

3. Problém zvyšování efektivity státních byrokratických organizací

Bohuslav Binka

Úvod

Každý z čtenářů následující studie jistě přišel do styku se státní byrokratickou organizací a lze předpokládat, že většina pocítila nějakou formu jejího neefektivního fungování. Ti úspěšnější z nás si jistě vzpomenou na neschopnost zvládat jednoznačně předpověditelné události (podání daňového příznání k určitému datu a stále se opakující fronty), ti méně úspěšní na neschopnost interpretovat zákony týkající se bezprostředního úkolu úředníka (lze přiznat tuto dávku či nikoliv, mohu této žádosti vyhovět či nikoliv). Zarážející není tento všeobecně uznávaný a mnohými studii potvrzený fakt, ale skutečnost, že ani politická nabídka řešení variující dle pravolevé škály, ani politickými hodnotami nezatížený vědecký výzkum nejsou schopny nabídnout nápravu.

Řešení nabízená pravicovými politiky vycházejí z předpokladu, že fungování státních byrokratických organizací není principiálně možno zlepšovat a jejich návrh spočívá pouze v radikálním omezení počtu takových organizací a jejich příslušníků. Takový přístup je jednak teoreticky zastaralý, neboť vychází ze studií manažerské literatury první poloviny 60. let¹ a ze studií teorie byrokracie let 50.² (v horším případě pak z radikálnějších děl Roberta Nozicka³ či M. Friedmana), jednak pragmaticky nepoužitelný, neboť druhá polovina 20. století znamená významnou multi-úrovňovou byrokratizaci našeho života⁴.

¹ A tudíž nepřipouští v odborné HRM literatuře v 70. letech minulého století prokázaný fakt, že každá organizace vyžaduje specializovaný, ad hoc vytvořený mix hodnotících a motivačních postupů, který variuje nejen vzhledem k danému kulturnímu rámci, ale také vzhledem k typu a části struktury organizace. Za paradoxní můžeme považovat, že tyto "manažerské" výzkumy proběhly na základě teoretických prací zásadních kritiků efektivnosti byrokracie (Simon, Olson) a nepřímo též na základě prací "duchovních" otců dnešních pravicových stran (Hayek). Viz Simon, H. A. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: A Division of Macmillan Publishing Co. 1976; Olson, M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. London, Harvard University Press 2000; Hayek, F. A. *Osudná domyšlivost: omyly socialismu*. Praha: Sociologické nakladatelství 1995.

² Což znamená, že opomíjí všechny významné klasiky teorie organizace počínajíc šestou dekadou minulého století.

³ Viz Nozick, R. *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books 1977. Nozick je v mnohém (např. názory na armádu či policii) ještě radikálnější, a v jistém slova smyslu fundamentalističtější než Hayek. Snad proto je jednoznačně deduktivně-spekulativním autorem a realita – ani realita byrokratických státních organizací – jej v podstatě nezajímá. Do reality – či spíše k autorům vycházejícím z empirických výzkumů – vstupuje proto, aby si potvrdil své názory, nikoliv proto, aby je na základě empirických faktů korigoval. To je jeden z typických znaků fundamentalistického myšlení.

⁴ Viz Binka, B. *Margaret Thatcher's Spectres*. In V. International Conference of Doctoral Students. Toruň 2001, s. 265-267. Tento článek je shrnutím A) Popisu byrokratizace našeho *sociálního života* jak jej podává Charles Murray ve své knize *Losing Ground: American Social Policy* – viz Murray, Ch. *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*. New York: Basic Books 1993; viz český Murray, Ch. *Příliš mnoho dobra: americká sociální politika 1950-1980*. Praha: Slon 1998. B) Popisu byrokratizace *nestátních neziskových organizací* jak jej skvěle popsal – a mimo jiné předpověděl jeho další expanzi – Mancur Olson, viz Olson, M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. London, Harvard University Press 2000, s. 66-97. (argumentace Olsona je zde založena především na rozboru vzniku a vývoje odborů); C) Popisu byrokratizace *státních byrokratických organizací* jak jej dokumentuje LaPalombara viz LaPalombara, J. ed. *Bureaucracy and Political Development*. Princeton: New Jersey Princeton University Press 1971. A konečně za D) popisu byrokratizace vědeckých institucí, jak jej můžeme pozorovat ve svých vlastních institucích (např. jazyk používaný v podávaných grantech, stále intenzivnější institucionalizace výuky ap.).

Levicové návrhy řešení založené na posilování vlivu byrokratických organizací a – slovy HRM – na zakonzervování jejich struktury jsou z hlediska teoretického ukotvení ještě archaičtější⁵ a z hlediska praktických dopadů nebezpečnější – neboť faktickou neefektivnost uvnitř státních byrokratických organizací – na rozdíl od spokojenosti byrokratů – neřeší. Nejvíce překvapivá je pak jistá rezignace na úrovní politicky nezatíženého výzkumu sociálních vědců. To v žádném případě neznamená, že sociální vědci byrokracii nestudují. Od počátku 20. století existuje bohatá – a samotnými sociálními vědci zmapovaná – genealogie spekulativních, na vysoké míře obecnosti založených, idealizujících koncepcí byrokracie počínající Weberem a Fayolem přes Simona, Mertona a Olsona až k Beckovi, Marxovi, Crozierovi či Murrayovi, a na druhé straně nespočetné množství aplikovaných studií (jejichž počet výrazně stoupl zejména od 70. let minulého století)⁶ jednotlivých empiricky měřitelných dysfunkcí byrokratických organizací (viz např. Braibanti⁷, Sharp či Kuzmits). Nicméně metodická (i faktická) syntéza obou přístupů směřující k návrhům praktického charakteru na rozdíl od literatury manažerské takřka naprosto chybí.⁸ Naše studie samozřejmě nemůže usilovat o teoretické – či dokonce praktické – vyřešení problému faktické neefektivnosti byrokratických organizací, nebudeme také hledat univerzálně úspěšné postupy zvyšování efektivity. Pokusíme se ale zjistit, zda je možné efektivnost uvnitř jistého typu byrokratické organizace měřit, porovnat různé typy tohoto měření a konečně odpovědět na otázku, proč nebyla úspěšně aplikovaná měření použita také ve státních byrokratických organizacích. Začneme metodickým ukotvením práce.

