

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Bakalářská práce

**Teorie byrokracie
od Maxe Webera po Richarda Sennetta**

Vendula Pechová

Plzeň 2016

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Studijní program Politologie

Studijní obor Politologie

Bakalářská práce

**Teorie byrokracie
od Maxe Webera po Richarda Sennetta**

Vendula Pechová

Vedoucí práce:

Mgr. Ľubomír Lupták, Ph.D.

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2016

Prohlašuji, že jsem práci zpracovala samostatně jen z uvedených pramenů a literatury.

Plzeň, duben 2016

.....

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu práce za vedení při zpracování bakalářské práce Mgr. Lubomíru Luptákovi, Ph.D. Další poděkování věnuji PhDr. Ing. Mgr. et Mgr. Jiřímu Valentovi, který se stal odbornou oporou při zpracování tématu. Děkuji za spolupráci také Mgr. Lud'kovi Holému při zpracování cizojazyčných odborných textů. V neposlední řadě chci věnovat prostor pro poděkování rodině a svým blízkým, kteří se stali mou oporou v průběhu celého studia.

OBSAH

1	ÚVOD	7
2	PŮVOD A PODSTATA BYROKRACIE	10
3	MAX WEBER (1864 – 1920) – „BYROKRACIE“ JAKO NUTNÁ PODMÍNKA ROZVOJE MODERNÍ SPOLEČNOSTI	13
3.1	Rešerše díla s odrazem byrokracie u Maxe Webera	13
3.2	Předpoklady vzniku byrokracie	16
3.3	Postavení úředníka v byrokratické organizaci.....	20
3.4	Ideální principy moderní byrokracie podle Maxe Webera	23
4	ROBERT KING MERTON (1934 – 2003) – KONCEPCE „DYSFUNKCE BYROKRACIE“	27
4.1	Rešerše díla s odrazem byrokracie u Roberta Kinga Mertona	27
4.2	Struktura a funkce byrokracie podle Roberta Kinga Mertona .	28
4.3	Dysfunkce byrokracie	29
5	MICHEL CROZIER (1922 – 2013) – FUNGOVÁNÍ A KOMUNIKACE BYROKRATICKÉ ORGANIZACE	32
5.1	Rešerše díla s odrazem byrokracie u Michela Croziera.....	32
5.2	Bludný kruh byrokracie.....	35
5.3	Přehodnocení Maxe Webera – Crozierův pohled	37
6	RICHARD SENNETT (1943) – ÚPADEK BYROKRACIE	39
6.1	Rešerše díla s odrazem byrokracie u Richarda Sennetta.....	39
6.2	Reakce Richarda Sennetta na Weberovo pojetí byrokracie ...	40
7	ZÁVĚR.....	44
8	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ	47
8.1	Literatura	47
8.2	Prameny a elektronické zdroje	48
9	SEZNAM ZKRATEK.....	49
10	RESUMÉ	50

1 ÚVOD

Samotný termín „byrokracie“ disponuje relativně širokým významovým spektrem. Původně znamenal jakousi nadvládu úředníků ve spojení s racionálním uspořádáním výkonu státní správy a vlády prostřednictvím hierarchie nadřízenosti a podřízenosti zaměstnanců.

„Byrokracie“ ale může také znamenat systematickou administrativní činnost, která je charakteristická uspořádáním a specializací funkcí a objektivními předpoklady pro výkon správy a činností podle pravidel.

V dalším smyslu může také „byrokracie“ obecně zahrnovat kategorii lidí, kteří tuto činnost vykonávají, a to nejen ve veřejné správě, ale i v jiných organizacích. Není to jen veřejná a státní správa, kde byrokracie dominuje jako nástroj k dosahování kolektivních cílů. Školy, odborové organizace, průmyslové podniky, podniky zaměřující se na dodávání služeb, nemocnice a mnohé další. Tam, kde každý má nějakou funkci s předepsanými pravidly, normami a je sdílen alespoň částečně záměrný cíl kvůli kterým organizace vznikla, tam můžeme nalézt byrokracii.

Ve společenských vědách, v sociologii a politologii je byrokracie chápána jako nástroj řízení sociálních systémů pro formální organizace a systém vlády. V průběhu 20. století se teorie byrokracie stává fenoménem přitahujícím na sebe pozornost a působí ve smyslu nezbytného organizačního nástroje.

Obecně lze konstatovat, že zájem o širokou problematiku byrokracie, byrokraty či proces byrokratizace je dlouhodobě přítomný v mnoha společensko-vědních disciplínách, přičemž snahou mnohých odborníků je rozvoj a často také redefinice „byrokracie“ ve všech jejích možných významech, analýza její přítomnosti v sociálních systémech a v neposlední řadě vymezení a ukotvení její role v rozličných společensko-organizačních strukturách.

Ke zvolení tohoto tématu nás vede zájem o problematiku „byrokracie“, jež prokazatelně hrála významnou úlohu uvnitř všech státních systémů po dlouhá staletí. Role byrokracie je významná při formování formálních organizací jako nástroj pro uspořádání rostoucích moderních společností.

Pro nesmírně široký záběr tématu „byrokracie“ byly logickou úvahou zvoleny čtyři významné přístupy k „byrokracii“. Logika autorů, kteří jsou zvoleni, mají na sebe nejen chronologickou, ale i odbornou návaznost. Zastupují názorově jak proud, který říká, že byrokracie je efektivním nástrojem pro dosahování cílů organizací, ke kterým byly ustanoveny, ale máme zde i zástupce, kteří se obávají negativních dopadů vycházející z povahy byrokracie vůči organizaci i byrokratům, kteří jsou ovládání neosobními pravidly určující jejich chování v rámci byrokratické struktury. Pro účel této práce byli také zvoleni z důvodu, aby bylo možno odlišit a zkonkretizovat sociologické přístupy k byrokracii generované v evropském i americkém kontextu.

Konkrétně se v obsahu práce tak objeví analýza přístupů k byrokracii Maxe Webera, Roberta Kinga Mertona, Michela Croziera a Richarda Sennetta, včetně komparace jejich hlavních zjištění.

Hlavním cílem práce se stane tematická deskripce obsažená v dílech zmíněných sociologů a také do jisté míry i monitoring eventuální kompatibility s učením Maxe Webera, v myšlenkovém rámci 20. století. Budou využívány hlavní práce autorů, které se věnují problematice byrokracie.

Prostřednictvím výzkumné metody, kterou bude zejména studium a komparace vědecké literatury a syntéza argumentů autorů, se budeme snažit o vytvoření diskuze na téma byrokracie a povaha byrokracie v moderní společnosti. Pokusíme se o nalezení co nejdetailnějších odpovědí na některé konkrétní otázky. Namátkou lze uvést: „Jakým způsobem mohou byrokratické struktury ovlivňovat společnost jako celek, každého jedince či organizaci, ve kterých jsou implementovány? Je byrokracie opravdu tak racionální, jak předpokládal Max Weber v řízení organizací moderních společnostech a

dosahuje efektivního naplňování cílů? Jak rozsáhlá je změna povahy byrokracie v rámci vývoje moderních společnosti 20. století?“

V neposlední řadě dojde v této práci k ověření či vyvrácení základní operační hypotézy, která zní: „Síla byrokracie v našich sociálních systémech nenarůstá takovým způsobem, aby efektivně napomáhala dosahování cílů organizací, ve kterých působí, přičemž je až přespříliš zahleděná do sebe a usiluje pouze o své přežití“.

2 PŮVOD A PODSTATA BYROKRACIE

Proměna společnosti, změna způsobu organizovaného uspořádání sociálních systémů si žádá sofistikaci a formalitu vztahů vně i uvnitř organizací, které se snaží o koordinaci činnosti většího počtu lidí pro dosažení cílů, kvůli kterým byly ustanoveny. Byrokracie se vykryštovala ve vhodný nástroj, který pomáhá společnost organizovat.

Termín „byrokracie“ je složen z dvou částí, které pochází z řeckého slova *kratos*, které vyjadřuje sílu, vládu a francouzského výrazu *bureau* pro úřad. V některých pojetích vyjadřuje byrokracie tzv. vládu úřadu. Sociologie, jako věda o společnosti, považuje byrokratický proces za kolektivní, racionální snahu dosažení vytyčených cílů skrze formální organizace (Keller, 2007: 127).

Sociální vědci, napřimují svůj zájem i jiným směrem, například se snaží o určení role byrokracie, byrokratů a byrokratizace v moderní společnosti, formálních organizací a hierarchicky strukturovaných systémech (Gartson, 1993: 1).

Samotný termín *byrokracie* byl nejspíše poprvé použit francouzským ekonomem Vincentem de Gournay v 18. století, ale byrokratické aparáty existovaly však již mnohem dříve, například v Egyptě, Římě nebo Číně. Jejich zrod totiž souvisel s nutností správy velkých státních celků (Keller, 2007: 127).

Ve své racionální a někdy až extrémně formalizované podobě se byrokracie však rozvinula až v „moderních“ státech. Weber ji definoval takto: „... speciálně kvalifikovaní úředníci vykonávají v rámci organizace (úřadu) přesně rozdělené úkoly, které plní neosobně podle stanovených norem a předpisů. Úřad je hierarchicky strukturován, služební postupy jsou pevně určeny a úředníci udržují mezi sebou pouze formální vztahy. Úředník rozhoduje a nese odpovědnost pouze v rámci své kompetence a veškerá jeho činnost je podrobně dokumentována ...“ (Diderot, 2002: 44).

Weber současně dodává, že byrokracie je prostředek, který transformuje sociální akci do organizované činnosti a tvrdí, že zkušenost, kterou byrokracie přináší do správních vztahů, má velkou efektivnost při dosahování cílů. Pokud jsou byrokratické nástroje ustanoveny a působí v sociálních systémech, jsou těžko zničitelné a nahraditelné (Weber, 1978: 987).

V reálném životě je význam pojmu „byrokracie“ poměrně odlišný od vědeckého přístupu sociologie a je mnohými následně spíše vysvětlován jako: „... nesrozumitelný způsob vyřizování poměrně jednoduchých záležitostí, který komplikuje a znepríjemňuje život občanů ...“ (Keller, 1996: 91).

Významní autoři, kteří se zabývali tématem byrokracie, nejen jako neoddělitelnou součástí sociálních systémů, počínaje Karlem Marxem, nebo již zmiňovaným Maxem Weberem, v ní spatřovali nejen velký potenciál, ale i jako vhodný (někteří méně vhodný) nástroj pro organizaci moderní společnosti.

