

Co je to vlastně byrokracie ?

Změny v pohledu západní sociologie

JAN KELLER

Filozofická fakulta UJEP,
Brno

Existují přinejmenším dva důvody, které by měly vést sociologa k tomu, aby se zabýval povahou byrokracie. Prvým důvodem je obecný vzrůst zájmu o tuto problematiku. V naší společnosti se byrokracie stala terčem kritiky a heslo „boje s byrokracií“ se má stát návodem pro uvolnění zablokovaných zdrojů všeho druhu. Druhým důvodem zájmu sociologa by měla být nápadná zmatenost, s jakou se pojmu „byrokracie“ užívá. Existuje vskutku nápadný rozdíl mezi ochotou byrokracii kritizovat a schopností vymezit, co byrokracie vlastně znamená. Povrchní chápání a vytrhávání pouze určitých souvislostí vede k několika typickým zkreslením:

1. Jako byrokratické se označují ty rysy činnosti organizací, které jsou z různých důvodů posuzovány negativně. Pod stejným označením se pak skrývá právě tak zneužívání veřejné moci jako zdlouhavost úředního řízení, právě tak osobní favoritismus a protekcionářství jako neosobní, čistě formální vyřizování záležitostí občanů, používání veřejných prostředků na soukromé účely, právě tak jako neodůvodněné rozšiřování správního aparátu. Tento povrchní, čistě jevový přístup dokonale ničí analytickou hodnotu pojmu byrokracie tím, že směšuje často značně protikladné prvky různých typů správy, a to jak byrokratické, tak předbyrokratických.

2. Dalším rysem povrchní kritiky byrokracie je psychologizování. Hlavní příčina byrokratických projevů se hledá v osobních, charakterových nedostacích jednotlivých úředníků. Pěstuje se tím domněnka, jako by stačilo vystřídat neschopné byrokraty poctivými a výkonnými lidmi a problém byrokracie zmizí. Takový pohled je zcela iluzorní. Ani tak čestní a výkonní lidé, jakými jsou nepochybně kritikové byrokracie, by nemohli v příslušných úředních funkcích jednat o mnoho jinak, než jak jednají ti, kdo jsou předmětem jejich neúprosné kritiky.

3. Konečně se lze setkat s názorem, že byrokracie znamená vládu bez účasti lidu. Pokud bychom tento názor přijali, dostaneme se do značných obtíží. Při bližším pohledu do historie totiž odhalíme celou škálu vlád bez účasti lidu, které však zcela prokazatelně nebyly byrokratické, při bližším pohledu na současnost pak odhalíme silně byrokratizované politické systémy, v nichž přesto moc pochází nepochybně z lidu.

Cílem této stati je přispět k pojmovému vyjasnění problematiky byrokracie tím, že alespoň v hrubých rysech nastíníme vývoj názorů na „fenomén byrokracie“, k němuž došlo v západní sociologické produkci dvacátého století.

Max Weber: byrokracie jako účinnost

Maxe Webera lze považovat za zakladatele sociologie byrokracie, a to hned ve dvojitěm ohledu. Jako první sociolog zkoumá systematicky byrokratický model správy, navíc v širokém historickém záběru. Stanoví základní rysy byrokracie, zabývá se ekonomickými a sociálními

předpoklady i důsledky jejího působení a v neposlední řadě vymezuje vztah byrokracie k jiným, nebyrokratickým typům správy.

Weber je však klasikem sociologie byrokracie ještě i v jiném smyslu. Celý pozdější vývoj této disciplíny lze do jisté míry chápat jako kritickou reakci a snahu o překonání Weberova pojetí. Weber prokázal sociologii velkou službu již tím, že vybudoval model, který se při dalším pokroku poznání ukázal být stejně neudržitelný jako inspirující (1).

Hlavní rysy ideálního typu byrokratické správy stanovil Weber, jak známo, v souvislosti s výkladem legálního panství. Přitom sociální předpoklady vzniku až dosud nejčistších forem byrokracie jsou podle Webera totožné se sociálními předpoklady rozvoje kapitalismu. Na prvé místo mezi těmito předpoklady řadí Weber rozvoj peněžního hospodářství. Starší byrokratické struktury, které spočívaly převážně na naturálním odměňování úředníků, se velice snadno měnily ve zcela odlišné typy správy.

Také další faktory, které favorizovaly rozvoj moderní byrokracie, spojuje Weber se státem kapitalistického typu. A to jednak v souvislosti se způsobem zajišťování expanze státu navenek (způsoby organizace armády), jednak s růstem jeho intervencí dovnitř společnosti.

Pro Maxe Webera je činnost byrokracie v oblasti správy projevem téže racionální kalkulace a odborné věcnosti, jakými jsou kapitalistický podnik v oblasti hospodaření a věda v oblasti myšlení. Hluboká vnitřní sounáležitost byrokracie a kapitalismu je stvrzena společným sociálním předpokladem – relativní nivelizací sociálních rozdílů, rozvojem moderní masové demokracie a odbouráváním všech nekapitalistických forem privilegizace.

Je zarážející, že sociologové po Maxu Weberovi, jakkoli ostře kritizovali jiné stránky jeho koncepce byrokracie, dlouho bez komentáře přijímali Weberovy teze o úzké vnitřní spojitosti mezi byrokracií a kapitalismem. Zdá se, že ani marxistická kritika dosud na problematičnost tohoto spojení nepoukázala. Nikoho nezaráží skutečnost, že právě v zemích klasického kapitalismu – v Anglii a ve Spojených státech – dochází k rozmachu byrokratických forem správy relativně nejpozději a byrokracie zde nedosahuje té čistoty, kterou proslula mnohem dříve v zemích, v nichž se soukromé formy kapitalistického podnikání prosazovaly mnohem obtížněji (2). Teprve v polovině sedmdesátých let přichází ekonom Kenneth Arrow s pojetím, které explicitně zpochybňuje Weberem zdůrazňovanou spřízněnost kapitalismu a byrokracie (3).

