

TEHNOLOŠKO-EKONOMSKI I NOVINSKO-IZDAVAČKI ZAVOD

## NARODNE NOVINE

OOOR ZA NOVINSKO-IZDAVAČKU DJELATNOST

Ratkajev prolaz 4

o b a v j e š t a v a

zainteresirane organe, organizacije i pojedince o svojim izdanjima:

<b>I. BIBLIOTEKA „ZBIRKE PRAVNIH PROPISA“</b>	
1. Mr. Ljubomir Valković: USTAV SFRJ I USTAV SRH S USTAVNIM AMANDMANIMA i stvarnim kazalom, 9. izdanje	2.500 dinara
2. Zlatko Crnić: KOMENTAR ZAKONA O RADNIM ODNOSIMA RADNIKA U UDRUŽENOM RADU i odgovarajućih odredbi ZUR-a sa sudskom praksom, stanovištima predstavnika sudova udruženog rada i mišljenja Komisije Skupštine SFRJ za praćenje ZUR-a, 3. prošireno i dopunjeno izdanje	7.500 dinara
3. Jadranko Crnić: ZAKON O STAMBENIM ODNOSIMA S KOMENTAROM, 3. dopunjeno i izmijenjeno izdanje	3.800 dinara
4. Dr. Valentin Vouk: KRIVIČNI ZAKON SR HRVATSKE, 9. prošireno izdanje	5.800 dinara
5. Jadranko Crnić: ZAKON O NASLJEĐIVANJU s napomenama, objašnjenjima, sudskom praksom i primjerima iz prakse, 4. dopunjeno izdanje	7.300 dinara
6. Jadranko Crnić: ZAKON O EKSPROPRIJACIJI (pročišćeni tekst) S KOMENTAROM	980 dinara
7. Mato Jemrić (redaktor dr. Valentin Vouk): ZAKON O KRIVIČNOM POSTUPKU sa širim objašnjenjima, 6. izmijenjeno i dopunjeno izdanje	8.500 dinara
8. Prof. dr. Dragan Medvedović: ZAKON O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU I ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA s objašnjenjima, napomenama i bilješkama, priložima i stvarnim kazalom	8.500 dinara
9. Prof. dr. Mihajlo Dika: ZAKON O IZVRŠNOM POSTUPKU s objašnjenjima, 3. dopunjeno i izmijenjeno izdanje	8.700 dinara
10. Mr. Veljko Vujović: ZAKON O OBVEZNIM ODNOSIMA s priložima, 4. prerađeno i dopunjeno izdanje	7.300 dinara
11. Mladen Žuvela: ZAKON O OSNOVNIM VLASNIČKOPRAVNIM ODNOSIMA, komentatorske napomene, sudska praksa i drugi odgovarajući propisi, 3. izmijenjeno i dopunjeno izdanje	29.000 dinara
<b>II. BIBLIOTEKA „UDŽBENICI ZA PRAVNE, EKONOMSKE I DRUGE DRUŠTVENE NAUKE“</b>	
12. Prof. dr. Martin Vedriš – dr. Petar Klarić: OSNOVE IMOVINSKOG PRAVA, 6. izdanje	8.900 dinara
13. Prof. dr. Berislav Perić: PRAVNA ZNANOST I DIJALETIKA	5.800 dinara
14. Prof. dr. Ante Romac: RIMSKO PRAVO	9.800 dinara

# ČLANCI

## Birokracija ili autoregulacija; alternative u socijalizmu\*

Ivan KOPRIĆ, student  
prof. dr. Milan RAMLJAK  
mr. Josip KREGAR  
prof. dr. Stjepan IVANIŠEVIĆ  
prof. dr. Eugen PUSIĆ

UDK: 316.353:321.74.076.12

Stručni rad  
u. r. 29. VI 1987.

U ovom radu autori žele izgraditi okvirnu (shematsku i sistematsku) konstrukciju o temi birokracije i autoregulacije. Pretpostavka za to je utvrđenje jednog zajedničkog elementa obiju pojava, te pronalaženje, na toj osnovi, kriterija sistematizacije.