Každý odborník přispíval a přispívá k tomuto vědecky širokému tématu vždy v rovině úhlu svého pohledu a zvoleného paradigmatu, zjednodušeně řečeno, volí specificky vlastní přístup. Například Karl Marx se sice nezabýval byrokracií tak rozsáhle a komplexně, jako tomu bylo u Maxe Webera, avšak vnáší do problematiky jakési, nikoliv nevýznamné politické, konotace. V tomto smyslu lze zmínit například Marxovu detailní deskripci vývoje francouzské společnosti 19. století, kdy byrokracii, jako půlmilionové těleso úředníků, definuje, hned vedle půlmilionové armády vojáků, jako nejvýznamnější oporu výkonné moci (Marx – Engels, 1977: 346).

Politická optika nám při zkoumání byrokracie tak může, i po mnoha desetiletích, generovat například aspekt, že nejproblematictější na ní je nejspíše její vztah k demokratickým formám rozhodování, konkrétně se jedná o to, že je sice aparátem realizujícím moc podle zákonných norem, nicméně je fenoménem nezvoleným a obtížně kontrolovatelným.

V současnosti se autoři často zaměřují i na rozsah byrokracie v prostoru sociálních systémů. Zda je její rozsah tak nezbytný a stále účinný jak předpokládal například Max Weber. Mají výsledky byrokratických nástrojů stále takovou účinnost, dosahují stanovených cílů? V současnosti teoretici a autoři zabývající tématem byrokracie kladou otázku, zda je možné snížit vliv byrokracie (Garston, 1993: 1).

Základní body, které spojují definice různých autorů zabývajících se o termín byrokracie, jsou následující. Byrokracie je organizační strukturou s hierarchií funkcí, jmenovanými úředníky a funkcionáři dané organizace se stálými pravidly (Garston, 1993:5).

To, co některé autory a teoretiky může rozdělovat v pohledu na byrokracii je její racionalizace, tedy efektivnost při dosahování cílů, ke kterým je jako nástroj využívána. Někteří autoři tvrdí, že byrokracie je nejracionálnější způsob jak dosáhnout vytyčených cílů, ke kterým byla formální organizace vytvořena. Jiní zastávají postoj, kdy byrokracie ohrožuje individua, jejich svobody a dehumanizační neosobní pravidla, která jsou přítomna v hierarchizovaných strukturách organizací byrokracií ovládané, zamezují rozvoji individuálních kvalit, participace na rozhodování a iniciativ vůči cílům samotné organizace (Keller, 2007: 10 – 11).

A přirozeně rozdílných pohledů a přístupů je mnohem více a tak zájemci o vzhled do celé složitosti „byrokracie“ nezbývá nic jiného, než podrobovat vše nejen vlastní, skoro již obligatorní komparaci, ale také detailní analýze jednotlivých „byrokratických jevů“ a svému subjektivnímu pozorování.

3 MAX WEBER (1864 – 1920) – „BYROKRACIE“ JAKO NUTNÁ PODMÍNKA ROZVOJE MODERNÍ SPOLEČNOSTI

3.1 Rešerše díla s odrazem byrokracie u Maxe Webera

Max Weber¹ je jedním z významných sociologů, který se ve svém díle mj. věnuje tématu byrokracie a jejímu vlivu v moderních společnostech. Lze jej zařadit mezi autory tzv. klasického období sociologie. Vlivy, které bývají často v odborných diskuzích, při tvorbě Weberovy analýzy byrokracie a jejího postoje vůči moderním společnostem, zmiňovány jsou zejména jeho intelektuální pohled na reálnou politiku Otty von Bismarcka, vlastní zkušenosti z armádního výcviku, znalosti pruské armády a zájem o hierarchické uspořádání, kdy každý člen věděl co je jeho úkolem a jaká je jeho funkce v rámci systému (Gerth – Mills, 1958: 4).

Weber se snažil pochopit společnost vědecky a kladl hlavní váhu na objektivní popis. Zdůrazňoval, jak je důležité chápat společnost v její reálné existenci, což si žádá odmítnout přeskok ke kolektivním soudům. Podtrhával otázky: „Jak byrokracie funguje? Jak je uspořádána? Jaké v ní nacházíme role?“

Při svých výzkumech a bádáních se řídil „okřídlenou myšlenkou“, že lidská existence je plná střetnutí, protože přístupy k životu, které se nabízejí, jsou nesmiřitelné, a že společenský vědec by měl upozorňovat na rušivá fakta a ne na nechtěné důsledky lidských činů (Greal, 1992: 542).

¹Max Weber (1864 – 1920), pocházející z německého Erfurtu. Rodinné zázemí má nezpochybnitelný vliv na intelektuální svět Webera. Otec, právník zastávající veřejnou funkci v obecné radě a liberálně založená matka, která svého syna vychovávala v protestantské víře, ovlivnili další životní synovy kroky. Max Weber studuje na prestižních evropských univerzitách historii, právní vědu, ekonomii a filosofii. Skrze tyto obory se dívá na společnost v rozsáhlých kulturních podmínkách, které pak prolíná ve svých sociálních teoriích a analýzách (Gerth – Mills, 1958: 2).

Rozmanitost cestování a návštěvy evropských měst, New Yorku, ale i dalších zemí, silně ovlivnily jeho pohled na byrokracii a její povahu v postavení vůči demokracii. Profesionálně vedená americká politika s úzkým kruhem byrokratů, velké organizované strany Weberovi napověděly, že pro autonomního jedince je těžké ovlivňovat dění veřejného prostoru. Jím aplikovaný přístup tak vnáší do analýzy byrokracie pohled skrze americkou a evropskou kulturu o správě veřejného prostoru. Lze také dodat, že při pohledu na americkou společnost a vliv tamní byrokracie se Weber začal také částečně obávat o negativní působení racionalizace byrokracie na demokratické hodnoty obecně (Gerth – Mills, 1958: 18).

Weber je autor, jež zanechal svoji „vědeckou stopu“ v rozličných tématech vřazených do sociologie. Svůj zájem ale upíral také do oblasti metodologie. Dle jeho názoru by se sociologie měla vymanit z pozitivistického vlivu, který se snaží o srovnávání společenských a přírodních věd a také jejich metod.

Max Weber je autorem odmítajícím metodologii přírodních věd, jako možnost, skrze níž se mohou zkoumat společenské jevy. Ve společnosti nelze totiž, podle něj, uplatnit zákonitost přírodních jevů. Historická komparace, analytické poznání stavů, empirie, to jsou jeho postoj, které lze aplikovat ve společenských vědách.

Charakteristickým pro Weberovy teorie je také vytváření „ideálů“, za které nepovyšuje na zákony. Ideálními typy, vysvětlujícími sociální realitu, charakterizuje byrokracii, historii a sociální jednání (Keller, 2005: 40).

Analýz, které se věnují společenskému uspořádání různých vlivů na sociální svět z „dílny“ Maxe Webera, je nepřeberné množství. K nejdůležitějším patří *Protestantská etika a duch kapitalismu* (*Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*) vydaná 1904 – 1905. Toto slavné a zároveň velice kontroverzní dílo však nepochybně patří do jeho fundamentálního portfolia prací věnujících se tématu kapitalismu a jeho role

v moderní společnosti. Formuluje a obhajuje zde mj. názor, že rozvoj kapitalismu a tržního hospodářství mají vliv náboženské hodnoty, přičemž kapitalistická společnost a kapitalismus jako systém ekonomického uspořádání potřebují řád a disciplínu pro eventuální možnost a očekávanost zisků a rizik. Nástrojem řádu, disciplíny a racionalizaci dosahování cílů se, podle Webera, stává byrokracie (Gerth – Mills, 1958: 313).

Souborným dílem, ve kterém se prolíná množství Weberových zájmů, je dvoudílná publikace *Ekonomika a Společnost (Wirtschaft und Gesellschaft)* z roku 1925. První část zpracoval samotný Weber ještě před svojí smrtí. Obsah tvoří mj. tematika byrokracie v industrializované, modernizované společnosti a to stavěná do kontrastu s tradičními systémy. Lze zde nalézt ale také ideální typy byrokracie, fungování a přístup k byrokracii jako nástroje pro racionalizaci organizace a dosahování kolektivních cílů skrze formální organizace. Weber, jak je u něj obvyklé, se v historicky širokém záběru zajímá o veškeré složitosti organizace společnosti v tradičních i moderních systémech a dochází k závěru, že se tato společnost v průběhu historie mění, a potřebuje nastavit společenský řád pro dosažení specifických cílů. K takovým účelům by měly být, dle jeho úvah, vytvářeny formální organizace. (Keller, 1996: 20)

Postoj, ze kterého Max Weber vychází vůči organizaci společnosti, je tzv. interakcionalistický. Každá část hierarchizované struktury je vytvořená za účelem a ku prospěchu v dosažení specifického cíle. Weber nepovažuje jedince jako nezávislé individuum. Tvrdí, že struktury společnosti a sociálních systémů ovlivňují chování jedince. Udávají mantinely možností k dosažení cílů, ale zároveň je jedinec utváří svou interakcí. Strukturální funkcionalismus je potom navazujícím postojem zajímavým se o utváření sociálních systémů, organizace moderní společnosti (Keller, 1996: 78).

Weberův přínos k oboru sociologie lze také spatřovat ve snaze o porozumění sociálnímu jednání. Jeho pojetí racionality a racionálního jednání přispívá k tématu teorie racionální volby. Východiska, která využívá k pojmání

byrokracie, se stávají součástí a základními východisky pro přicházející teorii racionální volby.

3.2 Předpoklady vzniku byrokracie

Platformou pro vznik byrokracie je společnost, ve které může reálně fungovat jako racionální nástroj organizace kolektivních akcí. Tradiční společnost je potom typem sociální organizace, který je postupně narušován průmyslovou revolucí a dalšími doprovodnými procesy, jako jsou industrializace, urbanizace, prosazování kapitalistického trhu. Narušení těchto struktur je otevřením prostoru pro nastupující moderní společnost, která využívá byrokracii jako nástroj pro formální organizaci.

Platí předpoklad, že společnost moderní, jako nástupce typ sociální organizace, si vyžaduje mnohem sofistikovanější systém řízení, než tomu bylo v případě sociálního systému tradičního uspořádání. Moderní společnost, je produktem průmyslové revoluce, prohloubení centralizace národních států, kdy si tyto produkty žádají technologii, která je schopná kontroly každodenního života svých občanů pomocí formálních organizací. Ekonomický sektor moderní společnosti není zaměřen již na pouhé zemědělství, jako tomu bylo v sociální organizaci tradiční společnosti, ale je specializován na průmysl a stále se zvyšující poptávku vůči službám, které se prosazují na kapitalistickém trhu. Weber ve svých úvahách dospívá k významnému zjištění, že kapitalismus je nezbytnou podmínkou pro rozvoj moderní společnosti a ovlivňuje tak platformu pro hlubší implementaci byrokratických nástrojů řízení sociálních systémů (Keller, 1992: 193–195).