Weberovo pojetí je založeno na přesvědčení o čistě technické převaze byrokratického řízení oproti všem jiným formám správy. Právě u byrokracie jsou optimálně vyvinuty přesnost, rychlost, jednoznačnost, kontinuitnost, diskrétnost a jednotnost správního rozhodování. Navíc je práce placených byrokratů nejen preciznější, ale ve svém výsledku zpravidla také mnohem lacinější než jiné formy správy. Všechny tyto přednosti odvozuje Weber bezprostředně z hlavních znaků byrokracie. Jsou jimi: obecná pravidla řídící rozhodování, pevně stanovené kompetence, úřední hierarchie, odborné školení, písemná forma dokumentace, ú-

(1) I když souhrnný Weberův výklad byrokracie byl publikován teprve posmrtně v práci *Wirtschaft und Gesellschaft*, není jisté důvodu přisuzovat primát v sociologické analýze byrokracie v našem století R. Michelsovi, či dokonce H. Fayolovi, jejichž práce byly publikovány roku 1911, respektive roku 1908. I když Fayolovo dílo silně ovlivnilo zejména pozdější manažérskou literaturu a Michelsovo zase přispělo ke zformování sociologie politiky, z hlediska dalšího výzkumu byrokracie se staly směrodatnými právě myšlenky Weberovy.

(2) Z tohoto hlediska vysvětlují historicko-politické souvislosti geneze byrokracie mnohem přesvědčivěji Pierre Birnbaum a Bertrand Badie v práci *Sociologie de l'Etat* z roku 1979. Sám Weber ovšem připouští, že ekonomický dopad byrokratizace může být značně rozdílný. Byrokracii chápe jako neosobní nástroj, který je dobře použitelný pro sledování nejrůznějších ekonomických a politických cílů.

(3) K. Arrow tak činí v práci *The Limits of Organization* z roku 1974.

řední hierarchie, odborné školení, písemná forma dokumentace, vyvlastnění úředníků od prostředků správy.

Weberovo ztotožnění byrokracie s účinným vyřizováním záležitostí všeho druhu, které je dnešnímu chápání zcela nesrozumitelné, lze pochopit jedině tehdy, vezmeme-li do úvahy široký historický rámec Weberových studií. Weber porovnává fungování moderní byrokracie na jedné straně s tradičními správními systémy patriarchálního, patrimoniálního, feudálního a jiného zaměření, na straně druhé s organizačním chaosem, který doprovází vznik panství charismatického (4).

Weber má nepochybně pravdu v tom, že racionálně uspořádaná byrokratická správa dosahuje zázračných výsledků například ve srovnání se svým předchůdcem, se správou patrimoniální.

Na rozdíl od byrokracie, patrimoniální správa nedisponuje obecně závaznými pravidly, ve snaze respektovat existující osobní i lokální zvláštnosti a privilegia rozhoduje případ od případu, tedy značně neekonomicky. Neexistuje pevná dělba kompetence, rozsah momentální kompetence každého úředníka závisí mnohem více na libovůli patrimoniálního pána než na charakteru samotných vyřizovaných záležitostí. Při překrývající se kompetenci je stěží myslitelné hierarchické uspořádání úřadů. Tím je ovšem prakticky znemožněna účinná kontrola úředníků, osobní spory o nadřazenost a podřazenost dále omezují účinnost správy. K tomu přistupuje okolnost, že po odborné stránce jsou patrimoniální úředníci ve srovnání se školenými byrokraty naprostými diletanty. Jejich postavení nijak nesouvisí s jejich kvalifikací. Nekontrolovatelnost je umocněna nesoustavným vedením písemností a přetrváváním ústní formy ve vyřizování záležitostí. Konečně patrimoniálnímu úřadu zcela chybí rozlišení privátní a veřejné sféry. Ještě dlouho poté, co došlo k odloučení patriarchálních úředníků od domácnosti jejich pána, reprodukuji patrimoniální úředníci v malém měřítku vzory vládnutí svého pána, včetně jednoty domácnosti a úřadu, soukromého a úředního majetku a podobně.

Ve všech uvedených ohledech stojí tedy byrokratičtí úředníci mnohem výše, než stáli jejich patrimoniální předchůdci. Z této skutečnosti však Weber vyvozuje sporný závěr, že ve stejné míře, v jaké budou z činnosti správy ustupovat patrimoniální a jiné prvky, bude růst účinnost nyní již čistě byrokratické mašinérie. V hypotetickém případě dosažení ideálně typického stavu by pak byla účinnost byrokracie maximální.

Weberova prognóza vývoje byrokracie měla ovšem i svou druhou stránku. Weber předpokládal, že převládnutí chladné, nezúčastněné účelové racionality bude v byrokratických organizacích vykoupeno rostoucím odlidšťováním jejich činnosti. Také pozdější vykladači Maxe Webera respektovali tuto dvojí tvář byrokracie. Na jedné straně je fascinovala domnělá efektivita čistě technického vyřizování záležitostí, na straně druhé se obávali dehumanizujícího vlivu strojově spolehlivé byrokratické mašinérie.

Již od třicátých let našeho století jsou oba vzájemně spjaté Weberovy předpoklady o povaze byrokracie podrobovány kritice. Bádání v oblasti tzv. human relations přichází se zjištěním, že i v naprosto formálně ustavených organizacích pravidelně dochází ke spontánnímu rozvoji neformálních vazeb, které mohou dokonce účinnost organizace zvyšovat.

