

# Byrokracie, riziko a diskuse o krizi životního prostředí

OLEG SUŠA\*\*

Filozofický ústav AV ČR, Praha

## Bureaucracy, Risk, and Environmental Crisis Discourse

**Abstract:** The article focuses on the interactions between the modern bureaucracy system, complex technological systems and the current ecological crisis. The main integrative line of analysis follows a development of Max Weber's idea of the dynamics of innovation and routinisation, which applies to the current environmental discourse. The concept of ecological crisis is clarified, as it is an important condition for a sound environmental policy. The crisis of the interactions between human society and nature as the preferable further definition would enable also an alternative innovation of environmental policy – confronting the routine calculative bureaucratic and technocratic definitions hitherto dominant – thus enabling a new form of open, discursive and integrative politics of flexible adaptation of modern institutions and value systems, responsive to the cultural difference.

*Sociologický časopis, 1997, Vol. 33 (No. 2: 157-167)*

Základem tradice sociologického pojetí organizace moderní společnosti je bezesporu koncepce byrokracie a byrokratizace Maxe Webera. Weber ovšem nežil v době komplexních techno-sociálních systémů druhé poloviny 20. století, ani v podmínkách globální ekologické krize. Přesto postřehl centrální význam byrokratického systému organizace s jeho technickým charakterem. Pro Weberovo chápání byrokracie bylo příznačné myšlení ve dvou liniích: na jedné straně linii mocenské – v rámci modernizačních procesů rozvoje státu, na druhé straně obecně kulturní linii v rámci širšího kontextu symbolického zvěčňování světa jako „racionalizace“ společenského života a porozumění světu i jednání.

V kontextu mocenské analýzy vztahů panství to je pro Webera především moderní stát, jenž bude prototypem centralizovaného, právně legitimizovaného svazku, který umožňuje administrativní kontrolu lidí (populace) na určitém přírodním území určeném státními hranicemi. Byrokratický fenomén v kulturním smyslu a kontextu je explicitně racionalizací výkonu moci administrace a technické kontroly lidí, tj. jejich sociálních vztahů moci, autority, směny atd., jež jsou „odkouzleny“. Implicitně jde o administraci a technickou kontrolu věcí, v podobě surovinových či energetických i prostorových zdrojů a jejich dopravních přesunů – tedy technicky utilizované a vědecky definované, analyzované a manipulované „odkouzlené přírody“.

Byrokratický systém organizace administrování světa se proto jevil jako racionální zejména ve smyslu věcnosti, odbornosti, „objektivity“ verifikovatelné vědeckým pozorováním a konstrukcí informace v podobě „faktů“. Weberův model byrokratického vzorce administrace světa a jeho organizační struktura je zároveň jeho hodnocením: ve srov-

---

\*) Tato stat' byla vypracována v rámci výzkumného grantu GA AV ČR č. A 000 9505.

\*\*) Veškerou korespondenci posílejte na adresu: PhDr. Oleg Suša, CSc., Filozofický ústav AV ČR, Jilská 1, 110 00 Praha 1.

nání s jinými historickými a kulturními formami se jeví jako výkonnější, protože je založen na objektivitě neosobní odbornosti (expertizy), odborném vzdělání a školení, na právní, technické a vědecké kompetenci vědění [Weber 1964]. Tento konsensus je základem dobrovolného podřízení autoritě úřadu, jež je v podstatě ztotožněna s autoritou expertizy, tj. *odborného vědění*, jež legitimizuje politickou moc či vedení, vůdcovství. Legitimizace vztahů panství odborným věděním motivuje poslušnost vůči autoritě na základě technické racionality jako zároveň hodnoty posvěcení autoritou vědeckého rozumu, tedy vědeckotechnickou magií. Nebezpečí v politickém ohledu Weber viděl v momentu *rutinizace* technických operací byrokracie, a proto hledal protíváhu v *inovaci* v podobě politického „charismatického“ vůdcovství a proroctví [Weber 1990: 42-44].

Myšlenku o „ocelové kleci“ byrokratické racionality jako *hrozby rutinizace* Weber šířeji nerozpracoval – lze však usoudit na jeho kulturní rozbor procesů rutinizace charismatu v sociologii náboženství [Weber 1966, Roberts 1995], kdy určitá úroveň institucionalizace a administrativní technické rutinizace působí na zablokování dynamiky *inovativnosti* života skupin i jejich sociálně konstruovaných a vynucovaných obrazů o světě, rituálů, etických norem a hodnot. Zde by snad bylo možno hledat semínko pochybnosti o jednoznačné racionalitě racionalizačního procesu modernizační evoluce společností i předobraz konceptů současné sociologie vědy, která ukazuje rovněž na „ocelovou klec byrokratické rutinizace“ *institucionalizovaného vědění* v rámci „technovědy“. Tento rámec určuje tvořivou inovační produktivitu i sociální cíle výzkumu, vývoje a aplikace vědeckého vědění a informací [Mendelsohn 1976, Wynne 1996].