Upozorňuje v tomto smyslu na to, že moderní společnost je stejně racionálně účelová a vyžaduje podobné prostředí a služby řízené jako kapitalistické podnikání. Zaměřuje se na zájmy jako je zisk, racionalita, efektivnost a dosahování cílů, které si stanoví. A byrokracie jako nástroj moderních sociálních systémů má k těmto zájmům napomoci.

Samotná byrokracie není ale jedinou podmínkou rozvoje výkonného prostředí hospodářství a ekonomiky. Jedním z principů, které podporují vznik a působení byrokracie, byrokratických úřadů a podniků, je peněžní hospodářství. V patrimoniálním období se s kompenzací za vykonání úřadu vypořádávají jinak. Mohlo by se zdát, že byrokracie je vynálezem moderní doby, avšak byrokratický vliv a vazby fungovaly, jak již bylo v práci zmíněno, ve starověkých civilizacích. Příkladem může být Egypt, kdy zkušenosti úřednických úkonů potřebných k jedné činnosti jsou přenášeny na jinou. Úředníci byli odměňováni naturální formou, skrze půdu, úrody a dalšími odměnami náležejícími za jejich výkon a plnění úkolů v úřední funkci. Peníze nejsou tedy osou byrokracie, ale pouze usnadňují naplnění požadavků řízení, které peněžní ekonomika podporuje. Naturální „vyrovnání se“ s byrokratickými úředníky je kompenzací místo peněžní ekonomiky. Naturální prostředí však může vyvolávat a etablovat majetnický pocit úředníka. Peněžní vyrovnání s úředníkem za výkon jeho funkce má proto větší efektivnost díky jeho oddělení od vlastnění (Weber, 1978 : 963–964).

Nejen podpora a rozvoj ekonomiky a kapitalistického trhu ovlivňuje růst byrokracie. Důležitou strukturou, která podporuje její rozvoj je daňový systém. Jedná se také o vytvoření fondů, které jsou státní správě neustále k dispozici a nejsou naplňovány ze soukromých zdrojů. Penězi jsou placeny daně, přičemž peněžní forma odměny je pro úředníky motivující a jistá. Z daňového systému je také možné vyplácet odměnu zaměstnancům státní správy (Weber: 1978: 964).

I když samotný vývoj peněžní ekonomiky není zcela nezbytný předpoklad pro byrokracii, je peněžní systém jednou z mnoha podpor pro její udržení. Lze říci, že stabilita systému výběru daní a peněžní ekonomika napomáhají komplexnosti správy států (Weber, 1978: 968 – 969).

Dalším předpokladem vzniku byrokracie, podle teorie Maxe Webera, je specializace a kvalitativní změny státního sektoru služeb a veřejné správy.

Expanzivní chování států si vyžaduje setrvalé udržování armády i systém výběru daní se stává složitějším vzhledem k rozloze moderních států. Zvyšuje se tlak vůči centralizaci organizace státu, sociálním i vzdělávacím systémům, které mezi sebou potřebují kooperovat. Nárůst potřeb státu, sociálních struktur a společenský řád si vyžaduje komunikaci, kterou může zajistit právě byrokracie skrze technologie, které bude mít k dispozici. Technologický rozvoj podporuje byrokratizaci i organizaci lidských zdrojů.

Byrokracie není tedy vynálezem moderní společnosti, neboť zejména její racionalita byla využita již ve starověkých civilizacích. Odkázat lze opět na zkušenosti starověkého Egypta. Potřeba centrálně řízeného vodovodního systému jako aktivita státu a jeho hospodářství si žádala úřednictvo a potřebný aparát určený k organizaci. Jejich zkušenosti z organizace se následně mohou přenášet i do dalších odvětví, které si úřednickou organizaci žádají taktéž. Zkušenost a technologie je možné využít následně, poučit se z předchozích chyb, hledat nový způsob komunikace a podpořit další projekt, do kterého je nutné zapojit další byrokratický aparát (Weber, 1978: 971 – 972).

Weber dále dokazuje, že technická nadřazenost byrokratické formy správy je oproti jiným formám pozoruhodná. Technické přednosti předčí ostatní formy organizace sociálních potřeb a prosazují je jako nejvýkonnější. Rychlost, přesnost, jednoznačnost, návaznost a další přednosti byrokracie ji uplatňují v moderní společnosti. Potřebný požadavek rychlosti a přesnosti správních operací se projevuje především v aspektech komunikace a je jím například zvýšení rychlosti v uveřejňování veřejných oznámení. Důraz je kladen také na rychlost šíření informací, kterými se mohou stávat nová pravidla, nebo normy v rámci hierarchické struktury organizace. Optimální reakcí na tyto požadavky je striktní byrokratická organizace vyžadující dodržování pravidla chodu.

Byrokratická dominance vyrovnává rozdíly mezi třídami, stavovské rozdíly jsou překonávány. Vypočitatelná pravidla, odlidštění a vymizení

emocionálních elementů – to by měly být požadavky moderní doby na věcného odborníka, který je specificky a pravidelně proškolen, a víme, co od něho očekávat. To vše nabízí byrokratická struktura a její úspěch v prosazení. Zajímavá je v tomto ohledu další Weberova myšlenka, a to, že předvídatelnost byrokratického prostředí dává a rozšiřuje prostor k prosazení a ustanovení racionálního práva (Weber, 1978: 974 – 975).

Stírání sociálních a ekonomických rozdílů, požadavek moderní doby a společnosti při zastávání administrativních funkcí. Byrokratické organizace se dostávají k moci právě na základě vyrovnání a nivelizaci sociálních a hospodářských rozdílů. Byrokratičtí funkcionáři nejsou vybíráni podle dědičných, rodových nebo aristokratických privilegií, ale na základě kvalifikačních a odborných hodnot (Weber, 1978: 983). To s sebou nese ekonomické dopady na rozvoj byrokratizace a tím i negativní důsledky. Například obsazení úřadů, dosažení potřebné kvalifikace a vzdělání pro výkon dané funkce. Přístup ke vzdělání nebo penzijní zajištění může narušovat určitá privilegovaná vrstva, která má lepší přístup k těmto zdrojům. Můžeme ji připodobnit k vrstvám, které jsou podobné stavovským, využívající privilegia (Keller, 1996: 29).

Demokratizace je jako doprovodný jev byrokratizace. Demokratizace není chápána jako aktivní účast lidu na vládě, ale prosazování rovnosti mezi ovládanými a nadřízenými a Weber v této souvislosti zjišťuje a tvrdí, že byrokracie může mít také na demokracii negativní vliv. Toho si všiml Max Weber při svojí návštěvě amerického New Yorku. Dokládá to na byrokratické struktuře amerického systému včele s profesionálními úředníky. Zjistil, že velké organizované politické strany omezují občanskou společnost v účasti na politickém dění (Gerth – Mills, 1958: 18).

Z Weberových myšlenek se dají velice dobře vyabstrahovat některá zásadní fakta, dodnes obecně platná. Namátkou lze uvést to, že rozvoj struktury a další prosazování se byrokracie jsou poměrně velice závislé na

historickém kontextu místa, kde se snaží o realizaci, nebo že byrokracie, která má jasně stanovená pravidla, je při pokusu o svůj vzestup úspěšnější aj.

Byrokracie, i přes svou racionální povahu, musí překonat mnoho překážek k prosazení, ale v případě, že začne její struktura fungovat, je těžké ji poté něčím překonat.

3.3 Postavení úředníka v byrokratické organizaci

Důležitým, a dalo by se říci, že až strategickým, aktérem formálních organizací je osoba úředníka. Jeho charakteristika vyplývá, podle Maxe Webera, z ideálního pojetí. Není to společenský zákon, ale právě ideál, který pomáhá vysvětlit sociální realitu. Vládce v tradičních společnostech ovládá systém neomezeně, s emocionálními vlivy a nemusí se obhajovat v případě sympatické náklonnosti vůči svým podřízeným stejně jako v případě privilegovaných úředníků.

Byrokraté jsou závislí na libovůli svého vládce. Obliba „vládcem“ nebo antipatie vůči němu ovlivňuje chování podřízeného úředníka. To může zapříčinit nevyzpytatelnost jeho jednání. Úředník může zasahovat do jakékoliv oblasti státní správy, jeho pravomoci nejsou striktně ohraničeny. Veřejná správa, která je spravována úředníky, bývá prolínána v tradičních společnostech se sférou soukromého života a bývá také silně ovlivněna emocionálním vztahem občanů vůči půdě, majetku a mnohému dalšímu.

Zmíněné nastavení vztahů mění moderní společnost, kdy je úředník trvale podřízen svému vládci nebo vládě, ale jsou předepsaná pravidla, normy, zákony ze kterých může vyplývat vzájemné očekávání jak úředníka, tak i vlády. Dodržování těchto pravidel je striktně vyžadováno. Očekávanost a naplnění poslušnosti vůči normám a hodnotám sociálního systému se jeví jako efektivní a racionální. Podpora poslušnosti je podpořena skrz pravidelné odměny. Finanční odměny v podobě platu nebo možného kariérního postupu (Weber, 1978: 959).

Rysy byrokraticky spravovaných organizací si vyžadují předvídatelné a jednoznačné postavení úředníka, který správu v organizaci vykonává. Požadavkem pro výkon úřední funkce je, že úřad se stává pro byrokratického úředníka jeho jediným zdrojem obživy, tedy hlavním povoláním. Úředník se tedy obsazením daného postu zavazuje jakousi „specifickou věrností“. Závazek věrnosti, očekávaný jak od úředníka, tak ale i od zaměstnavatele, není zaměřen vůči konkrétním osobám nebo osobě, ale je obecný. Výkon a vstup do úřadu je, dle Webera, závazkem směrem k neosobnímu charakteru organizace, kde je funkce vykonávaná (Weber, 1978: 958).

Byrokratický úředník je do úřadu jmenován vyšší autoritou, nikoliv volen spravovanými. Pokud je však zvolen ve volbách, není již čistě byrokratickou osobou. Volený úředník, tzv. volbou zdola, není potom vázaný pouze na organizaci, kde vykonává svou funkci, ale je také odpovědný vůči instanci, která volby organizuje (Keller, 1996: 28). Je zjevné, že volba dodává mechanismus legálního statutu takto dosazenému a jmenovanému úředníkovi, zástupci a také mnoha dalším, kteří obsazují post ve formálních hierarchicky strukturovaných organizacích.

