

# Byrokracie jako základ organizace

Dagmar Svobodová

# Fenomén byrokracie

- Crozier – Le phénomène bureaucratique (1963)
- Označení „byrokratický fenomén“ rezervuje Crozier pro zjevné maladaptace, které jsou podle jeho názoru nutným doprovodným jevem fungování formálních organizací. Jedná se o Mertonovy dysfunkce.
- Návaznost na kritiku weberovské ideje racionálně fungující byrokracie, tak jak ji podali kromě Mertona zejména Selznick a Gouldner při popisu organizačních dysfunkcí a March se Simonem ve svém modelu omezené racionality lidského jednání.



# Fenomén byrokracie

- Základním problémem řízení organizací, je, podle Croziera, prostý fakt, že každá kooperace činností většího počtu lidí vyžaduje docílení nezbytné míry konformity ze strany všech zúčastněných. Pro dosažení stanoveného cíle je nezbytné, aby všichni stejně respektovali pravidla, jež organizace zadává.



# Fenomén byrokracie

- V historicky ještě nedávné době bylo velmi obtížné zajistit konformitu pouze dočasnou a specializovanou, převažovala jiná forma konformity. Demokratizace společnosti učinila drastické formy vynucování konformity, byly vyvinuty jiné způsoby osvojování konformních návyků. Tento vývoj umožňuje organizacím být tolerantnější a ohleduplnější vůči svým členům, neboť lze oprávněně předpokládat, že požadovaná minimální ochota ke konformnímu jednání je v populaci již přítomna.



# Fenomén byrokracie

- Moderní formální organizace vyvinuly různé způsoby, jak si zajistit potřebnou míru konformity ze strany svých členů.
- Max Weber – ideálně typický model byrokracie (pravidla jako dostatečná záruka efektivního fungování organizace, ovšem za cenu postupné dehumanizace mezilidských vztahů v prostředí masové společnosti).
- Merton: principy, na nichž je byrokracie založena, jsou silně dysfunkční, brzdí účinnost chodu organizací.
- Crozier: tyto principy nemají ani dostatečně silný dehumanizační potenciál



# Fenomén byrokracie

- Crozier analyzuje mechanismus organizačních dysfunkcí (východisky jsou modely Mertona, Selznicka a Gouldnera).
- Za byrokratickou považuje každou organizaci, která v situacích, kdy některé ze zavedených pravidel nevede k žádným výsledkům, nesáhne k tomu, aby od pravidla upustila, nýbrž lpí na něm s ještě větším důrazem.
- Byrokratický systém – systém, který ztratil schopnost korigovat své vlastní fungování na základě informací o svých omylech.
- Dva typické rysy formálních organizací:
  - neosobnost pravidel
  - centralizace rozhodování



# Typologie byrokracie

- Přibližně od počátku 60. let vznikají pokusy o ustavení typologií, zachycujících specifické rysy a zvláštnosti formálních organizací a byrokracií.
- K nejznámějším patří typologie A. Etzioniho (rozlišení různých zdrojů moci, jimiž disponují řídicí pracovníci organizací, a různých postojů vůči této moci ze strany podřízených).



# Typologie byrokracie

- Vedení organizace může mít k dispozici trojí typ moci:
  - Moc donucovací
  - Moc odměňující
  - Moc normativní
- Naproti tomu podřízení mohou reagovat na použitý typ moci především následujícími způsoby:
  - Alienativní způsob reakce
  - Kalkulující reakce
  - Morální reakce





# Typologie byrokracie

Kombinací uvedených typů získává Etzioni nástin typologie organizací:

TYP ÚČASTI			
TYP MOCI	Odcizující	Kalkulující	Morální
Donucující	1	2	3
Odměňující	4	5	6
Normativní	7	8	9



# Typologie byrokracie

- Č. 1 – **Koercivní organizace.** K dosažení hlavního cíle organizace (= izolace chovanců a dohledu nad nimi), je užíváno síly včetně fyzického násilí. Organizace nejsou selektivní. Chovanci se s cíli organizace neidentifikují.
- Č. 5 – **Utilitaristické organizace.** Jako odměna za sledování cílů organizace slouží peníze a řada dalších výhod. Organizace jsou zpravidla vysoce selektivní.
- Č. 9 – **Normativní organizace.** Moc těchto organizací nad jejich členy je založena na přesvědčení, tlacích sociální kontroly, na veřejném uznání či na charismatu vůdce. Členové se s organizací dalekosáhle identifikují. Míra selektivity při vstupu silně kolísá.