Představa byrokracie jako nositele řádu a ochránce před chaosem, již vystihoval Weberův model stabilní a technicky výkonné strojové struktury byrokratické organizace jako „sociální technologie“, je konfrontována s rizikem v novém kontextu chaosu ohrožení životního prostředí. Základním východiskem uchopení této problematiky je uznání toho, že nejde o chaos „přírody“, jež „zvenku“ ohrožuje lidské společnosti, ale o *společensky vytvářené riziko*. Takto např. J. M. Gillroy ukazuje, že ekologické riziko vytváří strategickou situaci rozhodování, ve které je jeden občan využíván kvůli preferencím jiného občana. Soudobá rizika životního prostředí mají *kolektivní* povahu a vytvářejí *mocenskou asymetrii*.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>) Znamená to, že v praxi nemají všichni lidé stejné šance a předpoklady (např. informace, technické a ekonomické prostředky) pro účast a spolupráci ve strategickém rozhodování. Na jedné straně stojí organizace, podniky vybavené technikou atd., jež rozšiřují riziko na populaci neorganizovaných jednotlivců na straně druhé. Pouze jedna strana má reálné možnosti sledovat ve svých volbách diktát ekonomické racionality, kdežto druhá strana může pouze akceptovat či reagovat na hazardy – až poté, co jim byla vystavena. Jednotlivci jsou tak v rámci obyvatelstva vystaveni *společensky vytvářenému ohrožení bez možnosti se k riziku předem vyjádřit*. Z kolektivní povahy ekologického rizika vyplývá, že jednání jednotlivců má jen malou moc *ex ante*, ve srovnání s organizacemi a firmami. Mocenská nerovnováha narůstá, jestliže neexistují regulativní instituce, jež by zavazovaly všechny aktéry kolektivně ke spolupráci při rizikovém rozhodování *ex ante*. Instituce by měly sloužit obraně občanského práva na svobodné rozhodování i na zdravé životní prostředí, které představuje veřejný statek. Občan má takto dostat šanci reálně participovat v koordinovaném procesu prevence ohrožení životního prostředí. Mocenská rovnováha může být garantována v rámci sebeorganizace politické komunity občanů [Gillroy 1992: 224-225].

## Složité technické a byrokratické systémy, ekologická krize a reakce na ni v soudobém „ekologickém diskursu“

Stálost a uspořádanost jako vlastnosti byrokratické identitní představy kontrastují s vysokou dynamikou a nestálostí současného světa. Existuje však viditelný soulad „*byrokratického stroje*“ a *velké složité techniky*. Byrokracie a velká složitá technika – co je předpokladem jednoho, a co důsledkem druhého a naopak? Odpověď na tuto otázku často hledáme jen obtížně: administrace centralizovaných socio-ekologických celků vyžaduje rozsáhlou techniku. Velké centralizované technické systémy vyžadují byrokratickou administraci. Byrokracie různého druhu mají ústřední roli v životě moderní urbanisticko-průmyslové civilizace. Funkční nezbytnost byrokracie je často nahrazována legitimizací – rituály sebepotvrzování. Součástí legitimizačních rituálů velkých centralizovaných administrativně-technických systémů je plánování a anticipace ekonomicko-technologického růstu a koordinace administrování „celé společnosti“ v čase a prostoru.

Z těchto skutečností vychází D. Torgerson při formulování teze, že „administrativní sféra“ je hlavním činitelem vytváření ekologických problémů [Torgerson 1994]. Ekologické problémy jako vedlejší, nezamýšlené a tudíž neanticipované, neplánované, nezakalkulovatelné – se staly kamenem úrazu administrativní sféry. Navíc tu jde o problém, jak byrokratické instituce společnosti definují a normují problémy a hrozby životního prostředí. Byrokratický princip stálosti a uspořádanosti v systému organizace institucionálního jednání je v podstatě snahou o technickou kontrolu lidí. Odpor lidských složek a dynamická proměnlivost prostředí si však vynucují *komunikativní inovace* (institucionální racionalita je konfrontována s racionalitou normativní): komunikace vyžaduje symboly. Svět průmyslového výkonu se řídí symboly, založenými na reziduu racionalistické představy o pokroku lidstva. Progres má být zajišťován systémovým přístupem autokorekce vyloučení chyb v procesech řešení problémů pomocí informační zpětné vazby. Toto pojetí komunikativního jednání není dialogem osobní komunikace, spíše *neosobním monologem* velkých byrokratizovaných organizací.

Toto schéma „systému“ a „prostředí“ vychází z mocensko-technického modelu vztahu mezi společností a přírodou. Podle N. Luhmanna například není možno vztah mezi Systémem a prostředím chápat jako komunikaci, resp. „ekologickou komunikaci“. Ekologická komunikace je vlastností „Systému“ – to jest situace, kdy ekologické problémy jsou komunikovány jen v rámci společnosti. Cílem komunikace by mělo být účinnější adaptování společnosti na problémy životního prostředí, což je však dle Luhmanna blokováno velkou vnitřní funkční diferenciací moderní společnosti. Tím je způsoben paradox: „Více komunikace vyvolává ekologické vědomí v podobě „*rétoriky úzkosti*“ v situaci, kdy společnost není připravena k přijetí rizika v důsledku velkých technických systémů. To pak vede k blokování institucionální adaptace a kladení abstraktních otázek morální odpovědnosti za ohrožení. Podle Luhmanna jde o formulaci problémů, „aniž by se analyzovaly všechny významné struktury systému“ [Luhmann 1989: 25].<sup>2</sup> Ze zmíně-

<sup>2</sup>) Tyto dílčí struktury (subsystémy) se samy uvědoměle regulují podle svých specifických kódů, přičemž vytvářejí vlastní informace o prostředí a interpretace situace. V roli pozorovatele interpretujícího interpretace vystupuje věda, která zkoumá důsledky procesů uvnitř společnosti. Zde však Luhmann nepřihlíží ke skutečnosti, že také pozorovatel je součástí situačního kontextu jednání. Informace vědy o ekologických problémech by se dle Luhmanna měly stát právě v komunikaci základem pro „*rezonanci*“ systému, tj. reflexi a adaptaci na bázi zpětné vazby. Emocionální formy komunikace jako úzkost, morální protest a kritika vedou k negativnímu vymezení bez praktické

ného systémového přístupu tedy vyplývá celková poplatnost konstrukce obrazu společnosti *byrokratickému principu* funkční specializace mnoha organizačních částí, která vytváří komunikační obtíže při spolupráci a pružném reagování na změny prostředí. Neúspěch systémového pojetí zpětnovazební komunikace založené na neosobní technické instrumentalitě *je možno interpretovat* jako neúspěch v anticipaci reakcí přírody na důsledky industriální evoluce.

