

STUDIUM FORMÁLNÍCH ORGANIZACÍ

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

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

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

Kritikové byrokracie jsou však v nezáviděníhodné pozici. Samotný předmět jejich kritiky je totiž ve skutečnosti jen odvrácenou stranou toho, co zpravidla oni sami na moderní společnosti obdivují a bez čeho si ji nedokáží představit: „Ve schopnosti organizovat tisíce a miliony lidí za účelem realizace velkých úkolů je naše obrovská síla. Možnost, že se v takových organizacích stane člověk pouhou součástí, je však jednou z největších hrozeb pro jeho zdravý vývoj“ (Blau, Scott 1963).

1.1 Organizovaná modernita

Výraz „organizovaná modernita“ zpopularizoval v sociologii německý badatel Peter Wagner (1995) ve snaze periodizovat vývoj moderní společnosti ve vztahu k vývoji sociologie.

V jeho koncepci nastupuje tato fáze vývoje modernity zhruba od poslední třetiny 19. století, kdy se již plně projeví limity fáze předchozí, omezeně liberální. Šlo o to, že velké masy populace se cítily být vyloučeny z projektu společnosti složené z drobných vlastníků a usilovaly o sociální integraci. Tato integrace probíhá od konce 19. století a má podobu začleňování velkých mas mužů a žen do formálních organizací. V oblasti výroby se z nich stávají zaměstnanci mohutných firem a koncernů, v oblasti spotřeby zákazníci velkých obchodních domů a v oblasti sociálního zajištění občané sociálního státu. V sektoru informací a kultury se z nich stávají posluchači a diváci velkých mediálních agentur, v oblasti politické participace členové a voliči masových stran, na poli válčení příslušníci armád a členové vojensky organizovaného zázemí.

Formální organizace mají v nejrůznějších sférách života společnosti podobný efekt – snižují míru nejistoty, které museli po větší část 19. století čelit nejen dělníci a nižší sociální vrstvy nijak nepojištěné vůči sociálním rizikům, ale také drobní podnikatelé, vydávající se svými malými rodinnými živnostmi na pospas nevyzpytatelným výkyvům trhu.

Po velkou část 20. století právě velké formální organizace zajišťovaly sociální, ekonomickou i kulturní reprodukci společností východního i západního bloku. Vrcholu úspěšnosti dosáhly v průběhu třiceti let po druhé světové válce, kdy se staly v nejvyspělejších zemích světa garantem všestranného růstu blahobytu společnosti.

Přímo z technických důvodů vyžadovalo fungování velkých organizací určité omezení svobody jednotlivců ve prospěch větší sladění kolektivního úsilí. Slovy německého sociologa: „lidská svoboda byla v této epoše vpletena do kola velkých organizací“ (Wagner 1995: 131).

Od konce šedesátých let 20. století však sílí kritika byrokracie a masové společnosti jako institucí, které údajně zbavují jednotlivce veškeré nezávislosti, autenticity, svobody a spontaneity za příslib stále vyššího zajištění. I když tato kritika přichází zároveň z pravé i z levé strany názorového spektra, sama o sobě formální organizace příliš neoslabila.

Mnohem výraznější dopady měly změny, jež probíhají především od sedmdesátých let 20. století, a to souběžně v oblasti nových informačních technologií, v sektoru finančních transakcí a na poli ekonomických aktivit obecně. Výzvy k debyrokratizaci, tedy volání po štíhlejších a flexibilnějších,

mnohem dynamičtějších a výrazně kreativnějších organizačních jednotkách, mají zcela konkrétní dopady v rovině distribuce nákladů a rozložení tržních nejistot, jimiž jsou zatíženi jednotliví sociální aktéři.