Nejen Elton Mayo a jeho stoupenci, ale též sociální a kulturní antropologové té doby (prakticky všichni žáci Boasovy školy), antropologové (například Ralph Linton) a sociální psychologové (například George H. Mead) a rovněž řada komunitních badatelů (Lyndovi, Warner, Whyte aj.) zkoumají působení neformálních vztahů nejen na vývoj osobnosti jednotlivce, ale také na formování a reprodukci pevnějších sociálních struktur. Jestliže

(4) O vztahu mezi různými typy tradičního panství u Maxe Webera viz. J. Keller. *Ke koncepci feudalismu u Maxe Webera*. In: *Acta Universitatis Carolinae, Philosophica et historica* 1982, s. 53–65.

například komunitní studie doložily, jak v typicky neformálních útvech (vesnice, předměstí, gangy) postupně krystalizují pevnější formy uspořádání, nemohli si sociologové studující formální organizace neuvědomit, že prostupování formálních a neformálních prvků postupuje též opačným směrem.

Výzkum mezilidských vztahů přispěl především ke kritice taylorovských praktik používaných při řízení pracovních kolektivů a výrobních organizací. Weberova koncepce byrokracie byla těmito výzkumy zpochybněna spíše jen nepřímou. Teprve analýzy organizačních disfunkcí prováděné R. K. Mertonem, P. Selznickem a A. W. Gouldnerem jakož i dalšími sociology zasáhly samotné jádro Weberova pojetí byrokracie.

Robert K. Merton: byrokracie jako neschopnost

Co asi vedlo Mertona k tomu, že proti weberovské byrokracii jeho vzoru účinnosti postavil byrokrata jako exemplář trénované neschopnosti? Dost možná osobní zkušenost, ale zcela jistě obecný trend zjevné nefunkčnosti, která se stala manifestní právě ve vysoce byrokratizovaných společnostech poloviny dvacátého století. Merton již neporovnává byrokratickou správu s tím, co jí předcházelo, jak to činil Max Weber, ale spíše s tím, jak by správa měla vypadat, aby byla únosná pro společnost, která sleduje především efektivitu, a proto si musí uvědomovat omezenost vlastních zdrojů.

Svou kritiku Weberova pojetí byrokracie uveřejnil Merton nejprve ve stati z roku 1940 nazvané *Byrokratická struktura a osobnost*. Zcela zde souhlasí se znaky, jimiž byrokracii vymezuje Weber, nedomnívá se však, že by tyto znaky nutně podporovaly účinnost ve fungování organizace. Naopak soudí, že ji mohou výrazně brzdit.

Poukazem na disfunkčnost byrokracie zasazuje Merton svoji analýzu byrokratické osobnosti do širšího rámce své částečné revize základních tvrzení strukturního funkcionalismu. Mertonův postup je mimo jiné pozoruhodný svým sladěním makrosociálního a mikrosociálního přístupu. Ukazuje vztah mezi rituálním chováním jednotlivých úředníků a disfunkčním charakterem organizace jako celku. V zásadě je však jeho kritika Webera pouze přesným negativem Weberovy koncepce. Jestliže Weber odvozuje ze schopných (protože disciplinovaných) úředníků správné fungování organizace, pak Merton vysvětluje disfunkční charakter organizace z neschopných (protože disciplinovaných) úředníků. U obou přitom zůstává výsledná kvalita celku prostým odrazem kvality jeho jednotlivých částí.

Teprve Crozier, poučen celým předchozím vývojem teorie jednání, zruší předpoklad, podle něhož jsou zájmy jednotlivců a zájmy „jejich“ organizace v podstatě stejnorodé a podle něhož je stav organizace vždy jen prostým prodloužením záměrných činností jednotlivců. Popud ke zpochybnění druhé části uvedeného předpokladu je však obsažen rovněž i u Mertona, v jeho známé koncepci nezamýšlených důsledků jednání (5).

Jestliže Weberova byrokracie je jednou ze sil, která výrazně přispěla k „odkouzlení světa“, pak Mertonův byrokratický úředník svět opět zahaluje do čar a kouzel. Činí tak skrze své rituální chování. Paradoxní je, že jeho rituální chování se zcela iracionálními a pro celek disfunkčními důsledky je samo jen zvráceným důsledkem původně zcela racionální snahy o posílení konformity úředníků s pravidly organizace.

Bludný kruh byrokracie se zakřivuje zcela nepozorovaně. Má-li určitá organizace dobře fungovat, je třeba, aby její členové respektovali jistá pravidla. Mají-li je respektovat zcela spolehlivě, je lepší, je-li jejich konformita poněkud předimenzována. Dodržování pravidel se

(5) Merton pochopitelně není autorem koncepce nezamýšlených důsledků jednání. Jako první ze sociologů našeho století ji však aktualizoval. Učinil tak ve stati publikované v Americké sociologické revue roku 1936 a nazvané *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action*.

fixuje nejlépe tak, že je vyžadováno bez ohledu na momentální proměny konkrétní situace. Takový postup však vede k tomu, že dodržování pravidel, které bylo původně zamýšleno jen jako pomocný prostředek ke spolehlivému dosahování cílů organizace, se mění v účel sám o sobě, v nejvyšší cíl a normu jednání byrokrata (6). Dochází k tomu, co Merton nazývá „přemístění cílů“, hodnota instrumentální se stává hodnotou finální. Stejný posun, který se na úrovni jednotlivců projevuje sklonem k rituálnímu chování, projevuje se na úrovni celé organizace v neschopnosti přizpůsobit se realitě. Bludný kruh se tím uzavírá.

Racionální procedura, jejímž cílem bylo původně pouze posílit disciplínu úředníků, produkuje novou sanktifikaci společenských vztahů. Byrokratické předpisy a normy s původně čistě technickým určením se proměňují v posvátné symboly, s nimiž nemohou přicházet do styku nepovolání. Úřední ceremonie se mění v obřad, jehož se smí zúčastňovat jen vyvolení.

Mertonova analýza byrokratické osobnosti neznamena tedy jen načrtnutí zásadně jiného obrazu úředníka, než jaký vykreslil Max Weber. Mertonovo přehodnocení jde hlouběji. Merton ukazuje, jak jisté rysy ideálního typu byrokracie vedou ke zcela nečekaným důsledkům, které mohou být zcela protikladné původním, manifestním cílům organizace. Samotný ideální typ tedy přímo v sobě obsahuje zdroj chronické neúčinnosti organizace.