1. Cíle, metody, předmět

Vzájemný vztah cílů, použitých metod a předmětu studie je vždy komplementární (cíle ovlivňují předmět i použité metody, předmět determinuje metody a nepřímo ovlivňuje cíle atd.) a z tohoto důvodu je obtížné rozhodnout, kterou z částí této kapitoly začít – logická

⁵ V podstatě vycházejí z předpokladů Maxe Webera na straně jedné a Eltona Maya na straně druhé. To lze považovat za velmi zvláštní paradox, neboť Mayo je svým způsobem manažerské popíření Webera. Weber považuje byrokratické organizace za účinné, protože hierarchicky (mocensky) uspořádané a fungující na základě racionálních (odlidsťených), pevně daných pravidel. Z tohoto hlediska je pro Webera úředník pouhým kolečkem stroje, které v zájmu hladkého fungování potlačuje svoji osobnost. Ale Mayo na základě empirických a "manažerských" výzkumů prokázal, že takto fungující organizace nedosahuje nejlepších výsledků, a to hned ze dvou důvodů. 1. Neboť zaměstnanec nelze dlouhodobě motivovat bez ohledu na jejich faktické sociální vazby s ostatními zaměstnanci. 2. Funkčnost přísně hierarchického uspořádání organizace je sporná, resp. existují organizace, ve kterých prokazatelně hierarchické uspořádání vysoké výkonnosti nedosahuje. Viz Weber, M. *Metodologie, sociologie a politika*. Praha, Oikoymenth 1998. Mayo, E. *Social Problems of an Industrial Civilization: Work, Its Rewards and Discontents*. Manchester: Ayer Company Publishers 1977. Zdá se tedy, že levicová řešení přijímají předpoklad nutnosti centrálního, jednotného řízení státních organizací, který se snaží (ovšem jak prokázal H. A. Simon nesmyslně) kombinovat se vzdělanostními kritérii a pocitem souznění s organizací. To je ale přesným opakem přístupu, ke kterému dospěla a který přijala „manažersky“ aplikovaná věda: centrální (a zároveň funkční) hodnotící a motivační mixy neexistují – jejich kombinace s „lidským přístupem“ přináší přinejlepším *spokojenou neefektivnost*, nikoli spokojenou efektivnost.

⁶ Vyslovme na tomto místě nepotvrzenou hypotézu, podle které nesouvisí nárůst počtu studií – tak jak tvrdí Keller ve své knize *Sociologie byrokracie a organizace*, s důsledky rozsáhlejší změny paradigmatu nahližení byrokratických organizací, ale s jednoduchým faktem úspěchu aplikované „nové syntézy“ v HRM tržních subjektech.

⁷ Viz Braibantioho vynikající studie rozvoje, a zejména dysfunkcí byrokracie v Pákistánu. Braibanti, R. *Public Bureaucracy and Judiciary in Pakistan*. In *Bureaucracy and Political Development*. Princeton: New Jersey Princeton University Press 1971.

⁸ Existují samozřejmě výjimky, viz významná část studie Carrella, Kuzmitsa a Elberta. Carrell, R. M., Kuzmits, F. E., Elbert, F. N. *Personnel/Human Resource Management*. New York: Macmillan Publishing Company 1992. s. 11-28, 45-69.

konzistence (je-li jaká) je zřejmá až z kombinace cílů, metod a předmětu. Začneme tedy podle tradice cíly.

Cílem následující studie je:

I. Zjistit, zda je možné měřit efektivnost uvnitř jistého typu byrokratických organizací a na základě tohoto měření (a ve spojení s motivačními metodami) efektivnost zvyšovat.

II. Prozkoumat genealogii různých typů přístupu k měření efektivnosti z hlediska „sociologizujících“ a „manažerských“ přístupů.⁹

III. V případě, že bod I. bude zodpovězen kladně, nalézt – na základě testování důsledků hypotéz vytvořených v souvislosti s bodem II. (s důsledky hypotéz prozatímně ověřenými manažerskou praxí spolu s přímým testováním v několika vybraných organizacích) – vhodný mix nástrojů – hodnotících a navázaných motivačních – zvyšujících efektivnost vybraných byrokratických organizací.

I.

V souvislosti s cílem číslo jedna předpokládáme, že existují metody hodnocení výkonu (a tedy měření efektivnosti) zaměstnanců subjektů tržní ekonomiky¹⁰ a zároveň, že tyto metody jsou používány ad hoc daným pozicím, útvarům (částem organizační struktury), kulturním podmínkám¹¹ atd. Přestože existují významné rozdíly mezi státně byrokratickými organizacemi a organizacemi tržního prostředí¹² – například v určení cílů obou typů organizací (v prvním případě téměř vždy do určité míry vágní a diskutabilní, v druhém jasný a daný), ve zdroji inputů a outputů (v prvním případě stálý, v druhém nejistý) – existují (zcela v duchu kontingenčního paradigmatu) složky byrokratických a tržních organizací se stejným nebo velmi podobným inputem i outputem, organizační strukturou i cílem. A jestliže bylo možné pro tyto složky tržních subjektů vytvořit funkční mix hodnotících (a motivačních) metod, mělo by být možné vytvořit stejný mix hodnotících metod také pro jim podobné složky organizací státně-byrokratických. A nejen to: dokázal-li tržní subjekt vytvořit hodnotící metody pro své části fungující byrokraticky – což vyplývá z předešlého – mělo by být možné vytvořit adekvátní mix hodnotících metod i pro ty části státního byrokratického aparátu, které svojí paralelní část v organizacích tržních nemají.

Vyslovujeme tedy hypotézu: „Existují-li funkční¹³ mixy hodnotících a motivačních metod v těch částech organizační struktury tržních subjektů, které svojí povahou odpovídají strukturám státních byrokratických organizací, lze adekvátní funkční mixy hodnotících a motivačních metod připravit i pro státní byrokratické organizace.“

Výše zmíněnou hypotézu i její předpoklady se pokusíme dokázat jak v oblasti teoretické, tak v oblasti praktické.