Ekologická rizika a neanticipované problémy 2. poloviny 20. století jsou důsledkem stupňovaného působení a souběhu průmyslu, techniky, státu a byrokratické organizace na svět. Administrativní stát na ně reaguje stupňováním koordinace, centralizace, měření a kalkulace. Duch administrace má důsledky zejména pro *způsob definování problémů ekologické krize*.<sup>3</sup>

Jedná se o reflexní odpověď ve smyslu živelné, „fyzické“ – technické reakce byrokratických institucí a technických, či smíšených technizovaných společenských systémů *ex post* na vzniklou situaci ohrožení života. Percepce rizik ve společnosti, veřejná komunikace a diskuse o nich plodí dílčí opatření: např. vytváření norem přípustnosti znečištění v souladu s existujícími ekonomickými zájmy techniky environmentální regulace, jež mění povahu důsledků jejich lokalizací atp. – neřeší je však jako takové. Mezi technikami dominují kalkulační přístupy TA, EIA, SIA.<sup>4</sup> Organizačně je však environmentální regulace marginální, dílčí, přidanou oblastí v celku administrativní sféry.

Na byrokratico-technokratické zkreslení povahy problémů rizika pro životní prostředí při jejich definování a komunikaci poukazují četné výzkumy. Jedná se o „rutinizaci“ vědění „prorockého“ ekologického varování. V administrativním procesu dochází k oddělení „faktů“ a „hodnot“. V administrativně-technickém pojetí dochází k přeložení hodnot do technického či ekonomického jazyka, k preferování kvantitativních přístupů. Za největší problém je považováno úzké odborné a vědecké vyškolení technických expertů. „Fakta“, o kterých experti diskutují, jsou vyňata z širších hodnotově-kulturních kontextů nebo posuzována jen podle hodnotové formulace dané legislativou. Očekávání, že analytičtí techničtí experti mohou izolovat „fakta“ od hodnotových, etických aspektů,

sdělitelnosti. Přenos rezonance mezi jednotlivými strukturami narušuje funkční systémy. Jejich specializace je sice účinná, avšak zároveň riskantní. Rezonance ekologického rizika a nebezpečí vyžaduje větší reciproční spolupráci mezi funkčními systémy (550). Luhmann konstatuje nemožnost vytvořit celkovou jednotu společnosti ani její reprezentaci pomocí zrušení diferencovanosti struktur společnosti a zároveň nemožnost vzájemné zastupitelnosti funkčních systémů [Luhmann 1989: 116].

<sup>3</sup>) Sama tato krize byla dlouho byrokratickým establishmentem zpochybňována, neboť zpochybnila celý projekt industriální modernizace – mluví se o „problémech“ jako o dílčích technicky řešitelných a „operacionalizovatelných“ úkolech. Tak například v 70. letech bylo běžné ty, kdo vyjadřovali pocit krize, označovat za oběti „iracionalismu“, jimž chybí víra v techniku a pokrok [Torgeson 1990: 134], nebo za „neoliberální symbolisty“, kteří mluvením o ekologické krizi tuto krizi způsobili, neboť skepsí podlomili důvěru v investiční aktivity, a tím zabrzдили technicko-ekonomický pokrok [Kahn 1979, 1983]. Zásadní problém lze vidět ve výzvě byrokracii, jejíž aparáty jsou strukturovány k podpoře industriálního růstu a ne k řešení jeho dopadů. Definice ekologických problémů jako vnějších, *fyzických*, dílčích problémů „prostředí“ odpovídá duchu byrokratico-technické manipulace, fiktivnosti a dělby práce a (administrativní) racionalitě subjektu, který nazírá na svět jako vnější objekt, jako by byl vyňat z reálného existenčního kontextu.

<sup>4</sup>) TA – Technology Assessment, EIA – Environmental Impact Assessment, SIA – Social Impact Assessment (Hodnocení techniky, hodnocení ekologického dopadu, hodnocení sociálního dopadu).

vychází tak z představ o možnosti čisté percepce nezávislé na hodnotových volbách. Úzce ekonomické rozhodování potom vytváří nové etické a hodnotové problémy v právní i veřejné politice [Brown 1987: 131].

Je-li komunikace o ekologických problémech organizována administrativou, dochází k potlačení rozdílných stanovisek a variantnosti kritických alternativ v zájmu institucí udržovat uzavřený politický proces, jenž je manifestně, navenek legitimizován cílem mobilizace organizačního jednání. Tato byrokraticky zkomolená komunikační praxe kontrastuje s otevřenou politikou participace veřejné politické sféry. Jestliže ve sféře veřejnosti vzniklé sítě solidarity ekologických zájmů vytvářejí efektivní tlaky na administrativní sféru a její politiku, pak při *institucionalizaci diskursu* dochází k pohlčení, *kooptaci* či ignorování nevhodných sdělení, informací, názorů, návrhů. Dochází k jejich operacionálnímu přeložení do úředního jazyka, technokratického idiomu. Kooptace nebo naopak protestní neúčast na procedurách – obojí omezuje možnosti vytváření konsensu v institucích pomocí diskursivních forem. Znemožňuje tak logiku *otevřeného veřejného diskursu* spolupráce ve prospěch politicky konfliktního úsilí o získání strategické pozice v rámci pluralitní soutěže – tj. dle logiky dominance a rezistence.