# Typologie byrokracie

- Marx rozlišuje čtyři typy:
  1. **Strážní byrokracie.** Posláním je ztělesňovat hodnoty a normy společnosti a reprezentovat je svým osobním příkladem.
  2. **Kastovní byrokracie.** Neslouží společnosti, nýbrž partikulárním zájmům. Idea veřejného poslání je zde značně oslabena.
  3. **Byrokracie patronáže.** Obsazování úřadů je projevem osobní náklonnosti či je chápáno jako politická odměna.
  4. **Byrokracie výkonu.** Slouží zájmům obecným. Požaduje osobní kvalifikaci, liší se však větší věcností ve výkonu své funkce. Je dobře slučitelná s chodem moderní společnosti. Kryje se s weberovským ideálem moderní byrokracie.



# Typologie byrokracie

- Typologie L. A. Reismanna (1949). Ten rozlišil čtyři rolové typy byrokrata ve snaze zmírnit příliš univerzalistická tvrzení Mertona:
  1. **Funkcionalista.** Orientován spíše na svoji profesní skupinu než na samotnou organizaci, jejímž je členem.
  2. **Specialista.** Orientován nejen na hodnoty své profese jako typ předchozí, ale také na svou vlastní kariéru v rámci organizace.
  3. **Servisní byrokrat.** Orientován na hierarchickou strukturu své organizace, chce však též být užitečný její klientele.
  4. **Byrokrat z povolání.** Jedná se mu pouze o vlastní zájem a o vlastní kariéru.



# Typologie byrokracie

- Gouldner rozlišuje tři typy byrokracie:
  1. **Slabá byrokracie.** Pravidla a procedury uložené vnější instancí jsou jen částečně dodržovány či docela ignorovány.
  2. **Reprezentativní byrokracie.** Autorita je založena na skutečném vědění a odbornosti a pravidla zde slouží k dosahování cílů v souladu se zájmy klientů. Řídící pracovníci a řadoví zaměstnanci se s pravidly ztotožňují.
  3. **Trestající byrokracie.** Moc zde pochází z faktu držby úřadu, souhlas s pravidly je vynucován pod hrozbou trestů. Poslušnost je cílem sama o sobě, bez ohledu na zájmy klientů.



# Novost Crozierova přístupu

- Jako východisko analýzy bludného kruhu byrokracie posloužily především závěry Mertonových a Goulnerových výzkumů.
- Merton považuje rituální chování úředníků za důsledek slabosti lidské povahy.
- Crozier vidí v rituálním chování promyšlenou taktiku aktérů.
- Merton omlouval chování účastníků objektivními okolnostmi.
- Crozier ukazuje, že úředníci nejsou oběťmi, ale spíše hráči.
- Merton si všímal zejména neblahých důsledků byrokratické dysfunkčnosti pro organizaci jako celek.



# Novost Crozierova přístupu

- Neschopnost odstranit tyto negativní jevy odvozoval ze skutečnosti, že řídicí pracovníci mají pro nápravu existujícího stavu věcí k dispozici zpravidla pouze ty prostředky, které nežádoucí stav způsobily.
- Řadoví pracovníci, kteří jsou nuceni přímo v terénu čelit komplikacím plynoucím z dysfunkčnosti jejich organizací, nemají upřímný zájem dosáhnout větší autonomie, protože ta by pro ně zvýšila rizika plynoucí ze zodpovědnosti za samostatné rozhodování. Naopak, snaží se využít existující dysfunkce pro zlepšení své vlastní pozice jak vůči klientům, tak vůči své organizaci.