Podobnou logiku úvah jako u Mertona nacházíme rovněž v analýzách byrokratických dysfunkcí prováděných Phillipem Selznickem a Alvinem W. Gouldnerem (7). Selznick líčí, jak organizace, která je vytvořena, aby sledovala jisté cíle, již pouhou svou existencí navozuje problémy, jejichž řešení ji systematicky odvádí od sledování cílů, kvůli nimž původně vznikla. Gouldner zase ukazuje, jak určitá opatření určená ke kontrole chodu organizace působí zároveň dysfunkčně na její účinnost.

Postupně se tak stává stále více zřejmým, že prakticky každý ze znaků byrokracie, které měly podle Webera zvyšovat účinnost chodu organizace, může působit také zcela protikladně.

Systém neosobních pravidel měl představovat návod pro stereotypizovaný, a tedy efektivnější výkon jednotlivých správních operací. Ve skutečnosti často vede k odtržení rozhodování od konkrétních situací, což mívá za následek neadekvátní rozhodnutí. Kromě toho brzdí iniciativu a často i samu smysluplnost práce úředníků. Kontrola prováděná pomocí neosobních pravidel může sice snižovat napětí mezi nadřizenými a podřízenými, může však zároveň, jak ukázal Gouldner, umožňovat podřízeným snižovat jejich vlastní výkon.

Funkcí hierarchie je mimo jiné zajišťovat plynulou komunikaci v útvech, jejichž velikost nedovoluje vést přehlednou komunikaci mezi všemi zúčastněnými. Ve skutečnosti se stává úřední hierarchie příslovečným zdrojem komunikačních bariér a zkreslování informací. Hierarchické členění zvyšuje sice disciplínu, zároveň však snižuje možnosti podřízených přejímat zodpovědnost za vlastní rozhodování.

Přísné rozdělení kompetence by z hlediska účinnosti operací mělo mít stejný dopad jako dělba práce. Ve skutečnosti neznamena specializaci na dílčí úkon, znamená resortní přisvojování komplexních úkolů určitého typu. Práci nerozkládá, nýbrž roztrhuje.

Oddělení úředníka od materiálních prostředků nutných pro provozování úřadu má podle Webera údajně stejný význam jako zbavení výrobce výrobních prostředků: nutí ho vstoupit

(6) Merton zde používá Veblenova pojmu „trénovaná neschopnost“, jímž vysvětluje, jak se původně užitečná dovednost proměňuje při změně situace ve zcela nevhodnou reakci. Pro analýzu širších souvislostí ritualismu byrokracie používá Merton konceptu „anomie“, jehož původ neodvozuje od Durkheima, nýbrž od myslitelů konce šestnáctého století. Durkheim „anomie“ znovu objevil právě tak jako Merton „nezamýšlené důsledky“.

(7) V případě Selznicka se jedná o stať *Foundations of the Theory of Organization* z roku 1948 a zejména o jeho studii nazvanou *TVA and the Graa Roots* z roku 1949. U Gouldnera máme na mysli jeho práci *Patterns of Industrial Bureaucracy* z roku 1954.

do námezdního poměru, mzda je oficiální cenou za odvedený výkon. Ve skutečnosti nedovoluje vztah mezi mzdou a výkonem úředníka činit žádné významnější závěry ohledně efektivity a přínosu jeho práce.

Konečně kariéra podle odsloužených let měla z hlediska efektivity oceňovat získané zkušenosti a spojovat autoritu stáří s autoritou funkce. Toto opatření mělo rovněž bránit nadřazeným libovolně trestat či odměňovat podřízené podle svých osobních sympatií. Ve skutečnosti vede k tomu, že se úředníci sice identifikují se svou organizací, spatřují však ve svém postavení formu prebendálního zajištění, což snižuje jejich motivaci k výkonu.

Mertonovo pojetí byrokracie je schopno vysvětlit mnohé praktické problémy, na něž naráží chod zbyrokratizovaných organizací. Byrokracie ztrácí v tomto pojetí weberovskou aureolu, je líčena jako zosobnění neschopnosti. Sice vycvičené, trénované, systematické, tím však o nic méně neschopné, ústící do slepých uliček disfunkčností, které jen dále umocňují byrokratickou strnulost a sterilitu.

Přes veškerou realističnost ovšem mertonovské pojetí nedokáže uspokojivě vysvětlit, proč společnosti, které jsou jinak zaměřeny na maximální efektivitu, tolerují existenci nákladných mašinérií, jež pouze plýtvají časem, energií a ovšem i nervy svých spoluobčanů.

K odpovědi na tuto otázku nestačí pouze přehodnotit samotnou Weberovu koncepci byrokracie. Bylo nutno podrobit kritice i její předpoklady, které tkvěly hlouběji v základu Weberovy sociologické teorie.

Weber se snaží důsledně odvozovat povahu nejrozličnějších sociálních útvarů z charakteru jednání těch, kdo tyto útvary tvoří (8). Jestliže byrokratické organizace nefungují tak, jak předpokládal Max Weber, muselo se toto zjištění nutně promítnout ve změněném pohledu na povahu lidského jednání. Weber spatřoval v byrokratické formě organizace jeden z dokladů převládnutí účelově racionálního typu jednání v moderním světě. Jestliže bylo zjištěno, že byrokratické organizace se nechovají zcela racionálně, musely přijít na řadu pochybnosti o racionalitě samotného jednání, které v základu těchto organizací stojí. Kritika Weberova pojetí byrokracie se tak spojila s revizí pohledu na skutečnou míru racionality lidského jednání.

