

Z tohoto schématu pak vidíme tři základní možné linie fungování hlavních elementů vnitroorganizační struktury. První linie, jež je v podstatě linií objektivizující racionalizace, spočívá v tom, že vedoucí orgány při stanovení cílů a usměrňování volby prostředků podřizují své subjektivní zájmy objektivním účelům a funkcím organizace. Při formování informací i akcí dbají o nepřetržitý a těsný kontakt zprostředkujících orgánů, výkonných orgánů a členstva na základě vzájemné součinnosti, skládání účtů a demokratického spolurozhodování. Tím je zajišťována v činnosti organizace převažující zamýšlených výsledků nad nepředvídanými následky. Druhá linie, jež je v podstatě linií subjektivizující živelnosti, se vyznačuje podřizováním objektivních funkcí i akčních prostředků organizace subjektivním zájmům různých řídicích orgánů a narůstáním rozporů i rušivých nejasností v kontaktech mezi orgány organizace a členstva. To má za následek narůstání byrokratických deformací a disfunkčních nepředvídaných následků a ustrnulosti v činnosti organizace. Třetí linie je v podstatě linií alienace a samoúčelnosti a vyvěrá z podléhání objektivních funkcí i subjektivních intencí organizace, resp. různých jejích orgánů, setrvačnému a živelnému samopohybu akčních prostředků. Pramení také z

stupňující se izolovanosti a resortnické omezenosti subjektivních zájmů jednotlivých orgánů řízení a úrovní činnosti organizace. Vrcholným důsledkem této linie je slábnutí a přerušování kontaktů uvnitř organizace i mezi organizací a prostředím, ustrnulost a převaha iracionálních byrokratických následků nad faktickými výsledky v činnosti organizace.

Jednou z předností těchto alternativních modelů oproti modelům pouze jednoznačným je mimo jiné to, že mohou usnadňovat odpověď na otázku, jak lze co nejúčinněji potírat hydry byrokracie a byrokratizmu. Základní prostředky boje proti byrokratizmu lze podle jedné z příruček západní sociologie¹⁷ rozdělit do dvou skupin. K věcným prostředkům potírání byrokratizmu patří: 1. oproštění aparatury rozhodování od kazuistiky a slovního zamlžování, 2. odstranění z úředního aparátu nadbytečných instancí, přehmatů, jež plynou jak z nadměrné centralizace, tak z nadměrné decentrali-

zace, 3. zjednodušování písemné agendy, 4. podněcování kritiky veřejnosti, 5. redukce úřední matérie, 6. odstranění prostorového labyrintu.

Dále jsou ještě po ruce hlavní personální prostředky: 1. výchova úředníků k odpovědnosti, 2. požadavek opravdové autority, 3. požadavek civilního vystupování, 4. víceoborové vzdělání, 5. požadavek osobního styku s veřejností, 6. odtižení agendy pomocí penzistů, 7. osvětlení agendy jejím střídáním, 8. vytváření veřejných kontrolorů zdola.

Tyto uvedené i různé podobné jiné recepty nejsou snad nesprávné či klamné, ale mají tu základní vadu, že v nich nejde v dostatečné míře o léčení kauzální, ale převážně jen o zásady paliativní a potírání dílčích následků. Radikálně narušit samy kořeny byrokracie a byrokratizmu může jen odstranění kapitalismu a hlavních zdrojů organizační alienace v procesu rozvoje socialismu a komunismu.

¹⁷ Viz W. Bernsdorf-Fr. Bülow: *Wörterbuch der Soziologie*, Stuttgart 1955, s. 74-5.