Dochází však k přeměnám celkového společenského kontextu: dnes již neplatí situace „masové“ společnosti – administrace společnosti je fragmentarizována, veřejná sféra je stále aktivnější, je schopna kriticky monitorovat a ovlivňovat operace administrativní sféry. Je však nutno počítat se schopností byrokracií navenek (např. rétoricky) se přizpůsobovat, konformovat – hlavním motivem je přežít, nikoli přesahovat sama sebe, své limity. Jak ukázal příklad byrokratické organizace komunikace a participace, je při definování ekologických problémů nezbytné, aby narůstal *otevřený prostor veřejné politiky* a *etického diskursu*, který vytváří pole konsensu a komunikační prostor mezi administrativní, byrokratickou sférou a sférou veřejnosti. Pro růst participace při hledání alternativ otevřenosti, pružné tvořivosti, kritické a sebekritické reflexivity, difference, konfliktu.

R. Paehlke zdůraznil, že v rámci rozhodovacích procesů, jež mají dopad na životní prostředí, nestačí odborná technická expertiza, kterou preferují byrokratické systémy – ale jde o širší *demokratický požadavek* brát v úvahu názory těch lidí, kteří jsou bezprostředně ovlivněni rozhodováním.<sup>5</sup>

<sup>5</sup>) *Analýza zkušeností z USA a dalších zemí* ukázala, že (1) nelze věřit tomu, že vláda a byrokracie reálně zastupuje *veřejný zájem*, ani že takový zájem skutečně existuje jednotně a všeobecně, nebo, že lze pro něj najít vskutku nestranné odborníky (experty); (2) proto vznikají požadavky *otevřené politiky participace* umožňující veřejnosti a všem, kterých se dopady týkají – dostat informace a účastnit se procesu administrování životního prostředí. Jedná se o demokratický princip veřejného práva vědět a *být připuštěn* vstoupit do *rozhodovacího procesu*, jenž ovlivňuje život lidí. Bez vědomí a souhlasu občanů nelze rozhodovat o otázkách vlivu na životní prostředí [Paehlke 1988: 296]. Již koncem 70. let však v rámci prováděcí praxe ekologické legislativy došlo k *uzavření souboru formálních procedur* a k celkové formalizaci účasti a komunikace veřejnosti, občanů a úřadů. Jestliže je zablokován smysluplný dialog, vznikají spontánní protestní akce občanů mimo zákon a jeho procedury. Problém lze popsat následovně: Byrokracie preferují utajení informací a záměrů, usilují o kontrolu participace i komunikace – usměrňují veřejné aktivity. Jestliže jsou nuceny k *otevřené participaci*, pak preferují řízenou participaci. Veřejnost stále víc pochybuje o nestrannosti „objektivních“ odborníků ve službách úřadů. Bez veřejného procesu posuzování se soudobé rizikové techniky stávají nebezpečné pro instituce, úřady, vlády samotné [Ibid.: 302].

V situaci tlaku prudkých změn životního prostředí se ukazuje, že nestačí banální cíl „reorientace“ byrokratických systémů k úkolům ekologického řízení jako „zelené mimikri“, jež se prostě přidá někam k administrativě, aniž si uvědomíme rozdílnost historicko-sociálních *kontextů* dneška a podmínek rozmachu byrokracií. Jsme však v paradoxní situaci, kdy zpochybnění a limitovanost administrativně-technokratických přístupů vypadá jako obnova důrazu na administrativní myšlení. Organizační, technické systémy nejsou ve vakuu a musí se adaptovat v novém kontextu – inovace je podmíněna otevřenou komunikací mezi různými názory a přístupy i vyrovnáváním proporce mezi centralizací a decentralizací. Administrace i technika stojí před úkolem zvládnout *novou komplexitu* vzájemně propojených, *integrujících* problémů jejich *širší socio-kulturní redefinici*.

A právě tato nová *komplexita interakce* funkčních a dysfunkčních procesů složitých technicko-organizačních systémů zvyšuje rizikovost a hazardnost, respektive neřiditelnost jejich dopadů, vedlejších důsledků. To prokazuje řada případových studií a výzkumů, zejména například Charlese Perrowa v práci o normalizaci rizika a soudobé společnosti jako „životě s ohrožením vysoce rizikovými systémy“ [Perrow 1984]. Perrow, jenž inspiroval Ulricha Becka k jeho teorii „rizikové společnosti“, zdůrazňuje právě koincidenci složitých a rozsáhlých byrokracií s vysoce komplexními a rizikovými technickými či technologickými systémy. Perrow považoval za nezbytné zkoumat problém rostoucí rizikivosti moderní společnosti jako *meritorně problém organizačního systému*. „Risk analyses“ byrokratických a technokratických institucionalizovaných a operacionalizovaných diskursů ovšem tendují k zastírání rizik ohrožení, nebo k jejich dílčí, neúplné, nebo neosobní, nelidské, abstraktní definici. Standardní „risk analysis“ vede podle poznatků Perrowa k normalizaci nebezpečí velkého rozsáhlého ohrožování, v rámci kalkulačních představ instrumentálně racionální rutiny chování a nazírání – tj. expertizy a vědění ve smyslu cílové racionality zvěčnělé administrace a kontroly Maxe Webera. Růst rizika podle Perrowa souvisí s růstem rozsáhlosti a komplexnosti sociotechnických systémů organizace činností a struktur moderního světa, jejich centralizací – a zvláště s růstem *neznámých*, neanticipovaných a nevypočitatelných *interakcí mezi jednotlivými subsystémy, součástmi či komponentami komplexních techno-byrokratických systémů*. *Na tyto latentní a nečekané interakce není připraven systém pravidel, ani systém využívaného vědění, informací, jež tvoří základy rutinizovaného operačního chování organizačních struktur, hierarchií, norem, rozkazů, kontrolních a monitorovacích soustav i jednotlivých lidí, posádek, obsluh, personálů*. Perrow ukázal, že k lepšímu poznání a vyhodnocení rizika a hlavně jednání k prevenci – tj. *řízení ne ex post, ale reagování a řízení ex ante* – nestačí byrokratický systém kontroly, ani instrumentálně racionalizovaná komunikace – je potřebná širší kulturní a sociální racionalita s flexibilnějšími prostory pro veřejnou iniciativu, kritiku a participaci lidí v systémech: *jínými slovy – riziková společnost nastoluje výzvu k hlubším institucionálním přeměnám jednání i myšlení, jež by umožnily vyrovnání mezi chaosem a řádem* [Perrow 1984: 319-324].