Úředníci, kteří jsou jmenování vyšší instancí, mají také větší předpoklad k odborné kvalifikaci, která je pro výkon úřadu nezbytná. Nadřízený hledá kvalifikovaného a způsobilého podřízeného. Odborná kvalifikace je požadována ale i od nadřízeného. Jistým negativem může být případ, kdy je kariéra úředníka závislá na jeho nadřízeném ve struktuře úřadů nebo i v soukromém podniku, který je často svou hierarchickou strukturou a racionálním řízením k byrokratické správě přirovnáván (Keller, 1996: 28).

Až doživotní obsazení postu úřadu je fakticky předpokládáno i tam, kde je možnost sesazení, výpovědi nebo periodicky obnovovaného potvrzení oprávnění obsazení úřadu. Je důležité mít na zřeteli, že právní nebo faktické obsazení úřadu neznamena ho vlastnit. Jmenovaný nebo dosazený úředník vyšší instancí nebo volbou garantuje plnění daných úkolů spojených

s úředními povinnostmi, ale bez ohledu na osobní zájmy. Odměnou je jeho zajištěná existence v podobě odměny, ať už finanční, nebo kariérního postupu, kterou získává za zastávání úřadu (Weber 1978: 958–959).

Úředník je finančně odměňován za obsazení úřadu. Plat není fixován na pracovní dobu, ale je odvozován od „hodnosti“, kterou zastává, a jakou vykonává veřejnou funkci. Plat zajišťuje úředníkovu přítomnost i budoucnost. Dalším ohodnocením, které se úředníkovi dostává, je sociální ocenění, které se někdy stává dokonce i nutnou podmínkou pro výkon svěřené funkce.

Charakter doživotní možnosti výkonu úřadu posiluje existenční jistoty úředníka, který vykonává v organizaci službu, může mít však také negativní důsledky. Periodické potvrzení výkonu funkce jednoho úředníka, který byl na začátku dostatečně kvalifikovaný pro organizaci, již nemusí být po určité době dostačující (Keller, 1996: 28).

Plnění úřední funkce úředníkovi přináší, uvnitř i vně úřadu, výhody rozličného charakteru. Moderní úředník, zaměstnaný ve veřejném nebo soukromém sektoru, má určitou sociální pozici, která je ustanovená sociálními konvencemi a úctou k jeho postavení.

Sociální pozice je garantována řádem nebo také zvláštním trestním ustanovením. Takové trestní ustanovení může například sankcionovat znevážení veřejných úřadů, jež úředník zastává.

Obecně lze tvrdit, že sociální postavení, které není ovládanými vynucované, je podpořeno kvalifikací úředníka, obsazenou úrovní úřadu, nákladností předepsaného studia a dalšími fakty (Weber, 1978: 959–960).

3.4 Ideální principy moderní byrokracie podle Maxe Webera

Expanze byrokratického řízení společnosti jde „ruku v ruce“ s administrativními, ekonomickými i sociálními nároky, které si žádají rozsáhlé organizace systémů. Byrokraticky koncipovaná organizace společnosti vyžaduje řád, kontinuitu a předvídatelnost pro jedince, který se snaží pochopit nový nastolující systém moderní struktury.

Weber si všímá i negativních důsledků, které se projevují v expanzi byrokracie a povaze byrokratické organizace a na straně druhé stanovuje tzv. ideální typy byrokratické organizace.

Ideální typy nejsou plně žádoucími stavy, ale pouze jistou formou, která je žádaná, nikoliv dosažitelná a Weber jimi demonstruje reálně existující vlastnosti, které jsou typické pro byrokraticky organizovaný sociální systém. Ideální typy jsou demonstrací jak pochopit realitu hierarchizované byrokratické struktury a dosáhnout možné funkčnosti (Giddens, 2009: 720).

Úředník, který je součástí administrativní správy, má jasně vymezené kompetence. Kompetence vymezují zákony, normy a správní nařízení, které jsou platné v rámci celé hierarchie úřadu. Nejen pro řadové úředníky, ale i pro jejich nadřízené a řídící, kteří vydávají nařízení platné s legislativou řádu organizace (Weber, 1978: 956).

Kompetentní osoba, která může vykonávat správní nebo byrokratickou činnost, je taková, která má dostatečnou kvalifikaci pro obsazení úřadu. Takovou kvalifikací se může rozumět znalost oboru, vzdělání, praxe, která je hodnotná pro zájem organizace ve které úředník působí.

Aktivity, které úředníci vykonávají, jsou pravidelné činnosti potřebné k byrokratickému řízení daného úřadu nebo organizace. Tyto činnosti jsou jasně rozděleny a vymezeny úředními povinnostmi. Tyto povinnosti se mohou stát až rutinní záležitostí (Weber, 1925: 956).

Distribuce pravomocí udávat příkazy pro plnění administrativní činnosti potřebné k byrokratickému řízení úřadu je omezena pravidly. Tato pravidla vymezují, kdo a jak může dávat příkazy, které je možné vynucovat, jsou nutné ke splnění činnosti. Očekávanost příchodu pokynů dodává stabilitu byrokratickému prostředí a usnadňuje v něm orientaci. Takovou konstituci byrokratického prostředí můžeme nalézat v soukromé hospodářské oblasti podnikových organizací (Weber, 1978: 956).

Zvýšený důraz pro fungování je kladen na hierarchickou strukturu úřadu nebo moderního podniku, ve kterém nástroj byrokracie udává řád. Bývá pevně stanovený systém podřízenosti, kdy je vedoucí pracovník nadán pravomocí dohlížet na své podřízené (Weber, 1978: 957).

Podmíněnost fungování byrokracie spatřuje Weber v evidenci, kdy jsou podstatné projevy organizace nebo úřadu uchovávány ve spisech. Tyto spisy jsou archivovány mimo domov a soukromý život úředníka. Moderní organizace oddělují kancelář od soukromého prostoru úředníka. Weber k tomu podotýká, že takto pojatým, dlouhodobým organizačním vývojem se došlo k zásadnímu oddělení soukromého prostoru od prostoru kancelářského, který takto vytváří další zásadní rys moderního podniku (Weber, 1978: 957–958).

Jiným významným aspektem moderní byrokracie, v pojetí Maxe Webera je, že úřad vykonává specializovaný úředník. Úředník, který vykonává svůj post, je plně zaměstnán, má stanovenou pracovní dobu, kdy se nachází ve svém úřadu. Měla by být tedy plně vyčerpána jeho pracovní kapacita a neměl by mít již jiné pracovní zájmy vztahující se k výkonu jeho úřadu (Weber, 1978: 958).

Činnost úředníků stanovují obecná, pevná a kompletně naučená pravidla. Těmito pravidly se úředníci řídí a nevybočují z nich (Weber, 1978: 958).

Weber sleduje stanovením ideálního typu byrokracie jeden z jejích podstatných cílů a tím je, že byrokracie usiluje, co nejefektivnějším způsobem, o naplnění poslání, kterému slouží. Takto pojaté úsilí, o naplnění cíle nazývá Weber racionalitou.

Ideální typy, definované Maxem Weberem, lze zobecnit takto:

1. Princip oficiálních kompetenčních oblastí, shodné s předpisy a nařízeními organizace, kompetence jsou distribuovány pevným řádem
2. Princip hierarchie
3. Úkony organizace jsou psané v úředních a oficiálních dokumentech, které jsou následně archivovány
4. Post úřadu je obsazován dle předem předepsané kvalifikace
5. Byrokrat zastává svůj úřad plně, stává se jeho jediným zdrojem obživy, zásada oddělení soukromého a veřejného života od úřadu
6. Znalost pravidel a norem byrokratické organizace jako základní vzdělání úředníka

Usilovné sociologické bádání Maxe Webera, týkající se byrokracie, dalo základ dalšímu kritickému myšlení v této oblasti. Efektivní byrokracie by se, v jeho pojetí, měla co nejvíce podobat racionálnímu nástroji k dosahování kolektivních cílů, neboť nastoluje optimalizující řád v moderních formálních organizacích.

Někdy se může struktura byrokracie zdát nepropustná a nehumánní vůči kreativnímu individu, přesto může přinášet požadované výsledky. Takto lze zmínit například předem, tzv. nalinkovaný, kariérní postup, nebo předepsaná pravidla pro formalitu vztahů.

Byrokracie nehodnotí, ale udává směr modernizující se společnosti a umožňuje jedinci dosahovat cílů v předem daných pravidlech a stává se tak

nezbytnou součástí rychle se rozvíjející a zvětšující se společnosti, která by jakoby vyvíjela určitou uvést se do pořádku.

Jedinec je ovlivněn strukturou sociálních systémů moderní společnosti, ve kterých se odehrává jeho život. Dosahuje v nich svých cílů a možností. Zároveň struktura sociálních systémů mu dává prostor pro seberealizaci a očekávanost sociálních řádů. Úspěch byrokracie jako nástroje racionality moderní společnosti je tak nejen v její efektivitě, ale i přesnosti, jasnosti a přizpůsobivosti podmínkám, ve kterých působí. Tam kde jednou začala byrokracie působit, bude, podle Webera, těžko odstranitelná. Není totiž jiného nástroje, který by ji mohl nahradit.

Výše zmíněnými hypotézami, a pokusy o jejich ověření, se Max Weber navždy nesmazatelně zapsal do análů sociologické vědy. To lze konstatovat i přes fakt, že někteří kritici Webera odmítají. Nejen, že jím aplikovaná metodika podkopala nejspíše jejich vlastní „absolutna“, ale někdy se může zdát, že svůj „údajně hodnot prostý“ přístup postavil na privilegovanou pozici. Vyčítány mu jsou mu ale také hodnotící soudy typu, že náš domnělý pokrok či úspěch může být vlastně jakousi „pastí“ aj.

Jako vědec se snažil pochopit společnost vědecky a kladl hlavní váhu na objektivní popis. Zdůrazňoval, jak je důležité chápat společnost v její reálné existenci, což si žádá odmítnout přeskok ke kolektivním soudům. Podtrhával otázky: „Jak byrokracie funguje? Jak je uspořádána? Jaké v ní nacházíme role?“

4 ROBERT KING MERTON (1934 – 2003) – KONCEPCE „DYSFUNKCE BYROKRACIE“

4.1 Rešerše díla s odrazem byrokracie u Roberta Kinga Mertona

Robert K. Merton je autorem, u kterého se vedou spory o to, zda je ještě autorem staré školy, tzv. klasický autor sociologie, nebo zda jej lze řadit striktně do moderní sociologie. To ovšem není podstatné pro náplň práce. Důležitá jsou témata, kterým se Robert K. Merton věnuje.

Americký sociolog vydává za svůj život přes dvacet děl, mnoho článků a k dalším publikacím přispívá. Mertonova práce je dílem, které vytváří koherenci myšlenkových systémů s obecnými teoriemi s tematikou sociálního jednání, struktur a moderní společnosti. Úkol sociologie není moralizování společnosti, ale pochopení její povahy a fungování skrze funkcionální analýzu. Kognice a aplikace dobrých teorií přináší společnosti poznání sebe sama. Rozpoznání klíčových struktur ovlivňujících každodenní život. Podle Mertona to je přínosem sociologie pro společenské vědy (Sztompka, 1986: 11).