Birokracija i autoregulacija (samoupravljanje) jesu, zapravo, konkretni načini organiziranja pojedinog društva. Čini se, također, da su oni po svojim značajkama nesuglasni, ako ne i proturječni. Osim toga, jedna je od polaznih pretpostavki bila da i jedan i drugi tip društvene organizacije imaju svoje prednosti i svoje nedostatke (slabe strane), sa stanovišta objektivnih društvenih potreba i mogućnosti njihova zadovoljavanja.

Stoga je projekt razdijeljen u četiri komplementarna dijela. U prvom od njih prikazuje se birokratski tip organizacije, s naglaskom na model Maxa Webera (autor prof. dr. M. Ramljak). U drugom se dijelu kritizira takav birokratski, hijerarhijski model (autor mr. J. Kregar). Samoupravna organizacija društva, kao eventualna zamjena, odnosno alternativa birokratskoj, predmet je rasprave trećeg dijela (autor prof. dr. S. Ivanišević). Konačno, na kraju se ispituju slabosti (disfunkcije) autoreglativnog modela i mogući putovi njegove degeneracije (autor prof. dr. E. Pusić).

Projekt sadrži i uvodni dio, čija je namjena ekspliciranje određenih prethodnih problema i općenito naznačenje pitanja relevantnih za uvođenje u razmišljanje o temi (autor I. Koprić).

### I. INSTRUMENTARIJ ZA ANALIZU<sup>x</sup>

#### 1. OPĆA PITANJA PROJEKTA

1.1. O aktualnosti teme. Tema birokracije jedna je od onih koje uspijevaju kroz dugo razdoblje održati aktualnost, vraćajući se uvijek iznova u središte pažnje društva. Stoga, ako se ideja racionalnosti funkcioniranja društvenog mehanizma prihvati kao aksiomatska, trajnija zaokupljenost društva nekom pojavom logički upućuje na vitalnost, odnosno na njezino stalno obnavljanje. Takvo formalističko zaključivanje čini se da je u potpunosti poduprto i historijskim iskustvom. Iako je promatranje, za potrebe ovoga rada, ograničeno samo na socijalistička društva, uočava se dovoljan kvantum realnih dokaza o postojanju birokracije i u njima.

S druge strane, prisutnost birokratskog fenomena protivna je, ako ne samoj prirodi socijalizma, a onda svakako ciljevima njegova razvoja. Situacija je, teoretski, to zamršenija, ako se kao ispravna usvoji misao da „ukoliko se socijalističko društvo

<sup>x</sup> Prilozi autora su njihova dijelom dopunjena izlaganja s tribine „PRAVNIKA“, koja je pod istim nazivom održana 5. ožujka 1987. godine, autor Ivan Koprić.

vremenski više udaljava od oružanog dela socijalističke revolucije, utoliko opasnost po vlast radničke klase od vlastite birokratije teorijski i objektivno može da jača i da kao opasnost postane trajna."<sup>1</sup>

Kako pronaći rješenje ove problemne situacije?

1.2. **Svrha projekta.** Kao i svaku drugu, i ovu bi problemnu situaciju trebalo racionalno razriješiti. Svako rješenje, pak, pretpostavlja određenu akciju (aktivnost). Aktivnost društva mora također biti racionalna i organizirana. Pojednostavljeno, racionalnu i organiziranu društvenu akciju određuju tri momenta: teorijski putokazi, interesno-političko odlučivanje i praktično provođenje.