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

I. Weber přeceňuje lidskou schopnost odhadnout možný dopad vlastního jednání. Jeho účelově racionálně jednající aktéři se v zásadě neomezenou prozřetelností, která jim dovoluje přiřazovat ke zvoleným cílům adekvátní prostředky. Aktér, zejména může-li počítat s pomocí moderní vědy, je schopen podle své subjektivní volby usilovat o jakékoli cíle, věda ho spolehlivě informuje o důsledcích, k nimž jeho jednání povede. Proti tomuto aspektu Weberova pojetí racionality staví Merton již v polovině třicátých let koncepci nezamýšlených důsledků záměrného jednání (9).

II. Weber, zdá se, nevidí kvalitativní rozdíl mezi jednáním individuálním a jednáním kolektivním. I tak komplexní skutečnosti, jako jsou byrokratická správa anebo povaha kapitalismu, hodlá vyložit na základě určitých elementárních typů jednání individuí, popřípadě jejich kombinací. Proti tomuto metodologickému individualismu, s nímž polemizuje nepřímou ostatně již koncepcí nezamýšlených důsledků jednání, vystupuje v polovině šedesátých let sociologizující ekonom Mancur Olson se svou teorií kolektivního jednání (10).

(8) O jeho metodologickém individualismu vzhledem ke kategorii kapitalismu viz J. Keller: *Sociální jednání z hlediska marxistické sociologie*. Spisy UJEP, Brno 1988.

(9) O vývoji této koncepce u Mertona a Boudona, stejně tak jako o jejím užití u Marxe a Engelse viz J. Keller: *Nezamýšlené důsledky jednání*. Sborník prací FF UJEP, G 32, s. 23–35.

(10) Jedná se o Olsonovu práci *The Logic of Collective Action* z roku 1965.

Přehodnocení pohledu na povahu lidského jednání vedlo zpětně k revizi pohledu na charakter formálních organizací a byrokracie zvlášť. Tento krok provedl Herbert A. Simon, badatel v oboru správní vědy, který explicitně založil svoji teorii organizace na koncepci omezené racionality lidského jednání (11).

Podle teorie omezené racionality nehledají lidé v praktickém životě optimální řešení, spokojují se zpravidla s prvním řešením, které se jim jeví jako uspokojivé. Kritéria uspokojivosti přitom závisí na jejich momentální percepci situace. Otázka adekvátnosti této percepce nepatří k problémům, které si jednatelé připouštějí.

Dalším znakem omezené racionality je, že člověk není schopen řešit složitější problémy komplexně, nýbrž vždy jen sekvenčně, přičemž jednotlivé kroky mají právě podobu alespoň minimálně uspokojivých řešení. Reální aktéři nebilancují úzkostlivě přínosy a výdaje, které jim z jejich interakcí plynou. Jakmile dosáhli přijatelného prahu uspokojení, směřují k dalšímu kroku, aniž by se zdržovali zpětnou diskusí optimálních variant (12).

„Je rozdíl hledat v kupce sena nejostřejší jehlu, anebo v ní hledat jehlu dost dobrou na to, aby se s ní ještě dalo šít“, konstatují March se Simonem, když chtějí ilustrovat reálnou povahu rozhodovacích procesů v běžném životě (13).

Jak již bylo naznačeno, Simonova teorie organizace je přímo postavena na předpokladu omezené racionality. Organizace mají kompenzovat omezenou kapacitu jednotlivých aktérů tím, že radikálně zjednodušují rozhodování svých členů. Hierarchie, kompetence, neosobní pravidla a předpisy, to vše pronikavě zužuje počet alternativ, mezi nimiž mohou členové organizace volit. Jsou tak zbavováni nejistoty, která je s rozhodováním vždy spjata. Žádná organizace zatím nedokáže svými formálními ustanoveními odstranit všechny zdroje nejistoty, tj. nedokáže předvídat všechna rozhodnutí, která mají být učiněna. Ovládnutím zbylých zdrojů nejistoty propůjčuje vliv těm, kdo příslušné oblasti kontrolují. Právě kontrola „oblasti nejistoty“ má zásadní význam pro utváření mocenské struktury uvnitř organizace.

March se Simonem tak provádějí určitou renesancí weberovského zájmu o mocenský rozměr sociální reality, vycházejí přitom ovšem ze značně odlišných představ o povaze jednání aktérů. Vytvářejí tím nové impulsy, které byly systematicky rozvinuty teprve v pracích Michela Croziera.

Naznačili jsme, jakým způsobem zpochybnili kritikové Maxe Webera funkčnost byrokracie a jak pozměnili pohled na charakter jednání členů organizací. Logickým důsledkem obou těchto kroků se musela stát kritika Weberova názoru na hlubokou vnitřní spřízněnost tržního hospodářství a byrokratických organizací. S Weberem polemizuje v tomto směru Kenneth Arrow.

Podle Arrowa představují tržní hospodářství a byrokratické organizace dva základní nástroje, pomocí nichž lze rozdělovat nedostatkové statky. Tyto dva způsoby distribuce statků fungují ovšem na zcela odlišných principech. Trh garantuje svobodu zúčastněných, ale akceptuje ekonomické nerovnosti mezi nimi. Organizace naopak vyvažují sociální rozdíly, redukuje nerovnosti, ovšem za cenu určitého omezování svobody. Posílení organizačního principu v distribuci statků omezuje princip tržní, a naopak.

Vidíme tedy, že Weberova koncepce vyjadřuje především určité rysy raného a klasického kapitalismu, úvahy Arrowa jsou nepochybně reflexí poměrů, kdy dochází k silnému státnímu

(11) Simon načrtl své myšlenky v práci *Administrative Behavior* z roku 1947, poté je rozvinul spolu s J. G. Marchem v knize *Organizations* publikované poprvé roku 1958.

(12) Jak vidno, celou koncepcí omezené racionality lze považovat za jakousi pragmatickou alternativu teorie strategických her; její tvrzení stojí rovněž v protikladu k hlavní myšlence Homansovy teorie sociální směny.