Mertonovo sociologické poznání vychází z funkcionální analýzy jako metody a strukturální analýzy jako výzkumné strategie směřující k poznání. Funkcionalistické motivy jsou nedílnou součástí díla a teorie Roberta K. Mertona. Společnost přirovnává k organismu, kdy každá jeho část má jasně dané funkce. Spolupráce všech těchto funkcí směřuje k přežití organismu. Společnost, ve které každý ví, jaká je jeho funkce může spoluprací dosahovat cílů, nejvyšším cílem je přežití (Sztompka, 1986: 126).

Reakce na Weberovo pojetí byrokracie, kde se prvně Merton vyjadřuje, je článek z roku 1940 *Byrokratická struktura a osobnost (Bureaucratic structure and personality)*. Můžeme zde nalézt upozornění, že tyto znaky nepovedou k takovému efektu a účinnosti, jak předpokládal Max Weber. Idealistické rysy byrokracie, které jsou Weberem považovány za racionální, se podle Mertona mohou stát její vlastní brzdou (Merton, 1940: 560).

Souhrnné základní dílo *Sociální teorie a sociální struktura* (*Social Theory and Social Structure*), které je vydáno v roce 1949, je shrnutím většiny publikovaných textů, soupisem východisek a tematických zájmů Roberta K. Mertona. To je jen stručný souhrn děl amerického sociologa.

4.2 Struktura a funkce byrokracie podle Roberta Kinga Mertona

Představa o struktuře byrokracie vychází z ideálního typu formální organizace klasické analýzy byrokracie Maxe Webera. Max Weber říká, že byrokracie je jasně rozdělená integrovaná činnost, kdy povinnosti aktérů jsou vázány. V soukromé sféře tato vazba může směřovat ke kanceláři. Systém kontroly povinností a jejich rozdělení je uveden v předpisech a normách platných pro všechny. Předností byrokratické správy formálních organizací je její technická účinnost, přesnost, rychlost, kontrola a kontinuita. Byrokratická struktura upřednostňuje odstranění personalizovaných vztahů, které doprovází iracionalita v podobě nepřátelství, afektů a mnoha dalších problémů (Merton, 1940: 560).

Přiřazení role ve formální organizaci dochází na základě vzdělání a kvalifikace potřebné k výkonu funkce. Kariérní postup se dá očekávat ve struktuře formalizovaných neosobních postupů, hierarchicky uspořádaných činností orgánů. Byrokratický úředník je jmenován nadřízeným na základě neosobní soutěže. Není zvolen, ale jmenován vyšší instancí. Byrokratická formální organizace není jen o dosazených a jmenovaných funkcionářích. Po zvolení se funkcionáři stávají odpovědní instancí, která volbu umožňuje. Obsazení postu v byrokratické organizaci s sebou nese celoživotní charakter. Můžeme se zde setkat s maximalizací jistoty povolání (Merton, 1968: 250).

Byrokratizace přivádí z temnoty to, co dříve bylo ukryváno a bez povšimnutí. Nástroje a zařízení jsou byrokracii neustále k dispozici, ať už jsou soukromé nebo veřejné. Struktura byrokracie osvobozuje výrobní prostředky od emocionálních vazeb. Pracující jsou zaměstnání v byrokratické struktuře

za účelem přístupu ke zdrojům, jako nástrojům jejich práce, ale tyto zdroje nevlastní (Merton, 1968: 250).

Ideální pojetí formalizované racionalizované byrokratické organizace, kterou přináší klasická analýza Maxe Webera, není ze strany Roberta K. Mertona popírána nebo kritizována.

Robert K. Merton se zaměřil na byrokratickou strukturu z funkcionalistického pohledu. To co Weber považuje za funkci upevňující racionalizaci byrokracie, na to Merton pohlíží skrz optiku dysfunkce.

4.3 Dysfunkce byrokracie

Dysfunkce a ambivalence byrokratické struktury můžeme odvodit od tzv. kvalifikované neschopnosti nebo představy o tzv. profesní psychóze. Tyto termíny přebírá a užívá Merton od amerických sociologů Thorsteina Veblena a Johna Deweyho.

Termínem trénované neschopnosti je možné označit za stav, kdy schopnosti, v našem případě byrokrata, fungují nedostatečně. Jednání, která byrokrat využíval doposud, užíval na základě školení, která absolvoval. V nových podmínkách se mohou střetnout s nevhodnými reakcemi. Nové podmínky, které jsou přijímány s minulým zaškolením, byrokrat nemusí rozpoznat v jejich zásadní odlišnosti a uplatňuje nové podmínky nesprávně. Kvalifikace byrokrata v dané funkci může nesprávnou aplikací působit jako neschopnost. To, co se může zdát na první pohled úspěšné, může být v ambivalentním pohledu být dysfunkcí (Merton, 1968: 252).

Úspěch byrokratické struktury závisí na úředníkovi, který je neustále podněcován k metodice a opatrnosti ve struktuře, v níž je zaměstnán. Ve formalizované organizaci, jakou může být státní orgán, je tento důraz podněcen o něco více než v soukromé sféře podniků. Funkční byrokratická struktura si žádá vysokou konformitu i spolehlivost chování s předepsanými vzory neosobních pravidel. Pokud jsou tyto žádané vzorce podepřeny silnými

citovými vazbami k úřadu nebo organizované skupině, přináší oddané plnění povinností. Autorita i úředník přesně vnímají svoje vymezené kompetence, které vedou k rutinnímu a systematickému vykonávání činností. Přenesení citové vazby do výkonu činností může mít za důsledek odvrácení pozornosti od cílů organizace.

City jsou směřovány k detailům chování, mají za následek nepřítomnost úředníkovy pozornosti k cílům organizace. Nastává proces tzv. přemístění cílů. Instrumentální hodnota, tedy citová vazba úředníka vůči byrokratické struktuře a hierarchii, se stává hodnotou konečnou. Může vést až k rigidnosti a neschopnosti pohotového přizpůsobení. V návaznosti na primární starosti byrokrata vyhovět pravidlům, může docházet k projevům pedantismu. Hraniční produkt, který vede ke striktnímu dodržování pravidel, citovým vazbám vůči struktuře, dělá z obyčejného úředníka byrokratického virtuosa. Byrokratický virtuos nikdy neopomene jediné pravidlo určující jeho jednání a může se stát, že některým svým klientům v individuálních problémech nedokáže pomoci. Taková neadekvátnost pochází ze strukturálních zdrojů byrokracie (Merton, 1968: 253 – 254).

Nadřazení ke kontrole využívají několik nástrojů. Osobní vztahy jsou nahrazeny předepsanými rolemi s přesně vymezeným chováním. Stanovují se podrobně předepsaná řešení situací, se kterými se může úředník ve své praxi setkat. Tato opatření mohou vést k neohebnému a absolutně konformnímu chování ze strany úředníků. Tím se vytváří rivalita postojů a chování, jejímž důsledkem může být propast mezi úřední institucí a veřejností, která úřední instituci potřebuje téměř ke svému každodennímu životu. Posilování vztahů uvnitř byrokratické struktury vede ke vzájemné soudržnosti úředníků, kteří byrokracii vytváří. Neustálé posilování pravidel v kolektivu, lpění na pravidlech organizace vede k ritualistickému chování jako potřeby ochrany členů i samotné struktury. Rituály mohou odvádět pozornost organizace od cílů, kvůli kterým byla ustanovena. Pozornost organizace je přenesena na vlastní hodnotu a zachování existence (Keller, 1996: 51).

Byrokracie podporuje u svých členů rituální chování, a to jak z hlediska svých potřeb, tak i funkčnosti. Konformita jednání v absolutním souladu s pravidly chování, dodržování předpisů a nařízení může mít i opačný efekt a může současně brzdit efektivitu byrokracie a cíle organizace. Weber podle Mertona přecenil funkčnost znaků byrokracie, proto se věnoval a zaměřil na to, co může její fungování a strukturu narušit. Dalšími problematickými zdroji ambivalentního přístupu k funkčnosti byrokracie může být nadměrná konformita a nezamýšlené důsledky ze strany byrokratů a jejich nadřízených (Keller, 1996: 48).

Podle Webera jsou byrokratické normy, které výrazně mění společenské vztahy a mají významnou roli v moderních společenských vztazích. Ritualizace chování v moderní společnosti vytváří nový druh společenských vztahů, které můžeme přirovnat k náboženství a svatořečení jednotlivců, kteří ovládají byrokratické struktury, normy a jsou v kolektivu byrokratů. Normy jsou pro byrokraty v důsledku ritualizace symboly, které jsou posvátného charakteru. Ti, kteří jsou s nimi ve styku, je brání vůči nepovolaným. Posvátné povinnosti, způsob, jakým úředník chápe svoji službu, jsou výrazným kontrastem vůči rostoucí sekularizaci a nástrojem k uplatňování moderních společenských systémů. Byrokratické symboly a status, zároveň citové a emocionální postoje jsou morálně konformními s legitimitou postojů a mají za úkol urychlit výkon, ale mohou mít i opačné následky (Merton, 1968: 255).

5 MICHEL CROZIER (1922 – 2013) – FUNGOVÁNÍ A KOMUNIKACE BYROKRATICKÉ ORGANIZACE

5.1 Rešerše díla s odrazem byrokracie u Michela Croziera

Michel Crozier je významný francouzský sociolog, který přispívá výrazně k oboru ve druhé polovině 20. století. Teoriemi zabývajícími se byrokracií a její úlohou v sociálním systému teoreticky navazuje na Maxe Webera, odkazuje na Roberta K. Mertonu, kterého doplňuje a reviduje v pojetí ritualismu úředníků. Dále čerpá z amerického sociologa Alvina Gouldnera a inspiruje se z pojetí punitivní byrokracie (Keller, 2007: 59).

Jednou z prvních prací, ve které se věnuje Crozier tématu byrokracie, je studie *Fenomén byrokracie (Le phénomén bureaucratique)* z roku 1963. V této studii Crozier upozorňuje na to, že organizace, které jsou vytvořeny za nějakým účelem, se mohou od svého cíle velmi rychle odklonit. Všechny cíle jsou poté zaměřeny hlavně na přežití ustanovené organizace. Organizace jsou stále více nezávislé na svých cílech, kvůli kterým byly vytvořeny, a fungují na základě své vlastní logiky, která je má především vést k zachování vlastní existence (Keller, 2007: 56).