# Novost Crozierova přístupu

- Při doplnění Mertonova schématu dysfunkce a při revizi jeho pojetí ritualismu úředníků využívá Crozier Gouldnerových myšlenek o fungování punitivní byrokracie.
- Neosobní pravidla, bývají v sebeobraně aktivně využívána i těmi, k jejichž kontrole byla původně vyvinuta. Tlak na konformitu s pravidly tedy nevychází pouze shora, nýbrž zároveň i zdola. Podřízení využívají konformity s pravidly k obraně před svými nadřízenými. Rituální lpění na pravidlech jim umožňuje vyhnout se zodpovědnosti z rozhodování, jež je vždy riskantní. Ritualistický byrokrat se skrývá za předepsaná pravidla jak ve vztahu vůči klientům, tak vůči vlastní organizaci.





# Novost Crozierova přístupu

- Crozier rozvádí rovněž Gouldnerovo schéma bludného kruhu zakrývání vztahů moci a posilování kontroly nad podřízenými.
- Gouldner uvažoval o tom, že neosobní pravidla redukují sice napětí, zároveň však umožňují podřízeným s pevnými normami různým způsobem kalkulovat. To vede ve svých důsledcích jen k dalšímu zvyšování kontroly a celý kruh se uzavírá.



# Novost Crozierova přístupu

- Crozier rozšiřuje Gouldnerův model analogicky s postupem, který použil také v případě Mertona.
- Ukazuje, že potíže, které plynou pro chod organizace, jsou zároveň pohotově využívány jejími členy pro posílení vlastních pozic v soupeření s druhými o podíl na moci.



# Byrokracie a demokracie

- Zvláštního významu nabývá problematika odcizení v souvislosti s problémem byrokratizace společenského života. Jinou podobu získává tento problém v demokratických a jinou v nedemokratických společnostech.
- Blau (1956) upozorňuje, že v totalitárních společnostech vystupuje byrokracie nejednou v roli obětního beránka. Je terčem povolené kritiky. Kritice se přitom obětují pouze „byrokratické metody“, aby jí byla ušetřena byrokratická, tj. nedemokratická politika. Jestliže je v těchto podmínkách kritizována neúčinnost byrokracie, vybízí se vlastně ke zvýšení její efektivity.



# Byrokracie a demokracie

- Byrokracie však představuje překážku demokratického rozhodování i v samotných demokraciích.
- Zatímco formální organizace jsou založeny na principu minimalizace počtu nutných rozhodnutí, tak vůdčím principem demokracie je právo na nesouhlas, možnost vyslovovat odlišný názor, tedy rozšiřování ploch nejistoty nepokrytých již dopředu závaznými směrnici.
- Podle Blaua největší nebezpečí představují ty organizace, které mají zároveň o cílech rozhodovat i jich dosahovat, tedy politické strany.



# Byrokracie a demokracie

- V moderní společnosti není možno dosahovat demokraticky zvolených cílů bez pomoci byrokracie.
- Byrokratická forma organizace tedy zároveň demokracii ohrožuje i přispívá k realizaci jejích cílů. Je potřeba nikoli zrušit byrokraticky řízené organizace, ale hledat účinnější formy demokratické kontroly.
- Výkonnost výrobních byrokracií uvolňuje lidem ruce pro účast na boji proti byrokraciím v oblastech, kde představují nebezpečí pro demokracii. Hrozbě byrokratizace lze čelit jen tehdy, jestliže jsou všichni občané motivováni věnovat čas a energii politickému životu ve své obci.



# Byrokracie a demokracie

- S. N. Eisenstadt – Proces byrokratizace a debyrokratizace
- Byrokratizace vede k rostoucí regimentaci nejrůznějších oblastí sociálního života, přičemž dochází k záměně služby společnosti za službu zájmům organizací či jejich elit. Společnost ztrácí vůči byrokraciím svoji autonomii.
- Debyrokratizace – byrokratické organizace ztrácejí svoji autonomii, rozsah jejich pravidel i jejich cíle jsou minimalizovány. Její funkce jsou přejímány jinými skupinami či institucemi.



# Byrokracie a demokracie

- 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.
- Eisendstadt zdůrazňuje, že obojí proces může probíhat i souběžně.