⁹ Takto formulovaný cíl předpokládá existenci dvou alespoň částečně rozdílných přístupů. Tento předpoklad se v následujících pasážích také pokusíme – jakkoliv nepřímě – dokázat.

¹⁰ Tento předpoklad potvrzuje obrovské množství odborné HRM literatury a samozřejmě fungování HRM v jednotlivých tržních subjektech.

¹¹ Opět přijatý předpoklad fungování HRM. Tvorba adekvátního, správného mixu z jednotlivých hodnotících „prefabrikátů“ (např. MBO, prosté či komentované škály, paralelní hodnocení, párové hodnocení atp.) je v paradigmatu HRM ukotvena již více než 20 let. Viz například Carrell, R. M., Kuzmits, F. E., Elbert, F. N. Personnel/Human Resource Management. New York: Macmillan Publishing Company 1992.

¹² Samotné statky distribuované veřejným sektorem – a tedy i státními byrokratickými organizacemi – jsou nesmírně problematickým konceptem založeným na objektivním ukotvení „společného dobra“. To nás ale v souvislosti s problematikou, kterou zkoumáme, nemusí zajímat – nezkoumáme totiž adekvátnost, správnost cílů, ale efektivitu jejich dosahování.

¹³ Výrazem funkční rozumíme prokazatelně zvyšující efektivitu činnosti organizace.

Určení obsahu a rozsahu teoretické části první hypotézy

V oblasti teoretické budou tedy obsahem naší práce studie týkající se těch oblastí hodnocení a motivování v rámci tržních subjektů, které se zabývají vytvářením mixů v byrokratických částech těchto subjektů. Takové studie nalzáme (zatím jako součást širších prací) v publikacích manažerského typu již od druhé poloviny šedesátých let, a to zejména v publikacích autorů tzv. „systémového přístupu“.¹⁴ Od konce let sedmdesátých jsou pak samozřejmě součástí téměř všech HRM publikací. Za zlomové období můžeme považovat tzv. „kontingenční teorii“¹⁵. V osmdesátých letech se objevují specializované publikace hodnocení a motivace byrokratických částí tržních subjektů¹⁶. Obsahem našeho teoretického zkoumání cíle I. budou právě tyto publikace.

V praktické části našeho dokazování se zaměříme na vybranou státní byrokratickou organizaci a pokusíme se na ní aplikovat metody v teoretické části práce zhodnocené jako ad hoc k dané části organizace adekvátní. Obsahem bude tedy zkoumání dané části vybrané státní byrokratické organizace.

Určení použitých metod použitých při potvrzování první hypotézy

V teoretické části práce použijeme metodu logické analýzy důsledků plynoucích z HRM navrhovaných hodnotících a motivačních metod a tuto porovnáme z důsledky plynoucími z teorií zdůvodňující dysfunkčnost byrokracie (Olson, Simon, Merton). Pokud HRM metody specializované na byrokratické části tržních subjektů zodpoví reálně¹⁷ námitky těchto kritiků budeme moci v naší analýze postoupit dále a provést ověření v praktické části (viz určení obsahu).

II.

Cílem druhé části naší práce je vysvětlit prostý a zároveň jen stěží pochopitelný fakt existence rozdílu mezi nástroji zvyšujícími efektivnost fungování „uvnitř“ tržních organizací a nástroji zvyšujícími efektivnost fungování organizací veřejných (především pak státních). Jako východisko této části naší analýzy přijímáme skutečnost, že zatímco tržní subjekty – respektive jejich manažerské složky – reagovaly na zvyšující se míru vnitřní byrokratičnosti, tvorbou a zdokonalováním nástrojů zvyšující efektivnost, státní byrokratické organizace kombinovaly – jak dokazuje Simon, Olson, jinde Crozier – lhostejnost k zvyšující se neefektivnosti a snahu této neefektivnosti využít k osobním cílům jednotlivých aktérů státní byrokratické organizace.

Jakkoli je nám jasné, že samotná analýza a komparace vývoje teorií „manažerského“ přístupu a přístupu zkoumání byrokratických organizací nevysvětlí zásadní rozdíl v praxi zvyšování

¹⁴ Mezi nejvlivnější práce tohoto přístupu patří Katzova a Kahnova kniha Social Psychology of Organizations z roku 1966, k průkopníkům pak můžeme zařadit např. Herzbergovu knihu The Motivation to Work. Viz Herzberg, F. The Motivation to Work. New York: John Wiley 1959.

¹⁵ Od původních kontingenčních teorií (pro které je typická zejména vysoká míra obecnosti) – Burns, Bennis – dospělo HRM k specializovaným – a empiricky velmi fundovaným – studiím typu „příjemci pohovor pro různé části organizace a různé organizace“ či „hodnotící metody v různých kulturních okruzích Evropy“ atd. Viz Still, J. D. High Impact Hiring: How to Interview and Select Outstanding Employees. Dana Point: Management Development Systems, LLC 1997, či Alles, M. A. Elija al mejor: Como encontrar por Ecompetencias. Buenos Aires: Ediciones Granica S.A. 1999

¹⁶ Viz například vynikající Hessenovy práce, eticky orientované knihy Goodpasterovi ap.

¹⁷ O tom, že námitky proti funkčnosti byrokracie, tak jak byly vneseny Olsonem, Simonem či Mertonem jsou námitky platné, dnes pochybuje málokdo, po studijích J. LaPalombary, F. M. Marxe ap. je můžeme považovat za prokazané.

efektivnosti této dvou typů organizací, jsme přesvědčeni, že podá správnou „strategii přístupu“ našeho tázání.