Téma byrokracie rozšiřuje a obohacuje o problematiku organizačních dysfunkcí. Dysfunkce jsou využívány členy organizací pro dosahování jejich vlastních cílů. Analýza toků komunikace se stává tématem práce *Zablokovaná společnost (La Société bloquée)* vydané v roce 1970 (Keller, 2007: 59) I přesto, že Crozierovy výzkumy se zaměřují na francouzský model, mohou být některé prvky shodné i s dalšími společenskými problémy v jiných systémech (Keller, 1996: 102).

Aktér a systém (L'acteur e tel systéme) z roku 1977 je dílem, které je spoluprací Michela Croziera a rakouského sociologa Erharda Friedberga. V tomto pojednání se autoři zaměřují na jedince, kteří se pohybují ve společenských organizacích v 60. a 70. letech 20. století. Crozier si všímá změn, které zasáhly společnost od tvorby Maxe Webera.

Společnost je větší, masová, má různorodé zájmy. Organizace jednání, hierarchizované uspořádání není tak negativním prostředím ovlivněno byrokratickými dysfunkcemi, jak předpokládá Robert K. Merton, nejsou tak děsivé pro aktéry v těchto systémech se pohybující. Aktéři se dysfunkce byrokratické struktury naučili využívat ve svůj prospěch skrz strategické hry, které se odehrávají uvnitř sociálních systémů (Keller, 1996: 104 – 105).

Crozierovy sociologické koncepce vychází z funkcionalismu a strukturální analýzy. Organizace jsou připodobněny k organismu. Důležitým faktorem a zájem Croziera je komunikace mezi jednotlivými skupinami organizované hierarchické struktury. Dále jsou jeho teorie ovlivněny pohledem skrz teorii rolí a teorií her. Hry jsou využívány aktéry uvnitř organizací jako strategie pro dosažení i jejich vlastních cílů (Pugh – Hickson, 2007: 206 – 207).

Michel Crozier, francouzský sociolog, ovlivnil debatu o formálních organizacích a vlivu byrokracie v průběhu 60. a 70. let 20. století. Crozierova teorie byrokracie se snaží poukázat na to, jak opravdu organizační schéma funguje a jaké vlivy mohou zasáhnout při dosahování cílů. Michel Crozier vychází z poznání modelu francouzské společnosti jako schématu, které využívá k dalšímu poznání hierarchických organizovaných systémů.

Michel Crozier patří k autorům, kteří si všímají nastavení vztahů uvnitř struktur formálních vztahů. Ideální pojetí byrokracie Maxe Webera se stává zdrojem jeho inspirace. Crozier dále Weberovu teorii rozvíjí zejména tím, že se nezaměřuje pouze na formální vztahy, které ideální pojetí byrokracie zcela

opomíjí, ale upozorňuje na neformální vztahy uvnitř byrokratické organizace, jako jeden ze znaků funkčnosti.

Od 60. let 20. století autoři a teoretici zabývající se tématem byrokracie obrátili svoji pozornost na vztahy, které ovlivňují funkčnost hierarchicky uspořádané organizace. Podle Maxe Webera racionální mechanismy jako odbornost, neosobnost a hierarchie jsou zárukou funkčnosti byrokratické organizace. To ale podle autorů, počínaje Crozierem, není zcela zárukou očekávaného naplnění funkčnosti formální organizace (Keller, 2007: 47).

Crozier naráží na to, že Weberovy podmínky nejsou tak dehumanizující skrz neosobní pravidla, jak se může zdát, ale členové organizací se je naučí využívat k dosahování vlastních cílů. V této části studie Crozier navazuje na interpretaci byrokratického ritualismu, který také rozvíjí Robert K. Merton. Každá skupina v rámci hierarchizované organizace má zájem o úplné ovládnutí své úrovně. To může způsobovat, že různé části hierarchie ignorují celkový záměr a cíl organizace. Byrokratický ritualismus utvrzuje skupinu v její výjimečnosti a posiluje také solidaritu jejích členů.

Dysfunkce, které jmenuje Merton v teorii byrokracie, Crozier vidí jakou promyšlenou taktiku zúčastněných aktérů. Takovou taktiku využívají aktéři k dosažení vlastních cílů v rámci byrokratické organizace. Neosobní pravidla mohou být využívána jako sebeobrana. Konformita, kterou mají neosobní pravidla ustanovit formalitu, začnou být zároveň obranou nižších vrstev hierarchie vůči nadřízeným. Striktně dodržovaná neosobní pravidla jsou vyhnutím se zodpovědnosti za rozhodnutí, ale zároveň působí i jako obrana proti klientům, kterým má organizace v byrokratickém systému napomáhat. Ritualismus byrokratické organizace je obranou, jak čelit nepředvídanému vůči klientům i vůči nadřízeným. Napomáhá k utvrzení postavení v organizaci, solidaritě vůči stejně postaveným kolegům i k potvrzení postavení autority (Keller, 2007: 56 – 58).

5.2 Bludný kruh byrokracie

Crozierovo pojetí byrokracie je interpretováno skrz tzv. bludný kruh. Pozornost je upírána na vztahy moci, posilování kontroly nadřízených vůči podřízeným, zvyšování kontroly skrz existenci pevných norem. Bludný kruh napomáhá vysvětlení lpění na konformitě neosobních vztahů, oddělení hierarchických vrstev, centralizaci rozhodování a okolních vlivů působících na činnost organizace. Inspiraci pro ustanovení bludného kruhu byrokracie Crozier analogicky přebírá od vzorů Alvina Gouldnera a jeho punitivního pojetí byrokracie a Roberta K. Mertona, který vystihuje problém ritualismu úřednické činnosti a formální organizace. Crozierův osobitý pohled říká, že členové bludným kruhem a neosobními pravidly organizace nejsou ohroženi, ale naopak ho využívají ke svému prospěchu a dosahování vlastních cílů (Keller, 2007: 59).

Pro stabilitu organizace jsou nutné čtyři zásadní prvky, mezi které patří neosobní pravidla, centralizovaná rozhodnutí, izolace vrstev s konstantními tlaky skupin na jednotlivce a v neposlední řadě paralelní mocenské vztahy, jež pramení z nejistot vznikajících při chodu každé organizace (Crozier, 2010: 185).

Členové byrokratických organizací zůstávají v izolaci kruhu byrokratické struktury. Izolace se stává ochranou úřednické činnosti vůči sankcím, které mohou následovat za rozhodnutí nesetkávající se s úspěchem. Tato rozhodnutí nevydávají a kryjí se za jinou vrstvu hierarchické byrokratické struktury, která je dostatečně vzdálená, aby nebyla „první na ráně“. To co může být cenou za ochranu členů je, že jsou izolováni od reality a zároveň nedisponují žádným měřítkem pro sledování úspěchů k dosahování cílů.

Neosobní pravidla vytvářející prostor, který je určujícím faktorem pro chování člena v dané organizaci. Individuu pohybujícímu se v prostoru organizace dává představu o tom, jaká je jeho role v dané struktuře, jaká jsou jeho práva a povinnosti, možnosti v rámci hierarchie. Dalším úkolem

neosobních pravidel je ochrana jedinců v organizaci, vedoucích i podřízených. Každý člen je připraven na iniciativu a kontrolován pravidly, která jsou mu vnucena. Na druhou stranu je chráněn od osobních zásahů způsobených jiným individuem, ať už zastává vyšší funkci nebo je v rámci hierarchie na nižší pozici (Crozier, 2010: 188).

Centralizace rozhodování doplňuje neosobní pravidla. Všechny procesy, které nejsou upraveny neosobními pravidly, je potřeba učinit na úrovni, kde ti, jež tato rozhodnutí činí, jsou chráněni před osobním tlakem osob potencionálně ovlivněných těmito novými pravidly. Aplikace a tvorba pravidel jsou od sebe oddělena. Centralizace rozhodování upevňuje rigidnost byrokratické organizace a omezuje plynulost rozhodování. Požadavek implementace nařízení přichází z hierarchického vrcholu a postupuje sestupně k jednotlivým stupňům organizace. Je potřeba brát v úvahu všechny požadavky od skupin, kterých se rozhodování týká, a pak teprve vydat rozhodnutí. Není přípustné, aby se skupina rozhodla sama pro možné řešení nastalé situace, které nemusí být zcela vhodné v daný moment, a na druhou stranu tím zamezila příchod nového pravidla, (Crozier, 2010: 190).

Centralizace a hierarchie byrokratických formálních organizací mají vliv na přenos informací. Komunikační toky jsou součástí bludného kruhu a ucelují ho. Podle Croziera byrokratická organizace má několik hierarchicky uspořádaných skupin, které mají vliv na komunikaci. Nejvyšší skupinou jsou manažeři, následuje řídicí skupina a administrátoři, nebo někdy také označovaní jako zaměstnanci. Manažerská skupina je závislá na informacích od řídicích, kteří přebírají informace od zaměstnanců. Řídící se snaží chránit zdroje, kterých je pro chod organizace nedostatek. Proto záměrně zkreslují informace, které jsou předávány vedení za účelem rozhodování. Ti, kteří činí určitá rozhodnutí, počítají s tím, že nedostávají zcela pravdivé informace a rozhodují tak, aby jejich nařízení měla co nejmenší rizika. Vznikají tak prázdné formální předpisy. Absurdita takového systému umožňuje stát se účastníkem, ale zároveň obětí rozhodnutí. Organizace tak řeší své problémy a nezbyvá jí energie už na řešení cílů, kvůli kterým byla vytvořena. Takový pohled na

zablokovanou komunikaci je více patrný ve chvíli, kdy se mění společnost a rostou velké moderní organizace, kde je potřeba zkoordinovat větší počet účastníků a vést je k dosahování společných cílů (Pugh – Hickson, 2007: 209 - 210).

5.3 Přehodnocení Maxe Webera – Crozierův pohled

Crozier nemá zájem zcela zpochybnit Weberovu analýzu ideálního pojetí byrokracie. Crozierova práce je zpracovávána z pohledu na společnost, která se rozrůstá, má větší nároky na stabilitu, dosahování cílů. Píše svoji práci v jiné době než Max Weber. „Nová doba“ přináší nový pohled na byrokracii jako nástroj dosahování kolektivních cílů. Sleduje lidský výtvar, který se postupně stává nezávislý na cílech, ke kterým byl stvořen. Sleduje vývoj formálních organizací. Crozierovo pojetí byrokratického systému je vyjádřeno následně: „... byrokratický systém je systémem, který ztratil schopnost korigovat vlastní chod na základě informací o svých omylech“ (Keller, 2007: 56).