Bez ohledu na tyto konkrétní sociální dopady má krize organizované modernity, která se datuje od poslední třetiny 20. století a sílí každou dekádu, velký význam pro celou sociologii. Formální organizace byly totiž založeny na stejných principech, jimiž se vyznačuje – v protikladu ke společnostem tradičním – modernita obecně. Moderní společnost je definována jako systém s vysokým stupněm generalizace vztahů, jako systém funkčně diferencovaný a vysoce racionalizovaný, v jehož rámci dochází k výrazné individualizaci jednotlivých členů. Na stejných principech fungovaly a pomocí stejných kategorií se vymezovaly i velké formální organizace.

Ústup těchto organizací, k němuž dochází pod nápoem ekonomiky sítí rozvíjející se v globálním kontextu, klade náležitou otázku po proměnách charakteru samotné modernity. Zásadní změny, které se odehrávají v rovině formálních organizací, tak staví do nového světla probíhající diskuse o postupující krizi modernity včetně úvah o nástupu doby postmoderní.

1.2 Formální organizace

Formální organizace představují uměle vytvořený nástroj koordinace aktivit většího počtu lidí za určitým pevně stanoveným cílem. Nejrůznější lidské aktivity je pochopitelně možno provozovat i jiným způsobem než prostřednictvím formálních organizací. Vyrábět je možno v jisté míře i bez výrobních podniků a velkých firem. Vzdělávat je možno i bez škol a celého systému školství. Léčit lze i bez sítě zdravotnických zařízení, bádat lze i bez výzkumných ústavů, válčit se dá i bez stálých armád. Výhody, které plynou z formálně ustavené koordinace lidských činností, vedou však k tomu, že stále větší oblast našich aktivit je provozována organizovaně.

Formálnost organizací spočívá mimo jiné v tom, že principy jejich fungování jsou do jisté míry podobné, ať se jedná o zajištění výroby, či obrany, péči o nemocné, či o růst vědeckého poznání, výkon spravedlnosti, anebo šíření informací. I když tuto podobnost nelze přeceňovat (blíže o tom viz kapitola o institucionalismu a kontingenčním přístupu), není možné ji ani zcela přehlížet.

Určitá podobnost ve fungování organizací nejrůznějšího zaměření je z hlediska poznání jejich původu nevýhodná. Svádí k mylnému dojmu, jako by tyto útvary byly čistým projevem jakési abstraktní snahy o co nejracionalnější uspořádání chodu lidské společnosti. Ve skutečnosti je však rodokmen for-

málních organizací velmi pestrý, přičemž každý z jejich předků zanechal své dědictví, takže dnešní organizace jsou svéráznými kříženci tendencí značně různorodých a mnohdy i rozporných.

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

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

Všechny formální organizace vznikají jako pokusy o řešení téhož problému: jak zajistit koordinaci společné akce většího počtu lidí a její stálost, která by byla nezávislá na náhodné výměně konkrétních osob. Toto řešení nevzniklo najednou, rozvíjí se pracnou cestou pokusů a omylů a není překvapivé, že jen málokdo považuje jeho dnešní podobu za optimální.

1.3 Organizace a byrokracie

Termín „byrokracie“ je výjimečně mnohoznačný. Může zcela nehodnotícím způsobem označovat organizaci veřejné správy. Může však být také označením pro nemoc organizací způsobující jejich fatální neúčinnost. Kromě toho může označovat víceméně nezbytné zásahy státu do sociálního a hospodářského života, může však být i označením pro mechanismus ohrožující a potlačující lidskou svobodu. Ve všech těchto tak protikladných významech vyrůstá byrokratický mechanismus z jistých rysů uspořádání formálních organizací.

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

Zvláště závažným problémem formálních organizací je, že často právě ta

opatření, která byla zavedena s cílem zvýšit jejich účinnost, navozují stav, který jejich činnost tlumí, či přímo odvádí od stanovených cílů. Tyto dysfunkční vlivy označujeme termínem byrokratizace.