Jinými slovy – je-li problém rozdílu v praktickém uplatňování nástrojů zvyšování efektivnosti mezi tržními a veřejnými organizacemi založen výhradně – či především – v rozdílu správné, rozvinuté teorie oproti teorii nedokonalé, nerozvinuté (což mimochodem nepředpokládáme), stačí k zvyšování efektivnosti státních byrokratických organizací převzít, či mírně upravit již existující a prokazatelně funkční postupy známé z organizací tržních. Je-li naopak vztah teorií „manažerského“ řízení a fungování byrokratických organizací komplementární a dosažené poznatky jsou vzájemně sdíleny, pak musí existovat jiný – neteoretický důvod – neefektivnosti. A konečně za třetí: pokud neplatí vysvětlení č. 1 ani 2, je současná neefektivnost veřejně spravovaných byrokratických organizací mixem teoretické nedostatečnosti a rozdílu „praktických“ či „záměrných“.

V souvislosti s tímto naším cílem předpokládáme – jak ostatně plyne z výše uvedeného – že existují rozdílné směry zkoumání efektivnosti organizací, které můžeme rozdělit do dvou základních skupin. V první skupině nalézáme autory hledající obecná schémata fungování organizací, teoretický, velmi často spekulativní přístup, ve druhé autory aplikované a s jistým zjednodušením můžeme říci manažerské „vědy“, vycházející z empirických výzkumů a požadavků praxe. První skupinu si v další části práce pracovně označíme jako „sociologizující“ druhou jako „manažerskou“. Zároveň – na základě předběžného zkoumání těchto dvou směrů – předpokládáme, že existuje souvislost s prvním typem zkoumání (sociologizujícím) a jistou množinou předmětu zkoumání (netržní byrokratické organizace) a druhým typem zkoumání (manažerským) a jeho vlastní, odlišnou množinou předmětu zkoumání (tržní byrokratické organizace). Jinými slovy vycházíme z předpokladu, že jeden typ zkoumání inklinuje spíše ke zkoumání netržních byrokratických organizací, zatímco druhý soustřeďuje svoji pozornost častěji na byrokratické organizace tržní¹⁸.

Vyslovme – vycházejíc z výše zmíněných předpokladů – hypotézu číslo dva: *Vývoj praxe v tržních subjektech (z hlediska zvyšování efektivity jejím měřením a následnou motivací) nekopíruje vývoj teoretické báze „manažerské“ literatury a totéž platí i pro praxi netržních byrokratických organizací a vývoj její teoretické báze, což znamená, že neexistuje žádná souvislost – v oblasti zvyšování efektivity – mezi kvalitou teorie a praxí.*

Určení obsahu a rozsahu druhé hypotézy

Určení obsahu a rozsahu druhé části analýzy je komplikováno dvěma fakty. První souvisí s nesmírným množstvím literatury týkající se měření efektivity organizací, druhý s nemožností určit přesný, formální algoritmus¹⁹, který by z tohoto množství vybral publikace zásadního, určujícího charakteru. Zvolili jsme měřítko zásadního, paradigmatického ovlivnění zkoumání teorie organizací (u autorů sociologizujících) a měřítko zásadního ovlivnění teorie

¹⁸ Tento předpoklad je samozřejmě při pečlivějším zkoumání velmi hrubý, zjednodušený. Existují „manažersky“ orientované výzkumy, které se vážou na netržní byrokratické organizace a existují teoretické práce vycházející – mimo jiné – z průzkumu tržních subjektů. Weber napadá koncept rozdílu mezi tržními a státními organizacemi, Simon zkoumá omezenost byrokratické racionality mimo jiné na tržních subjektech, a naopak existují „manažerské“ přístupy k teorii státních byrokratických organizací. Nicméně souvislost mezi sociologizujícími a na netržní byrokracii zaměřenými autory a naopak mezi manažerskými a na tržní subjekty zaměřenými autory je jasná a to po celou historii

¹⁹ Samozřejmě si algoritmus takového typu určit můžeme (např. takový, který vybere autory dle počtu článků v nejdůležitějších sbornících a časopisech jednotlivých etap spolu s kombinací tzv. „silných“ citací a uvedením v zásadních kompilačních dílech), ale skutečnost zda jsme vybrali správný souhrn kritérií nelze ověřit. Proto je výběr – a to principiálně – vždy subjektivní.

organizace tržního typu či metod zvyšování efektivity v případě autorů manažerských, kombinované spolu s „otiskem“, který autoři zanechali v dalších etapách genealogie analýzy efektivity byrokratických organizací.

Určení použitých metod použitých při potvrzování druhé hypotézy

Metodicky budeme ve druhé části práce využívat zejména metodu klasifikace, hermeneutického výkladu a abdukce, přičemž půjde – u všech použitých metod – o práci teoretickou.

III.

Predběžná východiska související s cílem číslo tři, stejně jako hypotéza na tento cíl navázaná jsou určena faktem, že se jedná o cíl výhradně praktický. Vycházíme tedy z faktu, že v části I. a II. získáme takové poznatky, které nám umožní dosáhnout tohoto cíle. Zároveň jsme si vědomi, že na takto formulovaný cíl můžeme navázat pouze hypotézu primitivní, výhradně pomocnou. Formulujeme ji takto: *Vhodný mix nástrojů – hodnotících a navázaných motivací – zvyšující efektivnost vybraných byrokratických organizací existuje a může být – na základě první a druhé části práce spolu s praktickým ověřením – nalezen.*

2. Teoretická analýza 1&2

Pokud chceme potvrdit hypotézy vyslovené v souvislosti s cíli jedna a dva, musíme provést „historický exkurz“ manažerské a sociologizující větve teorie organizace, a to s důrazem na teorii „vnitřní“ efektivity. Začneme tedy teoretickou část naší analýzy zde.

I. Historický exkurz

I. 1. Zdánilivě sdílený omyl

Náš historický exkurz vývoje teorie efektivnosti byrokratických organizací začneme u prvního průsečíku manažerského a sociologizujícího přístupu zkoumání byrokratických organizací – u teorie Maxe Webera na straně jedné a F. W. Taylora²⁰, Franka a Lillian Gilbreth či Henryho Gantta a E. Harringtona na straně druhé. Nepůjde nám samozřejmě o popis shodných prvků obou nejvýznamějších představitelů první fáze zkoumání efektivnosti organizací, ani o prostý výčet jejich zásad, ale o přiblížení východisek a z nich plynoucích důsledků.