U. Beck ve své teorii „rizikové společnosti“ (Risikogesellschaft) chápe ekologickou krizi konce 20. století jako globální problém tzv. civilizace vysokých ohrožení, jenž odhaluje selhání všech hlavních institucionálních sfér sociálního jednání industriální moderny. Krize není krizí přírody „tam někde venku“, ani není krizí společnosti, kultury, vědomí. Ekologická krize je *krizí systémové interakce společnosti, kultury a přírody* – týká se přírody uvnitř společnosti a společnosti uvnitř širšího přírodního ekosystémové-

ho, popř. planetárního rámce. Dle Becka je podstatné právě to, jak společnost *normativně (sociokulturně a politicky)* vymezuje rizika ekologické krize [Beck 1986: 107-112; 1988: 68-72].

Výzvy k hodnotové transformaci moderní společnosti a civilizace na bázi růstu vědecké informace o ekologické destrukci, v jejíž efektivnost věřily některé koncepce v posledních dvaceti letech (např. E. Lászlo, A. Peccei, R. Inglehardt, Th. Rózsak ad.), narážejí na informační přesycení [Marien 1994] i na *odpor institucí a chaos*, jež produkují jejich odklady rozhodnější akce i rozpaky nad rozpory technicistních vědeckých expertiz [Suša 1996].

Empirické výzkumy z posledních dekád ukazují, že lidské společenské reakce na ekologickou krizi jsou vesměs kulturně deformovány na pouhou behaviorální reakci na podnět (tj. jsou redukovány na byrokratické *reflexní administrování ex post*), což také často ovlivňuje přístupy sociálních věd zaměřených k analýze faktorů negativních změn v životním prostředí namísto k výzkumu hlubších a trvalejších přeměn v sociálně institucionálních a procedurálních participačních přístupech. Environmentální politika je tak založena na technovědním paradigmatu poznání. Je „technizována“ ve smyslu odporu vůči *významnějším přeměnám životního stylu civilizace industriálních společností*, i ve smyslu setrvání na „pokračujících praktikách kulturně alienovaných modelů sociálního života lidí v zajetí technokratického modernismu“ [Lash, Szerszinski, Wynne 1996: 4-5].

#### **Legalizace ohrožení života: technokraticko-byrokratická „organizovaná neodpovědnost“**

Základním problémem institucí „rizikové společnosti“ je to, že ohrožení je definováno byrokratickými systémy administrace, nikoli politicky sférou veřejné politiky. Politické strany pouze předvádějí „kosmetickou symbolickou detoxikaci“, sociodramaticky „inscenují perfekcionista smíření s riziky“ [Beck 1988: 131].

Nebezpečí ohrožující přežití jsou v moderní společnosti záležitostí úředních standardů „normování normality“. Normativní definice jsou *abstraktní, závislé na expertech*, vědeckých a právních definicích: racionální prostředky dokazují, že to, co je nebezpečné a přestává být rizikem, protože přesahuje možnost rozumné kontroly, je „normální“. To, co nelze byrokraticky kontrolovat, buď neexistuje, nebo je legální. Tak se nebezpečí minimalizuje nebo paralyzuje. Legitimní nebezpečí např. dlouhodobého působení potenciálu jaderných technologií bude velkým problémem všech států 21. století. Podle Becka mají nebezpečí jaderných a chemických technologických systémů dvojí rozměr explozivní – fyzický a sociální. Sociální explozivnost se soustřeďuje ve státní správě, hospodářství, politice a veřejnosti [Beck 1988: 139]. To co exploduje, jsou kalkulace, právní normy, legitimizace a vysvětlení. Instituce odvozují svá oprávnění z jistoty neexistence nebezpečí. Vznik ohrožení působí tedy na společnost traumaticky. Uznání nebezpečí má důsledky v podobě konfliktu rozporných interpretací a o *moc interpretací* mezi oficiální politikou a veřejným míněním. Výsledkem je podle Becka „eroze legitimacy byrokratického panství“ v podobě kontrastu mezi rutinními postupy, procedurami, rituály, pravidly, normami industriálně byrokratické rizikové kalkulace, jež jsou legalizovány, a kulturními představami ve společnosti citlivé k riziku. Základní potenciál ohrožení je právě v kolapsu veřejné politiky a správy, v reálné anarchii *produkce a administrování velkých nebezpečí*, které mají velký nadnárodní dosah v rámci „organizované nezodpovědnosti“ moderních industriálních institucí. Ovšem delegitimizace byrokratických organizačních systémů moderních industriálních společností vede v konfrontaci s ohrožením života

k novým snahám po technokratické instrumentalizaci a byrokratizaci v širším procesu rostoucí politické mobilizace proti riziku.