Iz tako postavljene opće slike u koju se želi inkorporirati (i) ovaj projekt, bez daljnje konkretizacije okolnosti izgledalo bi da je njegova svrha određena iznimno pretenciozno. Zato treba precizirati: projektom se želi istaći samo jedan opći okvir za razmišljanje o temi birokratije i autoregulacije. On ne može pretendirati niti na iscrpnost i potpunost u obradi problema na teoretskoj razini (horizontalna funkcija u društvenoj akciji), niti na takvu inicijativnu i inspirativnu snagu koja bi mogla pokrenuti organiziranu akciju u (bilo kojem) društvu (vertikalna funkcija u društvenoj akciji).<sup>2</sup>

1.3. **Koncepcija projekta.** Da bi se mogla realizirati ideja postavljanja shematske (i sistematske) konstrukcije o temi birokratije i autoregulacije, potrebno je početi od jednog zajedničkog elementa obiju pojava i na toj osnovi pronaći kriterij sistematizacije.

Birokracija i autoregulacija (samoupravljanje) jesu, zapravo, konkretni načini organiziranja pojedinog društva. Čini se također, da su oni po svojim značajkama nesuglasni, ako ne i proturječni. Osim toga, jedna je od polaznih pretpostavki bila da i jedan i drugi tip društvene organizacije imaju svoje prednosti i svoje nedostatke (slabe strane), sa stanovišta objektivnih društvenih potreba i mogućnosti njihova zadovoljavanja.

Stoga je projekt razdijeljen u četiri komplementarna dijela. U prvom od njih prikazuje se birokratski tip organizacije, s naglaskom na model Maxa Webera. U drugom se dijelu kritizira takav birokratski, hijerarhijski model. Samoupravna organizacija društva, kao eventualna zamjena, odnosno alternativa birokratskoj, predmet je rasprave trećeg dijela. Konačno, na kraju se ispituju slabosti (disfunkcije) autoregulativnog modela i mogući putovi njegove degeneracije.

Radi ekspliciranja određenih prethodnih problema i općenitog naznačenja pitanja relevantnih za uvođenje u razmišljanje o temi, projekt sadrži i ovaj, uvodni dio.

## 2. PITANJA ZA ANALIZU MEĐUODNOSA BIROKRACIJE I AUTOREGULACIJE

2.1. **Pregled.** U konceptu projekta težište je na razradi teme, u opsegu, na način i s pretenzijama kako je opisano. Izvan tog sklopa ostala su neka pitanja o kojima bi, već za samo razumijevanje daljnjeg teksta, bila potrebna prethodna informacija. Dok se iduća četiri dijela projekta odnose na obradu teme, na analizu, svrha ovoga je da dađe instrumentarij za tu analizu, da istakne neke čimbenike i momente o kojima treba voditi računa prilikom „iščitavanja” teksta. Kako analiza redovno dovodi do određenih odgovora, logički je neophodno prethodno postaviti pitanja u koordinatama kojih se olakšava i omogućava potpunije razumijevanje takvih, analizom dobivenih odgovora.

Mislim da ima nekoliko pitanja koja se javljaju na početku razmišljanja o našoj temi. Prvo, što je birokracija, a što autoregulacija? Drugo, u koje se područje društvenih odnosa te pojave mogu situirati, tj. gdje se mogu odvijati? Zatim, u kojim etapama u razvoju ljudskog društva postoje uvjeti da se one razvijaju? Konačno, pita se kakav je međusobni odnos birokratije i autoregulacije.

2.2. **Prostorno smještanje pojava.** Čini se da je neophodan uvjet pojave birokratije organiziranost u ljudskom društvu. Pitanje je možemo li takvo stanje opisati kao situaciju

<sup>1</sup> Jovantov, N., Teorijska koncepcija samoupravljanja, Naučna knjiga, Beograd, 1981, str. 37.