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

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

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

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

Moderní byrokracie je vedlejší produktem snahy racionalizovat chod

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

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

Byrokracie, která nesporně znepříjemňuje lidem život, je jen vedlejším důsledkem činnosti těch velkých a komplexních organizací, které lidem civilizovaný život na dnešní úrovni vůbec umožňují. Byrokracie nevznikla ze snahy zhoršit životní podmínky, je naopak plodem úsilí racionalizovat tyto podmínky ve srovnání se stavem, který panoval za předbyrokratických forem správy. Vytvoříme-li jednou pravidla, která redukují chaos, nemůžeme lidem zabránit, aby na těchto pravidlech lpěli. Lpějí-li na nich příliš, stávají se byrokraty. Je však krajně nesnadné naučit je, aby na nich lpěli jenom trochu.

1.4 Hlavní obrysy vývoje sociologie organizace

Prakticky po celé 20. století jsou úvahy týkající se sociologie organizací formulovány ve dvou souběžných liniích, které můžeme kvůli větší přehlednosti s jistým zjednodušením označit jako linii technickou a linii teoretickou. Zatímco technický přístup byl dán praktickým imperativem účinného a úsporného fungování organizací, přístup teoretický byl často ovlivněn sociologickými paradigmaty, jež převládaly v době, kdy byl formulován. V průběhu 20. století prošel technický i teoretický proud bádání o organizaci podobným vývojem, přičemž se obě větve v jisté míře vzájemně ovlivňovaly.

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

V první fázi studia organizací, tedy ve dvacátých a třicátých letech 20. století, byly studovány téměř výlučně organizace výrobní. Od let čtyřicátých je

záběr rozšířen především o výzkum organizací vojenských, v padesátých letech vzniká první vlna studií zaměřených na nemocnice a léčebny pro mentálně choré, léta šedesátá jsou v souvislosti s demokratizací vzdělávacích systémů ve znamení výzkumů systému školství. Lze sem zařadit rovněž četné výzkumy z oblasti veřejné správy, částečně i některé komunitní studie a rovněž studie zabývající se podmínkami života v takzvaných „totálních institucích“ (termín Ervinga Goffmana). Při obrovském množství vzniklých studií a velmi často poměrně nízké úrovni obecnosti závěrů, k nimž dospívají, je značně obtížné podat jejich souhrnnou charakteristiku či načrtnout periodizaci vývoje celého proudu. Pokusíme se o to s vědomím rizika určitých zjednodušení.

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

Hlubší analýza povahy a fungování organizací je nepředstavitelná, nevyčází-li z určité koncepce o charakteru jednání aktérů, z nichž je organizace složena. Jak pohled na lidské jednání, tak také pohled na povahu organizací prošel v průběhu 20. století poměrně výraznými proměnami, což se přirozeně odrazilo také v požadavcích na řízení organizací.

V případě individuálního jednání se výrazně změnil především názor na míru jeho celkové racionality (teorie omezené racionality). Měnil se však také názor na to, nakolik jsou lidé ve svém chování pasivní, či naopak aktivní. V této rovině se jedná především o to, v jaké míře jednotlivci kooperují dobrovolně a spontánně (různé teorie směru „human relations“) a nakolik a jakými prostředky je třeba přimět je ke spolupráci (teorie zdůrazňující význam dimenze moci). Dále jde o to, do jaké míry je aktivita jednotlivců a celých skupin v souladu s cíli organizace (různé koncepce organizační psychologie) a do jaké míry působí spíše proti nim (Crozierova a další koncepce).

Také v rovině celých organizací je vedena diskuse o tom, nakolik racionálně (ve smyslu: efektivně) tyto útvary fungují a do jaké míry jsou ohroženy nejrůznějšími poruchami (výzkumy organizačních dysfunkcí). Zároveň se výrazně měnil názor na to, jaká je míra podobnosti v chování různých typů organizací, tedy nakolik uniformně fungují. V tomto kontextu se pozornost zaměřila jednak na to, co se děje uvnitř organizací (kontingenční přístup), jednak na vztahy organizací směrem navenek, tedy především k jiným orga-

nizacím (různé modifikace ekologického a institucionálního přístupu).