N. Luhmann zdůrazňuje interpretační příčiny rizika: Popis konfliktní situace, jež vzniká jako důsledek rizika rozhodování vede k distinkci těch, kdo rozhodují, podstupují riziko a mají zisky – a těch, kdo jsou riziky a jejich dopady ohrožováni. Jde o konflikt zájmů, kdy ekologická komunikace ve společnosti vytváří požadavky politického řešení tohoto konfliktu. Potom však nestačí pouhá polarizace stran, případně ztotožnění s jednou z nich – je třeba *odstupu* – jenž umožní analýzu strukturálních příčin ekologických problémů, zejména růstu složitosti funkční diferenciacie moderní společnosti a technických procesů – které stírají rozdíl *rizika a ohrožení*. Luhmann se domnívá, že *více komunikace* zvyšující citlivost k ekologickým hrozbám vytváří situaci, kdy vlastně všechna rozhodnutí jsou riskantní. Avšak riziko jednoho člověka je hrozbou pro druhého. *Tak se z rizika stává ohrožení* [Luhmann 1993: 109].

Podle U. Becka je byrokratická praxe „hledání protijedů“ na nebezpečí „druhé civilizace“ přírody“ industriální moderny možná pouze „v rámci vlastní systémové logiky dosažení prahu sebezničení“ a „nového osvícení“ jako poznání, že přílišná moc technopřemyslového systému se stává jeho bezmocí, projevem iracionality. Jde o situaci, v níž „lidé přestávají věřit v božstva technicko-ekonomických zázraků“. Tento stav vědomí však nepůsobí sám automaticky, závisí na jednání lidí a na víře v minimální šanci odvrácení ohrožení života [Beck 1988: 127]. Přizpůsobit současné situaci světa naše myšlení a jednání vyžaduje podle Becka *alternativní proces modernizace* moderní společnosti – „reflexivní modernizaci“, v níž jde především o politický proces změn hodnot a institucí. Beck rozlišuje „prostou modernizaci“, která reaguje na problémy reflexně, *ex post*, pomocí instrumentální racionality – od reflexivní modernizace, jejíž podstatou je sebepoznání a sebezpřeměna pomocí komunikace, diskursu, konfliktu a difference.<sup>6</sup>

## Závěr

Z výše uvedených poznatků vyplývá, že *rozbor vztahu mezi byrokracií a ekologickou krizí* by měl být centrálním tématem výzkumu sociálního rozvoje a civilizace. Pro situaci civilizace je příznačné, že velké, složité, byrokratizované technicko-sociální systémy a globální ekologické problémy, cíle a následky sociálního jednání jsou již natolik propleteny, že nelze seriózně pokračovat v myšlení, které se stále utvrzuje v představě, že usiluje o racionální kontrolu světa. Ze stejné příčiny není možno pokračovat ani v praxi jednostranného vylepšování organizace technikou a přitom věřit, že organizací lze kontrolovat techniku, určenou k ovládnutí přírody, světa i lidí. *S překonáváním fatalismu*

<sup>6</sup>) Reflexe rizika, jež vzniká v rozhodovacích a normativních systémech se takto má stát východiskem pro sociální politiku demokratické účasti na *prevenci* ohrožení přežití. Ekologické hrozby jsou výrazem sebeohrožení industriální společnosti, která ohrožuje *kulturu i přírodu zároveň*. Právě ekologické dilema mobilizuje normativní (tj. morální) i alianční (tj. politické) síly sebezpřesahu moderny. Ekologická demokracie není pouze normativní moralizací politiky, ale také obnovou *institucí* moderní společnosti, „ekologickou modernizací“, přičemž nemůže jít pouze o ekologizaci techniky, ekonomiky, spotřeby, nýbrž o *sebeorganizaci* společnosti – např. s využitím komunitární spolupráce v sociálních sítích. Sociálně politickým problémem se v podmínkách ekologické krize stává nikoli jen to, co technická přírodní věda ví, ale stále více také to, co *neví*. *Nevědění* a znepokojení z neznámých dopadů inovačního procesu technického provozu byrokratizovaných systémů podvracejí legitimitu byrokratické racionality odvolávající se na patentované expertní vědění.