V tomto slova smyslu můžeme konstatovat, že východiska sociologizujících i manažerských přístupů jsou v první fázi vývoje zkoumání efektivity byrokratických organizací stejná. Max Weber, stejně jako F. W. Taylor či F. & L. Gilbrethovi a H. Gantt vychází z předpokladu, že zvyšování efektivity je možné pouze za předpokladu:

1. *Odlidštění, zmechanizování člověka*, kterého se dosahuje v byrokratických organizacích zaváděním univerzálních pravidel, opakovatelnými a kontrolovatelnými

²⁰ Rolí F. W. Taylora v manažerské větvi zkoumání efektivity organizace můžeme jen stěží přecenit. Ať hodnotíme roli výsledků jeho prvních výzkumů (A Piece Rate System), či pozdějších, komplexnějších prací (Scientific Management) je jasné, že jeho role nejen v rámci „vědeckého řízení“ byla mimořádná. Stačí jen sledovat proměnu obsahu konferencí týkajících se problému teorie řízení v letech 1913-1914. Viz Taylor, F. W. Scientific Management. New York: Harper & Brothers, 1947, Taylor, F. W. A Piece Rate System. citováno dle Drury, H. B. Scientific Management. New York: Columbia University Press, 1915. (Tento Taylorův mimořádně významný článek je důležitý i tím, že v něm poprvé definoval svoji koncepci zvyšování efektivity a svoji definici tétož.)

rozhodnutími (zajímavý je v této souvislosti důraz, který Weber klade na písemný charakter byrokratických rozhodnutí a jeho analogii ve světě novověké vědy). V organizacích tržního typu Taylor navrhuje v podstatě shodné principy: atomizace práce na kvantitativně měřitelné části a oddělení vztahů mezi zaměstnanci.

2. *Přísného hierarchického uspořádání organizace*, které umožňuje vyvlastnění úředníků, resp. zaměstnanců a jejich stálý dohled a na druhé straně možnost odvolat se proti rozhodnutí nadřízené instance na základě „objektivních“ faktů (v případě úředníků na základě interních předpisů organizace a zápisu rozhodnutí, v případě zaměstnanců na kvantifikované a zaznamenané výkony).

3. *Pravdivosti konceptu homo economicus*, tedy předpokladu, že člověk je výhradně racionální tvor, jehož jedinou motivací je finanční příjem a jeho jistota.

Teoretické zázemí manažerského a sociologizujícího přístupu je v první fázi vývoje shodné. Zásadní rozdíly však nacházíme ve schopnosti transformovat tyto teoretické poznatky do praktických návodů zvyšování efektivity. Zatímco Taylorovská koncepce rozdělení výroby na měřitelné, opakovatelné a na základě výkonnostních norem ohodnotitelné úkony transformovaná do praktického konceptu „vědeckého řízení“ v praxi bez nejmenších pochybností uspěla²¹, pokusy transformovat Weberovu (propracovanější) teorii do praxe státních byrokratických organizací opakovaně selhaly.²² Zdůvodnění je prosté. Zatímco typ pracovního úkonu (dělnická práce mechanického, strojního úkonu, a to strukturně schodná ve většině fungujících tržních subjektů) odpovídal Taylorovským předpokladům, práce byrokratických úředníků nebyla – z hlediska měření efektivity – kvantifikovatelná (což mimořádně právě pokusy aplikovat Weberovské poznatky prokázaly) a tedy neodpovídala webovským teoretickým východiskům²³. Taylora a Webera však odlišuje ještě jedna významná – a snad i podstatnější – skutečnost. Těžiště, předmět i metody Taylorovy a Webrovy práce se významně liší. Zatímco Taylor vycházel z empirických výzkumů a neustále korigoval – jakkoli v rámci neměnného paradigmatu – svoji teorii praxí, Weber postavil svůj koncept byrokracie na historickém bádání a zejména spekulativní hermeneutice tohoto bádání.²⁴ Jinak řečeno Taylor své výzkumy efektivity postavil na empirickém výzkumu – a ten z hlediska pozic, které zkoumal, přinesl platné výsledky, zatímco Weber vytvořil spekulativní teorii o funkčnosti byrokracie, která nemohla platit. A to nikoliv náhodou, ale protože nebrala v úvahu skutečné fungování organizace, kterou popisovala. Taylorovský výzkum webovského předmětu by nemohl skončit stejným neúspěchem, protože by specifikou výkonu v rámci státní byrokratické organizace odhalil.

Shrňme si – Weber a Taylor sdíleli společný omyl, když postavili své teorie zvyšování efektivity na předpokladu univerzálně platné metody postavené na oddělení, automatizaci, hierarchii a ekonomické racionalitě, nicméně rozdílná metodická východiska umožnila Taylorovi uplatnit chybnou teorii „na správném místě“ a to tak, že prokazatelně přinášela výsledky. Weber – a zejména lidé, kteří se později pokusili aplikovat jeho teorie do praxe

státních byrokratických organizací – však vnitřní efektivitu fungování státních byrokratických organizací nemohl zlepšit, protože jeho metoda zkoumání chybnost svých předpokladů – a to principiálně – objevit nemohla. Weber a Taylor sdíleli společně omyly, ale zároveň se každý mylil jiným způsobem.

1.2. Kritické období

Druhý zlomový moment vývoje sociologizujících a manažerských koncepcí teorie efektivity přichází v období „kritik“ taylorovsko-webovských předpokladů v průběhu 30. let. Na straně jedné stojí manažerská kritika reprezentovaná zejména E. Mayem, F. J. Roethlisbergerem a W. J. Dicksonem²⁵, na straně druhé sociologizující kritika Webera reprezentovaná H. A. Simonem, R. K. Mertonem, M. Olsonem či K. E. Stromsenem²⁶. Právě v této době, kterou ohraničují 30. a 60. léta minulého století, proběhne definitivní oddělení manažerské a sociologizující teorie a navíc se výrazně prohloubí metodické a předmětné rozdíly ve zkoumání efektivity státní byrokracie a efektivity tržních subjektů. Začneme vývojem manažerské literatury.