V souladu s rozvojem poznání, ale i v návaznosti na vývoj samotné společnosti se měnil přístup k řízení organizací. Snaha nalézt univerzálně platné principy použitelné pro vědecké řízení jakékoliv organizace byla charakteristická především pro manažerskou literaturu meziválečnou i pozdější (Gulick, Urwick 1937; Mooney, Reiley 1939; Urwick 1943; Davis 1940, 1951). Ještě v polovině sedmdesátých let vyjadřuje E. Brech (1975) politování nad tím, že zatím neexistuje kompletní seznam principů řízení, takže tato oblast nepožívá dosud plného vědeckého uznání. Postupně se však stále více uplatňuje kontingenční přístup, tedy důraz na situační vázanost jakéhokoliv tvrzení o organizaci a na nemožnost stanovení univerzálně platných zásad řízení. Zároveň roste důraz na význam vazeb mezi organizací a vnějším prostředím spolu s důrazem na vliv nových technologií na činnost organizací.

Pravděpodobně nejpřehlednější a nejsystematičtější nástin vývoje pohledů na povahu organizací podává W. Richard Scott (1992). Podle něho se postupně vynořily a dodnes vedle sebe existují tři zásadně odlišné koncepce organizací, z nichž každá vystihuje některé z jejich podstatných rysů:

1. Organizace mohou být považovány za racionálně zkonstruované systémy. Toto pojetí klade důraz na to, že organizace sledují předem vytčené cíle a k jejich dosažení jim slouží především výrazně specializovaná formální struktura. Racionalita plyne z organizačního uspořádání, nikoliv z vlastností jejich individuálních členů. Organizace dokáží fungovat racionálně i přesto, že se skládají z lidí. Je to zajištěno pravidly, díky kterým se zúčastnění chovají předvídatelným způsobem, jenž vede k dosažení vytčených cílů. Z povahy věci plyne, že většina lidí nemá v tomto systému kontrolu nad svým jednáním. Přitom se předpokládá, že ti, kdo kontrolují druhé, činí tak vždy v zájmu organizace i všech jejích členů. Nepřipouští se, že pro někoho může být kontrola nad druhými odměnou sama o sobě a někdo ji může zneužívat pro své vlastní osobní či skupinové cíle. (Tento přístup byl charakteristický pro teorie, s nimiž se seznámíme v kapitole 2.)

2. Organizace však mohou být považovány také za přirozeně vzniklé a spontánně rozvíjené systémy, jejichž účelem není realizace stanovených cílů, nýbrž jejich vlastní reprodukce, tedy přežití. Tomuto účelu slouží neformální struktury, které vyrůstají z přirozených schopností, preferencí a zájmů členů organizace a rozvíjejí se souběžně se strukturou formální. Právě reprodukce neformálních struktur sledujících své neoficiální cíle se může stát pro chod celých organizací určující. To nemusí být vždy jen na škodu. Struktury formální totiž mohou fungovat značně neefektivně a mohou zcela neracio-

nálně plýtvat iniciativou a inteligencí členů organizace. Jak vidno, tato koncepce klade oproti předchozímu pohledu důraz na samotné aktéry a jejich chování a nikoliv na organizační strukturu. (Takto nahlíží na organizace teorie, jež figurují ve 3. a 4. kapitole naší práce.)

3. Oba předchozí přístupy pojmají organizace jako systémy izolované od vnějšího prostředí. Organizace však představují otevřené systémy, které jsou závislé na vzájemných výměnách s prostředím, v němž operují. Pochopení toho, že organizace fungují jako otevřené systémy, nezůstalo bez vlivu na představy o jejich vnitřním uspořádání. Vnitřní struktura se už nejeví jako jednou provždy daná hierarchie s pevnými hranicemi. Organizace se skládají z jednotlivců a skupin nadaných odlišnými zájmy. Volně se sdružují v přechodných koalicích, přičemž mohou plynule měnit své cíle. Z této perspektivy už organizace nevypadají jako pevně fixované struktury, ale připomínají spíše plynulý proces adaptace na vnější prostředí a na jeho proměny. (Takový charakter organizací vystihují některé teorie obsažené v kapitolách 5 a 6 této práce.)