*technicistního optimismu a byrokratické organizované neodpovědnosti je ovšem třeba také překonávat fatalismus víry ve všemocnost a nezvládnutelnost technokratického panství s nadvládou byrokracie a expertokracie.* Shrnutí hlavních poznatků o vztahu byrokracie a rizikových problémů životního prostředí ukazuje následující: byrokracie jako rozšířený organizační systém, spojený s rozsáhlými, složitými, centralizovanými technickými výtvy, ovládají hlavní sféry sociální činnosti, které mají dopad na životní prostředí. Svým „řešením“ ekologických dopadů jako „technických“ problémů tyto problémy dále reprodukuje. Byrokracie deformují obsah a charakter diskuse o ekologických problémech v rámci institucionalizované ekologické komunikace. Veřejná komunikace rizika zvyšuje krizi legitimacy byrokracií: ekologická diskuse a veřejná kritika podněcují tlaky po širším politickém založení demokratické prevence rizik. K tomu přispívá také rutina, ve které jsou sociální normy rizika stanovovány byrokraticky, dochází k převrácení cíle a prostředku. Tlak kritiky veřejné diskuse a ekologických hnutí vedl k tomu, že byrokracie kooptují kritické vědění a „rutinizují prorocství“ ekologického varování v podobě vlastního kódování se sklonem k nedemokratičnosti, utajení a technicismu. Byrokratické struktury se „ekologizují“ především rétoricky a slibují „řešení ekologických problémů“. Byrokracie mají přitom sklon k preferování uzavřeného administrativního procesu, k utajení využívá často hierarchické mocenské asymetrie mezi „laickým“ a „expertním“ vědění. Technicismus na jedné straně odráží víru v apriorní technická řešení jakéhokoli problému, na druhé straně pak umožňuje rutinované odklady a překládání odpovědnosti na bedra „expertů“. Byrokratické administrování řeší problémy teprve *ex post* – až po procedurálním ověření „měření“. Tím dochází k zaostávání adaptační reakce společnosti na změny životního prostředí. Technické prostředky (včetně byrokracie samotné) nemají morální ani politickou schopnost stanovit strategické cíle sociálního jednání, obsah a smysl lidských sociálních hodnot, potřeb. Ekologická krize je tedy nejen krizí prostředků (byrokratických a technických systémů), ale rovněž krizí cílů. Ta se projevuje např. v postojích občanské většiny s pasivním očekáváním, že rozhodnutí strategicky provede „někdo nahoře“, což souvisí s celkovým rámcem konzumních kontextů života, vstřebaných vzorců sociální kontroly, socializace, výchovy, hierarchie moci, podřízenosti a nadřízenosti, dělby práce a funkční diferenciace, sociální neprůhlednosti atd.

Dnešní debaty o ekologickém riziku odhalují naléhavou potřebu aktivního hledání nového institucionálního řešení rozporů, jež by založilo jednotu vědeckotechnických prostředků a tvořivého lidského sociálního jednání na konsensu morálně hodnotových cílů. Rozpracování Weberovy metafory rutinizace charismatu na problému byrokratizovaného vědění v rámci současné diskuse o politice životního prostředí může být podnětem sociologické teorii při hlubším vysvětlení sociální povahy ekologického rizika. Při tom lze poukázat na souvislosti mezi fungováním složitých organizačně technických komplexů, rizikem a politickým procesem. Uvědomění těchto souvislostí by mělo napomoci tvůrčímu odstraňování rutiny „organizované neodpovědnosti“. Instrumentální technická racionalita je přitom konfrontována s širší hodnotovou racionalitou. Nejde však o prosté nahrazení technického morálně-hodnotovým, nýbrž o komplementární rovnováhu ve formě předvídané praktické činnosti. Cílem i předpokladem je inovace k posílení demokratického charakteru institucí.

OLEG SUŠA je vědeckým pracovníkem Filozofického ústavu AV ČR, zabývá se výzkumem hodnotových a sociálně-politických aspektů vztahu společnosti a přírody, na katedře sociologie filozofické fakulty Univerzity Karlovy vyučuje sociální teorie současné sociální změny. Je autorem

monografie Lidský potenciál jako globální problém (Praha, Filozofický ústav AV ČR 1990), spoluautorem Současná ekologická krize a filosofie (Praha, Studia Humanistica, Filozofický ústav AV ČR 1992), autorem studií Moderní společnost a ekologický problém: solidarita a konflikt (Praha, Acta Universitatis Carolinae, 1992) a Současná ekologická krize a riziko zespolčenštění přírody (Praha, Acta Universitatis Carolinae, 1994).

## Literatura

- Beck, U. 1986. *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine Andere Moderne*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Beck, U. 1988. *Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Beck, U. 1993. *Erfindung des Politischen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Beck, U. 1996. „Self-Dissolution and Self-Endangerment of Industrial Society: What Does This Mean?“ In *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, ed. by U. Beck, A. Giddens, S. Lash. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brown, D. A. 1987. „Ethics, Science and Environmental Regulation.“ *Environmental Ethics* 9: 331-349.
- Gillroy, J. M. 1992. „Public Policy and Environmental Risk: Political Theory, Human Agency, and the Imprisoned Rider.“ *Environmental Ethics* 14: 217-237.
- Griffith, R. F. 1981. *Dealing with Risk*. Manchester: Manchester University Press.
- Inglehardt, R. 1990. *The Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kahn, H. 1979. *World Economic Development 1979 and Beyond*. New York: The Hudson Institute.
- Kahn, H. 1983. *The Coming Boom. Economic, Political and Social*. London: Hutchinson.
- László, E. 1981. *Goals for Mankind*. Oxford: MIT, Oxford University Press.
- Lash, S., B. Szerszinski, B. Wynne 1996. *Risk, Environment and Modernity*. London: Sage.
- Luhmann, N. 1989. *Ecological Communication*. Cambridge: Polity.
- Luhmann, N. 1993. *Risk. A Sociological Theory*. Berlin and New York: De Gruyter.
- Marien, M. 1994. „Infoglut and Competing Problems.“ *Futures* 28: 246-256.
- Mendelsohn, K. 1976. *Science and Western Domination*. London: Thames and Hudson.
- Milbrath, L. T. 1989. *Envisioning a Sustainable Society*. Albany: State University of New York Press.
- Paehlke, R. 1988. „Democracy, Bureaucracy and Environmentalism.“ *Environmental Ethics* 10: 291-307.
- Perrow, C. 1984. *Normal Accidents, Normal Catastrophes. Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books.
- Roberts, R. H. 1995. „Religion and Capitalism – a New Convergence.“ In *Religion and the Transformations of Capitalism. Comparative Approaches*, ed. by R. Roberts. London: Routledge.
- Rozsak, T. 1979. *Person/Planet. The Creative Disintegration of Industrial Society*. London: Golancz.
- Sjöberg, L. (ed.) 1987. *Risk and Society*. London: Unwin.
- Suša, O. 1996. „Reakce na globální výzvu ekologické krize: nové globální hodnoty či adaptace institucí?“ Pp. 82-86 in *Koncipování budoucnosti v Evropě*. Praha: VŠE.
- Torgerson, D. 1994. „Limits of the Administrative Mind: The Problem of Defining Environmental Problems.“ In *Managing Leviathan*, ed. by R. Paehlke, D. Torgerson. London: Belhaven Press.