Crozierova analýza byrokracie se zaměřuje na mezilidské vztahy neformálních úrovní. Weber je ve svém pojetí nedoceňuje a téměř zcela opomíjí. Zájemem o neformální vztahy Crozier upozorňuje na to, že existují další vlivy na fungování formálních organizací. Podle Weberova ideálu, veškeré neformální vztahy jsou odchylkou od ideálu a stávají se deviantním jevem v rámci hierarchické byrokraticky organizované struktury. Členové již nejsou bráni jako „kolečko“ do funkčního stroje, ale jsou vnímáni jako strůjci mezilidských vztahů, které ovlivňují chod organizace (Keller, 2007: 62 – 63).

V průběhu vývoje moderní společnosti se vytvořil nový prostor formálních organizací. Zvětšuje se, transformuje k potřebám společnosti. Crozier vyvrací jednu ze základních myšlenek Weberovy analýzy byrokracie. Bodem, ve kterých se sociologové rozcházejí, je racionalita, která zvyšuje předvídatelnost administrativních rozhodnutí narušených právě neformálními vztahy. Crozier upozorňuje na to, že v rámci byrokratických organizací má

každý činitel svoji předem danou roli. V rámci těchto her jsou předem dané konstrukty s mnoha taktikami. Strategie, které aktéři využívají, mohou být i neočekávané. Nejméně očekávaná strategie bývá nejúspěšnější ve svém výsledku. Strategií byrokratických struktur v průběhu 60. a 70. let je snaha o objasnění sociálních změn. Racionalita a předvídatelnost není v byrokratických organizacích samoúčelná, jak se může strukturálnímu funkcionalismu zdát (Pugh – Hickson, 2007: 206).

6 RICHARD SENNETT (1943) – ÚPADEK BYROKRACIE

6.1 Rešerše díla s odrazem byrokracie u Richarda Sennetta

Richard Sennett, je americký sociolog a profesor v oboru pocházející z Chicaga. Jeho vědecké práce přispívají účelově sociologii tím, že mj. čerpají z historie, filozofie a také psychoanalytické teorie. Je autorem, který disponuje představou, že sociologie samotná, jako vědní obor, může být celému akademickému spektru velice prospěšnou, neboť skrze ní lze širší společnosti napomoci k pochopení složité funkce sociálních systémů. Moderní společenské systémy jsou totiž nesmírně chaotické, individua se v nich těžko vyznávají a sociální systémy mohou vytvářet nepropustné překážky k dosahování osobních cílů.

Richard Sennett nevolí témata, která nejsou pro něj subjektivně zajímavá a důležitá. Oblasti výzkumu, které Sennett preferuje, mají napomoci k pochopení fungování sociálních systémů, jak již bylo výše řečeno, a usnadnit jedincům pohyb v nich.

Důležitým zdrojem pro pochopení systematických struktur společnosti je byrokracie. Mezi jeho odbornými pracemi, věnující se tématu sociálních struktur, nalezneme ale i tři romány o městském životě a zkušenostech plynoucí z urbanizovaného prostoru velkých měst. Zkušenosti, které jsou obsaženy v publikacích, vycházející z urbanizovaného moderního prostředí a zkušeností z veřejného života. Primárním účelem sepsání těchto beletrických románů jsou jakési pokusy o praktické přiblížení sociologie široké veřejnosti (Benn, 2001).

Působení a nepopiratelný vliv byrokracie v moderní společnosti jsou vyjádřeny v mnoha Sennettových publikacích. Za stěžejní práci je považováno dílo *Koroze charakteru: osobní důsledky práce v novém kapitalismu* (*The Corrosion of Character: The Personal Consequences Of Work In the New Capitalism*) publikované v roce 1998. Profilující myšlenkou je zde charakteristika pozdního kapitalismu a jeho dopadu na osobní charakter

jedinců. Koroze charakteru je pro autora osobním vyrovnáním se s podmínkami kapitalismu v moderní společnosti. Byrokracie jako nástroj racionality, předvídatelnosti a efektivity. Hektičnost sociálních systémů mají na jedince vždy svůj dopad (Bánovcová, 2000: 220 – 221).

Moderní společnost se neustále vyvíjí a v této své evoluci se snaží o nalezení řádu, stability sociálních systémů a života jedince. Individuum je odkázáno na struktury, musí se v nich naučit velmi rychle orientovat a být neustále přizpůsobivý toku změn. Sennettův pohled na hierarchickou pyramidu ovládanou byrokratickými nástroji je tématem další jeho studie *Kultura nového kapitalismu (The Culture of the New Capitalism)* vydané v roce 2006, kde zkoumá zejména povahu a podstatu byrokracie.

6.2 Reakce Richarda Sennetta na Weberovo pojetí byrokracie

Sennett reaguje na pozitivní funkce byrokracie, které vychází z racionální modelové struktury, na které Weber staví svojí teorii byrokracie. Všimá si modelové inspirace, kterou Weber využívá jako zdroj k pohledu na formální uspořádání hierarchické struktury. Tato inspirace vyplývá pro něj mj. z hierarchického uspořádání pruské armády. Armádní struktura je zaměřena na to, aby každý voják věděl jaká je jeho funkce. Prosazení hierarchické pyramidové struktury, modelově převzaté z armádního uspořádání, se dostává do institucí jako nástroj uspořádání sociálních systémů. Důležitým jsou, v tomto, ohledu zvolená strategie k dosahování cílů stanovené organizace, kariéra úředníka nebo samotného autonomního jedince aj. Přítomnost a hlavně budoucnost se stávají méně chaotickými a očekávanost rolí dává možnost orientace v sociálních strukturách formálně organizované pomocí racionality byrokracie (Sennett, 2006: 20).

Řád, který je uvnitř armády a styl řízení se v průběhu doby prosazuje i ve společnosti. Vojenské direktivní styl řízení není vnímán jako negativum působící na společenský řád. Naše pozornost, pro vnímání direktiv plynoucí z řízení sociálních systémů motivovaných armádním modelem, se vytrácí i

přesto, že ovlivňuje náš každodenní život v prostředí formálních institucí a organizací. Weberův názor na spojení armádního řízení a společenských systémů, vytváří strukturu ve formě pyramidy, která je schopná autonomnímu jedinci i organizaci dát jistotu, kterou vyžaduje nejen on, ale instituce a organizace, které model využívají k nastavení řádu (Sennett, 2006: 46).

Weberův ideál hierarchické pyramidy, vedený racionalitou byrokracie, se stává strukturální realitou velkých organizací 20. století. Příkladem jsou tovární komplexy a jejich organizace, kde jsou vytvářeny prostory pro výrobu, administrativu a vše co je potřeba tzv. pod jednou střechou. Taková organizace usnadňuje rychlost výroby a následujícího exportu. Zcela automatizované výrobní společnosti a jejich uspořádání je dalším zdrojem inspirace pro nastavení sociálních systémů. Sennett se ovšem obává přemrštěnosti racionalizace sociálních systémů, která se může stát ohrožující pro strukturu, ve které působí.

Ohrožením byrokratické struktury se mohou stát i vysoké až idealistické požadavky na jednotlivce, kteří ovlivňují chod organizace, ve které působí. Každá příčka hierarchické pyramidy si vyžaduje schopnost, kdy jedinec, který funkci zastává, má pro ni danou kvalifikaci a odborné znalosti. Tyto funkce byrokracie Weberův postoj určuje jako racionalizovaný nástroj, nápomocný k dosahování stanovení cílů. Znalost a orientace jedince v systému je jistota, ale zároveň se může vést do stavu, kdy systém byrokrata uzavírá v tzv. železné kleci. Striktní dodržování pravidel racionality uvnitř sociálních systémů může vést k omezení svobod společnosti i jedince angažovaného v dané organizaci. Byrokrat, který dodržuje pravidla, není schopen dosáhnout svých osobních cílů, které se neslučují s neosobními pravidly a záměry organizace. Odkládá svá uspokojení a nechává se konejšit přísliby nadřazených možného kariérního postupu, kterého v samotném závěru nemusí ani dosáhnout (Sennett, 2006: 31 – 32).

V této souvislosti Sennett zmiňuje i princip tzv. odloženého uspokojení. Zdánlivě negativní prostředí, ve kterém je těžké dosáhnout nějakého osobního úspěchu, je podporováno něčím, co se může a nemusí stát. Ale i přesto má možnost odměňovat například finančně, penzijním zajištěním. Jedinec ví, co může očekávat, má jistotu svého pracovního místa, finanční odměny. Taková motivace se může stát nástrojem pro udržení konformity s nastavovanými neosobními pravidly a dalšími požadavky organizace za účelem udržení stability (Sennett, 2006: 81).

Sennettova zjištění odkazují i na to, že byrokratická struktura se může neočekávaně zhroutit, a to i přes striktní dodržování racionálních pravidel. Právě racionalita, striktní dodržování pravidel, se může stát samotnou destrukcí systému. Funkčnost byrokratické pyramidy, kde každý zná svoji pozici a funkci, má jistotu a stabilitu, mohou narušit okolní vlivy. Může se jednat např. o tlak vnější moci, která nemá zájem na přežití organizace, od které vyžaduje rychlé jednání a okamžitý zisk. Křehkost stability byrokratické struktury ukazují i některé odhledy do minulosti, kdy zkušenosti akciových trhů, výkyvy v kupní síle či ropné krize, které nastaly v průběhu 70. let 20. století, zdánlivě stabilní systém rozložily z vnějšku. Akcionáři a investoři nejsou zaměřeni na vnitřní organizaci a stabilitu společnosti, přičemž jejich zájmem je krátkodobý výhled a přístup k okamžitému zisku. Tlak na společnost a požadavek na krátkodobé výnosy tedy mění strukturu organizace, narušují stabilitu. Organizace se mohou pod tímto vlivem začít rozpadat (Sennett, 2006: 35 – 40).

Dalšími aspekty, vhodnými k udržení byrokratické struktury, který se může stát zároveň ohrožením stability, jsou technologie a rozvoj komunikace. Komunikace se díky rozvoji technologie stává jednodušší a efektivní. Není třeba zdlouhavé interpretace a reflexe k potřebám řízení organizace skrz jednotlivé části pyramidy. Rozhodnutí lze směřovat přímo k jednotlivým skupinám, od kterých je vyžadovaná implementace rozhodnutí do pravidel jednání. Komunikace rozhodnutí funguje jasně a přesně do míst kam je

potřeba. Nezměněná informace okamžitě dosahuje svého adresáta. Výsledky pracovního nasazení svých podřízených vedení se dají sledovat hned a možné je tak včasné realizovat opatření, která vedou k efektivnosti a naplňování požadovaných cílů. Základna hierarchické pyramidy organizace již zdaleka nevyžaduje takovou inkluzi zaměstnanců. Automatizace šetří pracovní místa, a tím se technologie zároveň může stát ohrožující. Dopady jsou pro nejspodnější a také největší vrstvu, tedy pro jakousi pomyslnou podstavu pyramidy organizace a tu tvoří řadoví zaměstnanci, kteří pak mohou být propuštěni pro nadbytečnost. Technologický rozvoj ale ohrožuje nejzranitelnější vrstvu společnosti, která nemá specifickou kvalifikaci ani dovednosti (dělníci apod.), nemá vyžadované schopnosti pro vyšší pracovní pozice. Tito lidé se stávají nepotřebnými a jejich budoucnost je nejistá (Sennett, 2006: 40 – 43).