Elton Mayo již v druhé polovině dvacátého století zjišťuje, že taylorovské předpoklady zvyšování efektivity mají významné trhliny a empirické výzkumy tyto trhliny dále prohlubují. Zkoumaní zaměstnanců (takřka výhradně dělnických profesí) se podle taylorovských schémat nechovali: jednali na první pohled neekonomicky, zakládali si mimo jiné na „důstojnosti a solidaritě“, vzájemné vztahy pro ně byly významnější než bezprostřední – finančně vyjádřený – ekonomický zisk. Mayo (a Roethlisbergovy) výzkumy dále potvrdil a zakomponoval do manažerské teorie Chester Irving Barnard.²⁷ Ten stejně jako Mayo konstatuje, že výkonost nelze zvyšovat pouhou dehumanizací a ekonomicky orientovanou motivací, ale že je – zejména dlouhodobě – závislá na vzájemných vztazích zaměstnanců a to na vertikální i horizontální úrovni. Manažer přestává být „novodobým otrokářem dřímajícím finanční bič i cukr“, ale stává se mediátorem zájmu zaměstnanců i organizace. Výzkumy human-relation orientovaných vědců²⁸ však záhy ukazují, že neměl-li pravdu Taylor, nemá ji ani Mayo. Existují oblasti – např. velmi dobře odměňované, těžké manuální práce – ve kterých metody vyvinuté Taylorem fungují lépe než human-relation metody mayovské. Ty se dokonce v těchto oblastech ukazují jako kontraproduktivní, což znamená – a manažerská větva na to záhy přichází – že žádná univerzální metoda zvyšování efektivity neexistuje a že zkoumat je třeba efektivnost různých mixů neuniverzálních metod. Mayo, Roethlisberger či Barnard tak nevyřešili Taylorovský paradox (který ovšem řešení ani nemá), ale otevřeli dveře nové syntéze – kontingenční teorii. Zde – na neúspěchu Maya a Taylora začíná skutečná éra HRM.

Sociologizující větva – věnující se daleko větší měrou státním a neziskovým organizacím – také reaguje na praktický neúspěch aplikace weberovských teoretických schémat. Zaměřuje se však spíše na teoretické zdůvodnění selhání, než na hledání možností toto selhání překonat. H. A. Simon, M. Olson, R. K. Merton nehledají možnosti zvyšování efektivity byrokratických organizací, ale dokazují, proč je jejich neefektivnost nevyhnutelná. H. A. Simon hledá příčiny neefektivnosti byrokratických organizací zejména v množství principiálně protikladných

²¹ V průběhu 20. let se Taylorovy metody staly běžnou součástí středních a větších podniků v USA. U nás je známým – a opět úspěšným – průkopníkem Tomáš a později ještě výrazněji Jan Baťa.

²² Těmito výzkumům se opakovaně věnovala zejména francouzská manažerská škola. Zarážející je především vytrvalost v důvěře Taylorovským východiskům a jejich všeobecné platnosti.

²³ To dokázali mimo jiné Kenneth Arrow či Oswyn R. Murray.

²⁴ Toto tvrzení se samozřejmě může zdát – např. ve srovnání s Gadamerem či Diltheyem – nepřiměřeně radikální, nicméně správně polarizuje tehdejší výzkumy efektivity. Weber je daleko méně spekulativní než Dilthey, ale v teorii efektivity byrokracie proti němu nestojí Dilthey, ale Taylor či Gantt, a proto je ve výše zmíněném zorném úhlu mimořádně spekulativním autorem.

²⁵ Viz jedna z nejprezativnějších prací Dickson, W. J., Roethlisberger, F. J. *Management and the Worker*. Cambridge: Harvard University Press 1939 či samotné Mayoovy práce. Viz např. Mayo, E. *Social Problems of an Industrial Civilization: Work, Its Rewards and Discontents*. Manchester: Ayer Company Publishers 1977.

²⁶ Vynikající práce prokazující – dávno před Olsonem či Crozierem – dysfunkčnosti byrokratických organizací a předjímací kontingenční teorie. Viz Stromsen, K. E. *The Usefulness of Central Review of Bureau Communications*. In *Case Reports in Public Administration*, roč. 16, č. 2., 1940.

²⁷ Viz Barnard, Ch. I. *The Functions of the Executive*. New York: Harvard University Press 1968. ISBN 0674328035

²⁸ Za všechny jmenujeme např. vynikající studie Likertovy.

požadavků vyplývajících z jejich fungování. Dobře znějící slova jako specializace, jednota směřování, efektivita, racionalizace mají takřka vždy několik – protikladných výkladů – z hlediska jednotlivých částí byrokratické organizace, jejich cílů, jejich donátorů a jejich „zákazníků“. Weberovské „odlidsnění“ ve jménu racionality je nemožné, protože ve změní vektorů není možné hledat jednotné optimální řešení. Změť vektorů navíc komplikují:

- A) Proměny našich vlastních či organizací sdílených hodnot.
- B) Nemožnost dohlédnout důsledky našich rozhodnutí.
- C) Nemožnost měřit efektivitu „intelektuálních“ zaměstnanců²⁹.

Weber se tedy ve svých předpokladech mýlil a dlouhodobé zvyšování efektivit není v byrokratických organizacích možné.