- Weber, M. 1964. *The Theory of Social and Economic Organization*. Translated by A. M. Henderson and T. Parsons. Glencoe, IL: Free Press of Glencoe and London: Macmillan.
- Weber, M. 1966. *Sociology of Religion*. London: Macmillan.
- Weber, M. 1990. *Politika ako povolanie*. Bratislava: Spektrum.
- Wynne, B. 1996. „SSK's Identity Parade: Signing Up, Off-and-On.“ *Social Studies of Science* 26: 357-391.

## Summary

The dominant interpretation of Max Weber's Theory of societal rationalisation was based on the image of bureaucracy as a stable, rational, efficient instrument for ordering and control ('domination') over nature and society. The contemporary crisis of the interactions between human society and nature confronts such an orderly static image with the risks and chaos related to the endangerment of both society and nature. The risks, by their nature, are socially constructed and cannot be judged as 'external' to society. Environmental risks are collective, producing power asymmetries in social relations. The Weberian idea of routinisation of charisma can be applied in the analysis of contemporary environmental discourse and its bureaucratic/technocratic institutionalisation.

In the first part of the study, elements of integration, transformation, and co-optation of environmental knowledge are analysed by means of bureaucratic/technocratic institutionalised environmental discourse. This illustrates the routinisation of the charisma of the originally 'prophetic' environmentalist challenge to institutions, cultural codes and established organisational-technological systems. The initial 'prophecy' has been transformed into the 'green legitimating knowledge of expertise' within the course of ecological modernization of different degrees in present-day societies. Although inevitable within the contexts of the 'bureaucratic cultures' still dominant, this can be misused to real power interest in the sustaining and growth of modern bureaucracies. Here, a model of 'ecological communication' based on systems analysis perspective reflects and is also an organic part of the bureaucratic/technocratic mode of social action and adaptation within the process of coping with environmental risks. Related problems of ways to construct the definition of risks, dangers, and 'problems' reveal the fact-values division, connected with the impersonal, anonymous, abstract ways in which environmental problems are treated by the technocratic expertise systems routine.

The second part of the study tries to describe how the bureaucratic technical systems normatively normalise the risks and 'high-risk consequences'. According to Ch. Perrow, risk escalation grows from the complexity and largeness of, and unknown and incalculable interactions between the subsystems, components of the complex technical/bureaucratic systems. These are therefore unable to adapt their routines of the rule and knowledge systems, as well their operational norms of behaviour, control, and command into the preventive, ex-ante and flexible self-control adequate to risks production. U. Beck has defined the environmental crisis of today as the problem of the way in which modern institutions organise the interactions between society, culture, and natural environment. Institutions tend to be inefficient in managing the risks and dangers produced by the very efficiency of technological growth. Instead, they show 'organised irresponsibility' through their efforts to define the danger in a framework of bureaucratic systems. These danger definitions, which contrast with wider social-cultural interpretations of the technological and environmental threats within the societal context, are structured by growing sensitivity to risk/hazard production.

The conclusions stress first, that a systematic analysis of the bureaucratic aspect has the central significance for environmental policy: ecological crisis is not the crisis of the means only but also of the goals. Major goal-displacement should be seen in the continuing belief in the 'self-correcting' capacity of technology alone which designs and creates itself. Second, environmentally responsive democratic innovation of the institutions is one of key directions for wider social-cultural overcoming of the 'bureaucratic green routinisation'.

## Česká společnost pro politické vědy

Česká společnost pro politické vědy prošla po roce 1989 obdobím zásadní transformace své činnosti a stabilizace členské základny. V současné době se zamýšlí nad tím, jak zatraktivnit svou činnost a navázat spolupráci se širší vědeckou komunitou. Jednou z možností je vytvoření pracovních skupin, zaměřených na speciální problémové okruhy, v nichž by kromě politologů participovali i badatelé z příbuzných vědních oborů. Členství v ČSPV není podmínkou. Tyto pracovní skupiny by představovaly volné fórum pro interdisciplinární diskusi a řešení problémů, zapojení členů ČSPV je dobrovolné. Předběžně navrhujeme vytvoření následujících skupin:

1. Politické teorie a ideologie
2. Stranické systémy
3. Politický a ústavní systém
4. Parlamentarismus
5. Volby, volební výzkumy, volební chování
6. Veřejná politika
7. Politická geografie
8. Komparativní politologie
9. Začleňování ČR do evropských struktur
10. Studenti-politologové

Obracíme se na zájemce o práci v některé ze skupin, aby se přihlásili na adrese:

Česká společnost pro politické vědy  
nám. W. Churchilla 4  
130 67 Praha 3

Prof. PhDr. Jan Škaloud, CSc.  
předseda České společnosti pro politické vědy