(13) J. G. March—H. A. Simon: *Les Organizations*. Paris 1964, s. 136.

intervencionismu do ekonomiky. Mohou však mít i mnohem obecnější význam, uvážíme-li, že z širšího dějinného hlediska představuje čistě tržní mechanismus rozdělování nedostatkových statků vlastně jen ojedinělou anomálii.

Pojetí organizace u Kennetha Arrowa má ovšem svou paradoxní pointu. Má-li kolektivní akce podobu organizace, vzniká možnost zajistit spravedlivější rozdělení statků. Na druhé straně však vzniká nutnost, má-li organizace vůbec zůstat funkční a akceschopná, nerovně rozdělit právo rozhodovat, nerovně rozdělit přístup k informacím, kompetence, pravomoci a podobně (14). Arrow tak oživuje, na vyšším stupni obecnosti, argumentaci Michelse.

Organizace, které na jedné straně redukuji nerovnosti reprodukované tržní formou kooperace, vytvářejí zároveň nerovnosti nové, na jejichž reprodukci je založena sama účinnost jejich fungování.

Michel Crozier: byrokracie jako ochrana a alibi

Crozierovy práce představují zatím poslední pokus o syntézu dosavadních trendů ve vývoji sociologie organizace a byrokracie. Crozier reaguje na situaci, kdy tradičně silná francouzská byrokracie se stává s postupující modernizací výrobního sektoru stále zjevnější brzdou dynamičtějšího rozvoje společnosti.

Po teoretické stránce Crozier v jistém smyslu završuje kritiku Weberova klasického pojetí. Jestliže se již Mertonovi podařilo dokázat, že principy, které měly být zárukou efektivního fungování byrokracie, jsou ve skutečnosti hluboce disfunkční, pak Crozier ukazuje, že tyto principy nemají ani dostatečně silný dehumanizující potenciál, jak předvídal mylně Max Weber. Zaměstnanci organizací se s nimi důvěrně sžili a naučili se jich obratně využívat pro své vlastní cíle. Naučili se přitom podřizovat svým osobním cílům právě ty organizační prvky, které měly, podle Webera, nejvíce sloužit neosobním cílům organizací.

Věcná, neosobní pravidla měla například umožňovat postavit chod organizace na podobných procedurách, na nichž je založena strojová velkovýroba. Dovedným využitím těchto pravidel se však průměrně schopný úředník brzy naučí chránit své zájmy jak před libovůli nadřízených, tak před tlaky svých podřízených.

Podobným ochranným účelům začala sloužit i centralizace rozhodování, tedy další z pák, jimiž měla být zvýšena účinnost fungování velkých organizací. Rozhoduje-li se v centru, mají z toho prospěch všichni členové organizace. Ti, kdo rozhodují, jsou tak vzdálení, že neriskují kontakt se spravovanými, kteří mohou být rozhodnutími dotčeni. Ti jsou v přímém kontaktu pouze s řadovými úředníky, kteří však za přijatá rozhodnutí neodpovídají. Tuto dialektiku ochrany a alibismu podrobuje Crozier hlubší analýze v práci *Zablokovaná společnost*.

Ani v případě Mertonem popisovaného ritualismu nejsou, podle Croziera, úředníci obětmi tlaků organizace. Jsou mnohem spíše obratnými spolupachateli, podobají se hráčům, kteří sázejí na disfunkční komplikace byrokratických mašinérií. Ritualismus byrokratů, který je vynucován organizací, se vzápětí stává významným prvkem skupinové strategie úředníků. Kromě toho, že posiluje solidaritu mezi členy skupiny, dovoluje jim utvrzovat se ve své výjimečnosti, tvrdit, že právě jejich zvláštní cíle mají rozhodující význam pro dosažení cílů obecných. Předimenzovaný tlak na konformitu s pravidly tedy nevychází pouze shora, nýbrž je podporován i zdola. Podřízení ochotně přistupují na hru, která je jim vnucována, protože se naučili využívat jí ve svůj vlastní prospěch. Tím, že se byrokrat poddává ritualismu, nechává si vnutit taktiku, která pro něho není nevýhodná.

(14) Například z čistě funkčního hlediska neexistuje podle Arrowa žádný důvod, proč zatěžovat podřízené informacemi, které jsou důležité pro rozhodování, jež oni sami nečiní.

Služba organizací, popřípadě jejím klientům, představuje oblíbená alibi pro ty, jiniž jde v prvé řadě o ovládnutí některého ze zdrojů nejistoty, a tedy o posílení jejich osobního vlivu a moci. Tito lidé a jejich skupiny mají pochopitelně zájem organizaci co nejvíce byrokratizovat, neboť tím klesá počet zbylých zón nejistoty, přičemž platí, že čím méně takových strategicky významných míst v organizaci existuje, tím je moc těch, kdo je kontrolují, vyšší.

Crozier zobecňuje Mertonův, Selznickův a Gouldnerův model byrokratických dysfunkcí. Ukazuje totiž, že nejružnější potíže, špatné výsledky a frustrace, které z existence neosobních pravidel, hierarchického uspořádání a dalších rysů formálních organizací vyplývají, vyvíjejí mocné tlaky, které jen dále posilují klima neosobnosti a centralizace, z něhož se zrodily. Jinak řečeno, byrokratická organizace je organizací, která reaguje na signály o poruchách ve svém fungování opatřeními, která tyto poruchy posilují. Crozier však jde dále za své předchůdce mimo jiné právě v tom, že zdůrazňuje, nakolik jsou dysfunkčnosti byrokratických organizací dovědně využívány jejich vlastními členy, kteří se velmi dobře orientují v dusném prostředí svých organizací.