Sennettově práci není možné upřít originalu, ale jeho pojetí byrokracie vyvolává relativně širokou polemiku, někdy až negativní odezvy. Polemizuje s principy byrokracie, které jsou stanoveny Weberem, a ptá se, zda se nemohou stát zároveň jejím ohrožením. Weber totiž o byrokracii tvrdí, že pokud je jednou v systému již implementována stává se těžko odstranitelnou. Sennett ale upozorňuje na to že, co byrokracii dává sílu, se může stát zároveň jejím ohrožením aj.

7 ZÁVĚR

Působení byrokracie ve formálních organizacích na sebe strhává významnou pozornost sociálních vědců v průběhu celého 20. století. Max Weber definoval svojí analýzou působení byrokracie ve formálních organizacích a ustanovení ideálních typů jako návodu pro pochopení reality a dosahování racionalizace cílů. Subjektivně jeho největší přínos spatřuje autor této práce v samotném etablování pojmu „byrokracie“ ve společenských vědách a v jeho další specifikaci jako hodnotově neutrálního termínu. Pro Webera se stala „ideálním typem“ legitimní byrokratická vláda, založená na víře v oprávněnost svého úřadu. Zásadní problém byrokracie rozpoznává ve vnějších vlivech, zjednodušeně řečeno, že relevantní úředníky ovlivňují mnohé negativní aspekty, jako jsou úplatky, osobní sympatie či antipatie nebo protekce.

Většina autorů, kteří navazují na Weberovu analýzu, souhlasí se stanovenou charakteristikou a vymezením byrokracie. Robert K. Merton se však, nad rámec toho, ještě navíc obává účinnosti a efektu využívání racionality byrokracie, kterou v tak velké míře předpokládá Max Weber a v tom se od něho částečně odlišuje. Idealistické rysy Merton redefinuje do tzv. dysfunkčních znaků byrokracie. Merton se snaží posunout diskurs na téma byrokracie zejména směrem k úvahám, jak vlastně byrokratická struktura ovlivňuje jedince. Z jeho teorie vyplývá, že se mu jedná o striktní dodržování neosobních pravidel, nutnou konformitu ze strany nadřízených i podřízených a pozornost zaměřenou k udržení organizace, a tedy nikoliv na dosahování cílů, ke kterým organizace byla vytvořena. To, co by mělo podle Webera vést k funkčnosti byrokracie, Merton definuje jako opak, dysfunkci.

Michel Crozier přispívá k diskuzi a teorii byrokracie novým, neotřelým pohledem. Ve svých přístupech částečně inklinuje nejen k dílu Maxe Webera, ale také k pracem amerického sociologa Roberta K. Mertona. Negativa, která Merton definuje skrze dysfunkční pojetí byrokracie, Crozier přejímá. Současně

je koriguje názorem, že některé důsledky byrokracie působící na její aktéry, nemohou být tak katastrofické, jak Merton předpokládal. Crozier například tvrdí, že aktéři strukturu využívají ke své ochraně a zároveň jsou schopni využívat strategie k dosahování osobních cílů. Nový úhel pohledu, kterým Crozier přispívá k teorii byrokracie, spatřuje autor ve vyzdvihnutí mezilidských vztahů, mezi fundamentální aspekty ovlivňující chod organizace. Jiným přínosem je i je ho zjištění, že diferenciací a specializací činností vede v procesu byrokracie k závislosti „špiček“ organizace na celém aparátu.

Posledním autorem, nikoliv významově, který přispívá do komparativní diskuze, je americký profesor sociologie Richard Sennett. Jeho polemiky s Weberovým pojetím byrokracie a možnosti dnešního individua zaujaly velkou část odborné veřejnosti. Jedna z nich se úzce váže na prostředí dnešní moderní společnosti, která může vykazovat určité znaky hektičnosti a chaosu těžko uchopitelného pro autonomního jedince. Sennett vyzdvihuje také pozitivní i negativní přínosy byrokratických nástrojů působících v sociálních systémech.

Od byrokracie očekáváme sílu a pořádek v organizacích. Vyžadujeme od ní pomoc při dosahování cílů. Od autorů, věnující se problematice byrokracie a jejího vlivu se lze dozvědět, že efektivita dosahování cílů není tak silná jak lze předpokládat při její implementaci do organizace. Charakteristika byrokracie uvádí stav organizace do takového stavu, kdy její hodnota směřuje spíše k udržení samotné organizace, než jako nástroj k dosahování cílů.

Tzv. přemístění cílů charakterizuje Robert K. Merton ve své teorii byrokracie, kdy utvrzování jedinečnosti postavení úředníků se stává jednou z hodnot struktury a zároveň obrany vůči vnější realitě. Lpění na neosobních pravidlech, striktní dodržování rituálu potvrzení postavení a mnohé další obrací pozornost organizace na samotné vnitřní uspořádání než na cíle, kvůli kterým vznikla.

Bludný kruh byrokraticky organizované struktury od pozornosti k dosahování cílů organizaci odvrací, ale aktéři využívající strategie, skrze niž dokážou dosahovat osobních cílů.

Udržení stability a existence organizace, ve které byrokracie působí je základní úkolem. Až přílišná obava z pádu strhává pozornost na zachování sebe samu než na řešení úkolů a dosahování cílů, kvůli kterým vznikla, plyne z teorií, které se byrokracií zabývají v druhé polovině 20. století. Přesto je byrokracie ve své racionalitě nenahraditelná, není jiného nástroje jak efektivně spravovat formální organizace.

Z obsahu celé práce a s ohledem i na autorovu empirii lze na samotný závěr vygenerovat několik zásadních aspektů a autorských zjištění. Co se týče samotné byrokracie, tak její výhodou by mělo být, že je relativně efektivní, předvídatelná a při její vhodné aplikaci lze dosahovat konzistentních výsledků, které jsou také známé a očekávatelné. Nevýhodu spatřuje autor práce, že byrokracie není vhodná zcela všude. Například se nemusí hodit pro tvůrčí a umělecké činnosti, kde by mohla potom působit spíše kontraproduktivně. Jisté negativum lze spatřovat také v tom, že při změně zavedených postojů může vznikat patologie, která může celou strukturu výrazně negativně ovlivnit.

Autor této bakalářské práce věří, že tato studie by mohla přispět svým obsahem, zvolenou optikou komparace a specifikou subjektivně vedených úvah k jistému obohacení diskurzu na tak široké a složité téma, kterým problematika byrokracie nepochybně je a zcela jistě také ještě dlouho bude.

8 SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ

8.1 Literatura

DIDEROT (2002). *Všeobecná encyklopedie* (Praha: Diderot).

GARSTON, Neil (1993). *Bureaucracy: Three Paradigmas* (New York: Spring).

GERTH, Hans Heinrich – MILLS, Charles Wright (1958). *From Max Weber: Essays in Sociology* (Oxford: Oxford University Press).

GIDDENS, Anthony (2009). *Sociologie* (Praha: Argo).

KELLER, Jan (1992). *Úvod do sociologie* (Praha: Sociologické nakladatelství).

KELLER, Jan (1996). *Sociologie organizace a byrokracie* (Praha: Sociologické nakladatelství).

KELLER, Jan (2005). *Dějiny klasické sociologie* (Praha: Sociologické nakladatelství).

KELLER, Jan (2007). *Sociologie organizace a byrokracie* (Praha: Slon).

MARX, Karel – ENGELS, Bedřich (1977). *Vybrané spisy v pěti svazcích. Svazek II. 1850 – 1866* (Praha: Nakladatelství Svoboda).

McGREAL, Ian P. (1992). *Velké postavy západního myšlení* (Praha: Prostor).

MERTON, Robert K. (1968). *Social Theory and Social Structure* (New York: Simon and Schuster).

PETRUSEK, Miloslav (2000). Poslední klasik moderní sociologie – Robert King Merton. In: OGROCKÁ, Jana, *Studie ze sociologické teorie Robert K. Merton* (Praha: Sociologické nakladatelství), str. 230–265.

PUGH, Derek S. – HICKSON, David J. (2007). *Great Writers on Organization* (London: Ashgate Publishing Limited).

SZTOMPKA, Piotr (1986). *Robert K. Merton An Intellectual Profile* (London: Macmillan).

WEBER, Max (1978). *Economy and Society* (USA: University of California Press).

8.2 Prameny a elektronické zdroje

BENN, Melissa (2001). Inner – city scholar. *Theguardian.com* (dostupné na: <http://www.theguardian.com/books/2001/feb/03/books.guardianreview4> 3. 4. 2016).

MERTON, Robert K. (1940). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces* Vol. 18, No. 4 (May 1940), str. 560–568. (Dostupné na: <http://www.jstor.org/stable/2570634>, 28. 3. 2016).

STATION, Elizabeth (2011). Life in practice. *The University of Chicago Magazine* 11/12 2011, (dostupné na: <http://mag.uchicago.edu/law-policy-society/life-practice#.TrnwTmYxM30.email>, 3. 4. 2016).

9 SEZNAM ZKRATEK

Apod. – a podobně

Mj. – mimo jiné

In. – v

Str. - strana

10 RESUMÉ

The term “bureaucracy” itself has a relatively wide spectrum of meanings. Originally it meant a sort of power of officials in connection to rational system of running of a state and government through a hierarchy of subordination and superiority of employees.

Because of the incredibly vast span of the term bureaucracy, four major approaches to bureaucracy were chosen. The logic of the choice of the approaches was not only via chronological connections, but also in the terms of their field of specialization. Specifically, the analysis of approaches of Max Weber, Robert King Merton, Michel Crozier and Richard Senet appear in the contents of the thesis, including the comparison of their main findings.

Major question of this thesis becomes: The power of bureaucracy in our social systems is not growing in the way in which it could effectively help organizations, where it operates, to reach their goals, as it is too self-centered and seeks only its own survival.

The thesis then becomes a thematic discussion of authors who stem from Max Weber’s approach to bureaucracy. Subjectively the author of this thesis sees his biggest contribution in the introduction of the term bureaucracy in social sciences and its further establishment as a neutral term. Max Weber claims that the ideal type is a legitimate bureaucratic government based on the belief in the legitimacy of its office.

The content of this thesis is focused on author practical experience and findings through a comparison of discussions of before mentioned authors.