Z jiného pohledu kritizuje weberovské předpoklady Olson. Jeho rozbor omezené efektivit byrokratických organizací³⁰ je postaven na prokázání rozdílu mezi logikou (racionalitou) osobní a kolektivní. Organizace, které nejsou schopny nastavit – ať již v jakékoliv formě – zpětnou vazbu své efektivit (a to způsobem, který identifikuje neefektivní části organizace), nutně produkují neefektivní chování svých členů, protože to je na úrovni jednotlivců racionálně nejefektivnější. A státní – či neziskové – organizace zpětnou vazbu postrádají jak na centrální, tak na všech podřízených úrovních, a proto musí fungovat neefektivně. Posledním z velkých kritiků Webera v této fázi vývoje teorie efektivit byrokratických organizací je Robert K. Merton. Merton – na rozdíl od Simona a Olsona – přijímá některé z weberovských východisek, ale snaží se dokázat, že závěry z nich plynoucí jsou se závěry samotného Webera v příkrém rozporu. Byrokratické organizace jsou velmi dobře sestrojené stroje na řešení minulých problémů, ale za změněných podmínek – a změna podmínek je s moderní společností spjata velmi úzce – tedy v okamžiku, když mají začít řešit problémy nové – fungují neefektivně. Navíc je neefektivnost – tentokrát z jiného než olsonovského náhledu – mimořádně výhodná, protože umožňuje odmítnout nebezpečnou zodpovědnost.

Jak je jasné z předešlé části práce, k definitivnímu rozchodu mezi sociologizujícím a manažerským přístupem dochází právě v období „kritik otců zakladatelů“. Zatímco kritika vědeckého řízení umožnila vznik nové syntézy kontingenční teorie a prohloubila naše poznatky o možnostech zvyšování efektivit³¹, sociologizující proud sice projevil schopnost kritiky svých vlastních předpokladů, ale vznik nové – a v jistém slova smyslu i potřebnější – syntézy nezahájil. Doslova uhranut neúspěchem aplikace Webera do reálného fungování byrokratických organizací přijal tezi o principiální nemožnosti zvyšovat její efektivitu a tu pak podpořil brilantními analýzami. V tomto slova smyslu pouze prohloubil Weberův omyl.

1.3. Nová syntéza

Poslední období vývoje zkoumání efektivit byrokratických organizací klademe od konce 60. let do konce 20. století. Jak v manažerské, tak v sociologizující větví je to období nových syntéz postavených na důsledcích kompilace dvou předcházejících období. V manažerské literatuře dochází – v úzké návaznosti k praxi – ke vzniku „human resources“ konceptu, který se pokouší využít různých nástrojů první i druhé éry k dosažení tzv. ideálního schématu

²⁹ Simon dokazuje, že měření efektivit na základě výsledků, času, či hodnocení ze strany donátorů či „zákazníků“ je nepoužitelné, protože o reálné schopnosti a pracovitosti intelektuálního zaměstnance nemusi vypovídat nic.

³⁰ Zdařilá je zejména Olsonova kritika odborů.

³¹ K čemuž ostatně využila i některé poznatky sociologizující větve tohoto období.

HRM³². Tento koncept vychází z předpokladu, že existují nástroje na zvyšování efektivit, ovšem tyto nástroje je možné používat vždy pouze ad hoc dané situaci, organizaci, typu pozice, kultury atp. K dispozici máme jednak rezervoár metod zvyšujících efektivitu, jednak konkrétní organizaci. Naším cílem je vytvořit mix metod tak, aby se efektivita organizace a spokojenost jejích zaměstnanců zvýšila. Neexistují úspěšné a neúspěšné metody zvyšování efektivit, existují pouze správně a nesprávně použité metody vzhledem k dané situaci. Jak Taylor, tak Mayo měli i neměli pravdu. Jejich metody mohou fungovat, ale nefungují vždy. HRM od této chvíle kumuluje nejrůznější metody měření efektivit (od MBO a párového hodnocení přes hodnotící škály po prosté výkonostní normy³³) a následně motivace a zkoumá, ve kterých případech tyto jednotlivé metody zvyšují efektivitu. Vznikají také specializované studie jednotlivých metod a tzv. vertikální výzkumy³⁴. Ve většině knih manažerské literatury je možné vysledovat úzkou návaznost na praktickou aplikaci i její ověřování. Na druhou stranu stále častěji je praktikována rezignace na teoretickou správnost.

Zcela opačným směrem se vydává sociologizující proud. Lidé jako M. Crozier, M. Foucault či Ch. Murray sice rozšiřují náš pohled na neefektivnost byrokratických organizací, ale předpoklady druhého období v podstatě nekriticky – až na podružnosti³⁵ – přijímají. Foucaultův koncept „nádrží moci“ či Crozierovo „zneužívání byrokratických dysfunkcí“ a Murrayovo „selhání sociálního státu“ je jiné promyšlení Simonových, Olsonových či Mertonových východisek. Sociologizující proud reálnou, pragmaticky ukotvenou syntézu neprovádí.

II. Závěr a interpretace teoretické analýzy

Jak vidíme z předešlých částí naší analýzy, odlišnost teoretického zázemí manažerské a sociologizující větve v čase rostla, a to následujícím způsobem:

I. V první fázi vývoje zkoumání efektivit organizací byly východiska i předkládaná řešení manažerské a sociologizující větve shodná. Zásadní rozdíl však nalzáme v metodické části výzkumů, a dále v předmětu. Jak sociologizující, tak manažerská autoři vycházejí z „chybného“ předpokladu existence univerzální metody zvyšování efektivit založené na měřitelném – kvantifikovatelném – výkonu a na ekonomických stimulantech, ale zatímco sociologizující proud začíná u spekulativního výkladu historických fakt, proud manažerský metodicky vychází z empirických výzkumů jistého typu „zaměstnanec“. Zatímco Weber vytváří idealizovaný model správného chování byrokracie, Taylor zkoumá funkční nástroje zvyšování efektivit v jistém „pracovním zařazením, kulturou i typem organizace vytyčeném“ území a nalezená řešení chybně zobecňuje. Proto se jejich omyly od sebe výrazně odlišují. Taylor chybně – stejně jako později Mayo – generalizuje reálné výsledky svých výzkumů, zatímco Weber – a zejména post-weberovští myslitelé – hledají nástroje na zvyšování efektivit na základě idealizovaných modelů a tyto „chybně“ hledané nástroje chybně generalizují. Jinak řečeno metodicky se sociologizující a manažerská větve odlišují od samého počátku!