Crozier tedy přichází s přehodnocením obrazu řadového člena byrokracie. Namísto pasivního zaměstnance, jehož reakce jsou modelovány tlakem požadavků organizace – obraz, který se jen mírně měnil od Webera a Taylora až po Mertona – a dokonce i namísto poněkud živěji reagujícího „lidského faktoru“ interakcionistů od Eltona Mayo až po Homanse, nastupuje poměrně agresivní aktér disponující vlastní strategií, který se snaží ze všech situací vytěžit maximum pro sebe, a to zpravidla bez ohledu na cíle a zájmy organizace. Přitom se neřídka snaží využít k posílení své vlastní pozice právě těch faktorů, které paralyzují činnost organizace jako celku.

Byrokratická organizace představuje v Crozierově pohledu velice šťastnou kombinaci relativní nezávislosti a bezpečí. Podřízené chrání před libovůli nadřízených, nadřízené před neblahými důsledky jejich rozhodování. Byrokratický systém chrání všechny své členy pod podmínkou, že nebudou hazardovat a snažit se vyvíjet vlastní iniciativu. Uvnitř oblasti ohraničené věcnými pravidly a předpisy mají ve skutečnosti jednotliví členové značnou volnost v tom, zda přispějí či odmítnou podílet se na společné akci. Mohou participovat anebo se naopak stáhnout do ústraní a vyčkávat, mohou se angažovat cele pro organizaci či přispět pouze povrchně a ponechat si energii raději na vyřizování svých osobních záležitostí.

Byrokratická organizace dokáže totiž uspokojit zároveň dvě protikladné potřeby svých členů: dává jim alespoň určitý pocit účasti na společném díle a zároveň je chrání před nezbytností převzít plnou zodpovědnost. Skýtá jim zdání angažovanosti, aniž by je vystavovala rizikům plynoucím z angažovanosti skutečné.

Tato ochrana není zadarmo, její cenou je izolace od skutečné reality. Byrokraté jsou chráněni před sankcemi ze strany skutečného života, to však znamená, že nedisponují ničím, co by jim dovolovalo měřit míru úspěšnosti jejich počínání. Jediným měřítkem úspěchu jim tak zůstává ocenění ze strany jim rovných.

Jak bylo již vzpomenuo, v práci *Zablokovaná společnost* Crozier na počátku sedmdesátých let své myšlenky o ochranné funkci byrokracie dále precizuje. Popisuje zde paradoxní model institucionalizované ne-komunikace, který je pro byrokracie charakteristický. Ti, kdo v nich rozhodují, nemají možnost dostatečně poznat praktické aspekty, které z jejich rozhodování vyplývají. Ti, kdo by tyto znalosti měli, nemají zase moc rozhodovat. Tato situace prospívá oběma stranám. Ti nahoře se nemusí bát, že by kdy pocítili důsledky svých rozhodnutí, ti dole se nemusí bát zodpovědnosti za zasahování do situací, jejichž komplikovanost velice dobře znají.

Crozier podrobně popisuje, jakým způsobem je systematicky blokována komunikace mezi

třemi vrstvami pyramidy byrokracie: mezi zaměstnanci, středními kádry a řídícími pracovníky.

Řídící pracovníci jsou závislí na informacích, které jim poskytují střední kádry. Střední kádry je ovšem ve svých zprávách klamou, protože při celkovém nedostatku zdrojů, který je pro chod správních organizací typický, mají zájem na tom, aby bylo co nejvíce zdrojů zajištěno pro jejich oddělení. Řídící pracovníci dobře tuší, že nejsou schopni přinutit své podřízené k poskytování informací pravdivějších. Proto rozhodují tak, aby z rozhodnutí vyplynulo co nejmenší riziko v případě, že jejich podklady byly skutečně mylné. V podstatě se snaží ve svém rozhodování raději od dodaných informací co nejvíce abstrahovat a přidržují se pouze obsahově prázdných formálních předpisů.

Reakce všech tří partnerů dále probíhá podle vžitého scénáře. Zaměstnanci, jimž bylo neadekvátním rozhodnutím ukřivděno, se rozhořčují na adresu řídících pracovníků. Střední kádry krčí rameny a zdůrazňují, že za nic nemohou, protože nerozhodují. Řídící pracovníci věří, že rozhořčení časem pomine, protože střední kádry nakonec uklidní své podřízené, využívající přitom zdrojů, jejichž existenci řídícím pracovníkům zatajily.

Crozier odhaduje, že v takto zablokované organizaci je paralyzována činnost nejméně dvou třetin aparátu, které jsou proměněny v jakousi ochrannou mezivrstvu, jejíž skutečnou funkcí je znemožňovat kontakt mezi řídícími a výkonnými složkami organizace. Ochranná mezivrstva zbavuje oba póly zodpovědnosti, aniž by ji ovšem v nejmenším brala na sebe.

Tento zdánlivě absurdní systém se může dlouhodobě reprodukovat proto, že každý z jeho členů je zároveň obětí i komplicem. Všichni preferují zablokovanost, která je, každého jinak, chrání. Nepřehledné spousty hlášení, oběžníků a statistik, které v tomto systému neustále kolují, slouží více pro vlastní ochranu odesílatele než pro informování adresáta.

Crozier se snaží proniknout za oficiální fasádu organizací, které zkoumá. Z tohoto postupu dokázal vytěžít nejen téměř až naturalistický obraz každodenních drobných zápasů odehrávajících se v napohled nehybné atmosféře kancelářů. Zmapovává paralelní mocenské vztahy, které se vytvářejí a přetvářejí v průběhu vyjednávání mezi nadřízenými, podřízenými a kolegy a které vytvářejí sekundární mocenskou strukturu organizací. Jde o dění často tak neorganizované, až to Croziera vede k výroku, že organizace existují ani ne tak díky jednání svých členů, jako spíše navzdory jejich jednání.