³² Tzv. ideální schéma vytváří pozitivní zpětnou vazbu mezi zájmy organizace a zaměstnance – tzn. lepší výsledky organizace vedou k vyšším možnostem uspokojovat zájmy zaměstnance a naopak. Ideální schéma je nedosažitelné, ale je – alespoň podle HRM – možné se mu – při správné aplikaci HRM metod – přibližovat. Viz např. Carrell, R. M., Kuzmits, F. E., Elbert, F. N. *Personnel/Human Resource Management*. New York: Macmillan Publishing Company 1992.

³³ Metod hodnocení existuje – v odborné literatuře HRM – již více než 50.

³⁴ Viz např. již zmíněné studie přijímacího a hodnotícího pohovoru Alles, M. A. *Elija al Mejor Cómo entrevistar por Competencias: Guía para el Entrevistador*. Buenos Aires: Granica 1999. ISBN 950-641-287-1

³⁵ Jak Crozier, tak Foucault Simona i Olsona do jisté míry opravují, protože úředníci podle nich nejsou pouhé oběti „byrokratické mašinerie“, ale předpoklad neefektivnosti není zpočtybněn nikde.

II. Druhá fáze vývoje je poznamenána změnou struktury zaměstnanců ve státních, a zejména pak tržních subjektech a dále – snad ještě zásadnějším – prokázáním mylných východisek obou větví prvního období. Na to reagují jak sociologizující, tak manažerští autoři. Mayo a Roethlisberg nalézají nové funkční nástroje zvyšování efektivity založené na human-relation východiscích, čímž z hlediska východisek popírají Taylora, ovšem metoda – empiricko-abduktivní – zůstává zachována, stejně jako omyl generalizace dosažených (pragmaticky užitečných) výsledků. Jinými slovy Mayo na základě odlišných východisek³⁶ nalézá odlišné nástroje zvyšování efektivity – a to stejnými metodami. Simon či Olson také zaútočí na východiska svého předchůdce – Maxe Webera. Také oni používají při svých výzkumech podobné metody,³⁷ ovšem na rozdíl od Maya výzkumy této fáze sociologizující literatury nedávají možnost vzniku principiálně odlišné metody. Simon, Merton či Olson nevěří v obecnou metodu zvyšující efektivitu byrokratických organizací, ovšem jejich nedůvěra v možnosti zlepšování těchto organizací není o nic méně „chybně zevšobecnující“.

III. Poslední úsek vývoje obou teorií znamená zároveň jejich definitivní rozchod. Manažerská větev napotřetí překovává „generalizační“ chybu a vytváří kontingenční teorii – která prokazatelně umožňuje dosahovat lepších výsledků než jakákoliv teorie univerzálních metod, a zároveň vytváří sekce odděleného vývoje vzhledem k jednotlivým nástrojům zvyšování efektivity, zatímco sociologizující teorie vytváří „novou syntézu“ na základě starých – metodických i předmětových schémat. Rozdíl mezi Aliciou Alles a Mayem či Taylorem je daleko větší než mezi Simonem, Weberem a Crozierem. V této fázi se od sebe sociologizující a manažerská větev odlišují bezpochyby nejvýznamněji. Odlišnosti v metodické části, předmětu i východiscích jsou nepřehlédnutelné.

Zdá se tedy, že zatímco se faktická zaměstnanecská struktura tržních a státních subjektů v průběhu 20. století přibližovala (jak dokumentuje např. LaPalombara), teorie spjaté s jedním či druhým typem organizací se navzájem stále více odlišovaly. Jak je to možné. Podle našeho názoru existuje jedna zásadní vnitřní a jedna – ještě zásadnější – vnější příčina.

Tzv. *vnitřní příčinou* označujeme důraz na na spekulaci založené metodě výkladu, které se sociologizující teorie až do dnešní doby přidržuje. Tato – podle našeho názoru metodická chyba – vyplývá z dvojího (pozitivního i negativního) přijímání Weberovských myšlenek na úrovni metodické, respektive resultativní (sociologicky orientovaní myslitelé s železnou pravidelností přijímají jako správná weberovská metodická východiska a jako nesprávná jeho faktická východiska, tím se ovšem hned dvakrát mýlí, neboť Weberova chyba spočívá více v metodě než ve východiscích – která s Taylorem sdílí).

Vnější příčina je – jak ostatně vyplývá z našeho předchozího výkladu – zásadnější povahy. Zdá se, že za nalezením metod zvyšujících efektivitu fungování organizace v oblasti tržních subjektů stojí stále přítomný zájem významného aktora, zatímco nalezení metod zvyšujících efektivitu státních byrokracií žádného takového aktora nemá. Problém nalezení nástrojů zvyšujících efektivitu těchto organizací nevyplývá z jeho principiální nemožnosti, ale z prostého faktu, že o ně nikdo nemá zájem (či ještě lépe každý má zájem na jejich nenalezení). A) Stát – jakožto přirozený zadavatel tohoto typu studií nepotřebuje efektivní organizace, ale organizace věrné a loajální. B) Vyšší úředníci nemají na vytváření racionálně

³⁶ Zde ovšem pozor – Mayo začíná své výzkumy jako typický taylorovec a teprve výsledky jeho vlastních výzkumů jej přivedou k nutnosti odmítnout Taylorova východiska.

³⁷ Toto tvrzení je mimořádně problematické, neboť Olsnovy analýzy jsou analýzami kombinující matematiku, makroekonomii a spekulace, ovšem v porovnání s typickými představiteli manažerské větve je autorem spíše spekulativním.

efektivních organizací zájem, protože v nich zanikají tzv. „prostory nejistoty“, ve kterých je možné prosazovat své vlastní zájmy na úkor organizace. C) A konečně střední a nižší úředníci nemají na zvyšování efektivity zájem, protože to bezprostředně ohrožuje je samé.

Jsme přesvědčeni – a praktická část naší práce to má prokázat – že tyto vnější příčiny jsou příčinami primárního charakteru, zatímco příčiny vnitřní jsou spíše odrazem (či nepřímým vyjádřením) těchto příčin vnějších. Teoretická část práce to každopádně – jakkoli nepřímo – naznačuje.