Z tohoto popisu pohybujícího se často spíše na povrchu zkoumaných skutečností dokázal ovšem Crozier vytěžít také obecnější myšlenky týkající se geneze organizací. Dnešní organizační struktury nejsou ničím jiným než produktem minulých vyjednávání, která probíhala, právě tak jako dnes, za neustálých změn v konstelaci sil mezi jednotlivci, skupinami a organizací jako celkem. Dnešní stav představuje tedy jakousi provizorní institucionalizaci řešení problémů, které jsou vyvolávány potřebou kooperace činností většího počtu lidí. Formální organizace nejsou dílem jakéhosi bájného zakladatele, který měl geniální schopnost racionálně je navrhnout do posledního detailu. Vznikaly a dosud se vyvíjejí spontánněji, než se má obvykle za to.

Velkou část toho, co se v organizacích děje, lze pochopit jako produkt nesystematické obrany členů proti své organizaci a organizace proti svým členům. Obě strany přitom chtějí zvýšit svou moc spíše než poškodit zájmy druhé strany. V řeči teorie strategických her: jedná se častěji o zápas, jehož suma není rovna nule.

Vztaženo opět k východiskům Maxe Webera: struktury dnešních organizací nebyly vymyšleny jako rafinovaný útok na humanitu, vedený pod záminkou vzrůstu čistě technické účinnosti. Jsou nezamýšleným důsledkem balancování mezi nutností koordinovat akci většího množství osob a snahou těchto osob ochránit některé své soukromé zájmy.

Ve světě zdravé agresivních Crozierových úředníků se ocitají v defenzívě spíše organizace.

Při této obraně znovu a znovu reagují způsobem, který poškozuje jejich efektivitu a vrhá je do bludných kruhů byrokratických disfunkcí. Nemohou jednat jinak, pokud zůstává výhodou strategií úředníků institucionalizovaná ne-komunikace a nefungující zpětná vazba.

Podle Webera organizace připravují člověka stále více o jeho humánnost, podle Croziera člověk připravuje organizace stále více o jejich racionalitu (15).

Literatura

Arrow, K.: *Les limites de l'organisation*. Paris, P.U.F.

Birnbaum, P. – Badie, B.: *Sociologie de l'Etat*. Paris, Grasset 1979.

Crozier, M.: *Le Phénomène bureaucratique*. Paris, Seuil 1964.

Crozier, M.: *La Société bloquée*. Paris, Seuil 1970.

Crozier, M. – Friedberg, E.: *L'Acteur et le Système*. Paris, Seuil 1977.

Crozier, M.: *Etat modeste, Etat moderne*. Paris, Fayard 1987.

Merton, R. K.: *Bureaucratic Structure and Personality*. In: *Social Forces* 18/1940.

Merton, R. K.: *Social Theory and Social Structure*. 9. vyd. New York, The Free Press 1965.

Merton, R. K.: *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action*. In: *American Sociological Review* 1/1936.

Olson, M.: *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Harvard University Press 1966.

Simon, H. A. – March, J. G.: *Organizations*. New York 1958.

Weber, M.: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, J. C. B. Mohr 1925.

Резюме

Я. Келлер: Что такое, собственно говоря, бюрократия?

Статья рассматривает динамику взглядов относительно характера бюрократии в западной социологии в течение 20-го века. Исходной точкой является классическое понимание Макса Вебера, согласно которому бюрократия является проявлением рационально-целевого поведения в области управления. Автор уделяет внимание не только более поздней критике веберовского понимания самой бюрократии, но также критике веберовской целевой рациональности как основы бюрократизации. Он прослеживает развитие теории ограниченной рациональности человеческого поведения у Р. К. Мертона, М. Олсона и Г. А. Саймона. Параллельный пересмотр взгляда на характер бюрократии и на характер человеческого поведения снова соединен в произведении Мишеля Крозье, набросок творчества которого с середины 60-х годов автор вкратки дает. В крозьеровском понимании критика веберовской модели бюрократии достигла своей вершины: если согласно Веберу бюрократия ставит в растущей мере под угрозу человечность человека, то, согласно Крозьеру, наоборот, человеческий фактор лишает бюрократию все больше ее рациональности и эффективности.

(15) I z našeho hlediska nástinu různých pojetí byrokracie v západní sociologii je dobře patrný jeden z charakteristických trendů poweberovského vývoje. Jde o určité opomíjení širšího společenského rámce, v jehož podmínkách k vývoji byrokracie dochází. Pozornost je soustředěna zpravidla na samotné byrokratické struktury a na konflikty probíhající v jejich rámci. Byrokracie tak může budit dojem systému rozvíjejícího se vlastním samopohybem v jakémsi sociálním vakuu. Naproti tomu již v pracích zakladatelů marxismu-leninismu jsou nesporně obsaženy myšlenky, které v principu dovolují omezenosti nemarxistické sociologie v těchto směrech překonat. Přehlédneme-li však chudou produkci současné marxistické sociologie, která by se chtěla hlouběji problematikou byrokracie zabývat, nelze si nepoložit otázku: proč nerozvíjíme Marxovu a Leninovu kritickou analýzu byrokracie stejným tempem, jakým se dokáže rozvíjet a mohutnět sama byrokracie?

Summary

J. Keller: What Exactly is Bureaucracy?

The present paper is concerned with the development of the ways of conceiving the nature of bureaucracy in western sociology in the course of the 20th century. It proceeds from the classical conception of Max Weber who views bureaucracy as an expression of purpose-directed rational action in the area of administration. Attention is devoted not only to the later criticism of Weber's conception of bureaucracy itself but also to the criticism of his purpose-directed rationality as the basis of bureaucratization. The development of the theory of limited rationality of human behaviour, as expounded by R. K. Merton, M. Olson and H. Simon, is subjected to examination. The parallel revision of the way of viewing the nature of bureaucracy and the nature of human behaviour is again interconnected in the work of Michel Crozier whose writings produced since the late sixties are briefly outlined here. In Crozier's conception, the criticism of Weber's model of bureaucracy has reached its present culmination. According to Weber, bureaucracy increasingly endangers man's humanity; according to Crozier, on the other hand, the human factor increasingly deprives bureaucracy of its rationality and effectiveness.