<sup>2</sup> Čini se ipak da takvo (skromno?) određenje svrhe projekta ne može dezavuirati „načelo zrnaca” iz narodne poslovice, odnosno zakon prelaska kvantitete u (novu) kvalitetu.

u kojoj razne skupine u određenom obliku organiziranosti obavljaju različite funkcije koje su važne za njegovo samoodržanje? Može li se taj oblik organiziranosti nazvati organizacijom, društvenim sistemom, sistemom ljudske suradnje ili nekim drugim nazivom? Koje su to skupine unutar imenovanog oblika organiziranosti i koje funkcije obavljaju? Mogu li se te skupine identificirati kao rukovodeća grupa, njezina socijalna podloga i upravni aparat? Kakvi su njihovi međusobni odnosi i mogu li se stanja tih odnosa razlikovati kao „birokratsko” i „autoregulativno”? Kako bi se mogla opisati ta stanja odnosa u organizaciji ili sistemu ljudske suradnje? Bi li se ona mogla razlikovati na osnovi različitog odvijanja komuniciranja između navedenih skupina u raznim stanjima intrasistemskih odnosa ili na osnovi nekog drugog kriterija? Da li je određeni način odvijanja komuniciranja u sistemu i s okolinom uzrok ili tek indikator birokratizacije sistema? Nadalje, može se pitati kako i u kojoj mjeri utjecaji izvan sistema dovode do njegove birokratizacije? U vezi s birokracijom može se postaviti i pitanje je li birokratizaciji podložna samo država ili je ona moguća i u ostalim oblicima organiziranosti, te kako se to može objasniti?

2.3. **Vremensko smještanje pojava.** U vezi s ovom dimenzijom problema pita se u kojim se sve velikim etapama u razvoju ljudskog društva birokracija može razviti te, konkretno, da li je moguća u socijalizmu? Je li moguća u samoupravnom socijalizmu? S druge strane, kada se javlja autoregulacija? Je li ona povijesno prethodila birokraciji ili se razvija kao reakcija na birokratsko stanje društvenih odnosa? Da li je samoregulacija nužna u socijalizmu?

2.4. **Definiranje pojava.** Pitanje o definiciji birokratije i definiciji autoregulacije u teoriji je još manje-više sporno. Jedno od mišljenja kaže da je birokracija takav način vršenja funkcija rukovođenja nekim sistemom ljudske suradnje koji karakterizira otuđenost rukovodeće grupe od njezine socijalne podloge i oslanjanje u velikoj mjeri ili isključivo na upravni aparat sistema.<sup>3</sup> Može li se ono prihvatiti? Može li se bez ikakve rezerve reći da je autoregulacija, s druge strane, definiciji birokratije odgovarajuće, ali obrnuto stanje? Da li bi to bilo preveliko pojednostavljenje problema, budući bi značilo da su birokracija i samoupravljanje dijametralno protivna, dakle nespojiva stanja društvenih odnosa?

2.5. **Istraživanje međudnosa pojava.** Kod razmišljanja o međusobnom odnosu birokratije i samoupravljanja, kao osnovno se nameće pitanje da li je moguće istodobno postojanje i birokratije i autoregulacije, tj. znači li nespojivost po definiciji ujedno i nemogućnost istovremenog postojanja obiju pojava u istom društvu? Zatim, da li su birokracija i samoregulacija jedina dva moguća izlaza, ili postoje i druge mogućnosti za socijalističko društvo? Može se postaviti i jedno filozofsko pitanje, naime, može li se, i u kojem stupnju, birokracija poistovjetiti s vladanjem ljudima, odnosno „carstvom nužnosti”, a samoregulacija s upravljanjem stvarima, odnosno „carstvom slobode”? Može li u stvarnosti uopće postojati takva jednoznačnost stanja društvenih odnosa ili je o njoj moguća samo rasprava na stanovitoj razini apstrakcije?

## 3. DODATAK: O JEDNOM METODOLOŠKOM PROBLEMU

Problemi metodološke naravi u svakom radu imaju važno mjesto, jer način njihova rješenja određuje put do zamišljenog cilja (svrhe), a to bitno uvjetuje i rezultate rada. Apstrahirajući od ostalih, ovdje se želi posebno istaći onaj koji se odnosi na opreku između supstantivne i relacione metode analize. On se najranije (na logičkom nivou), a i najjasnije može uočiti pri definiranju pojava. Čini se da je u tom pogledu naročito zahvalan primjer definiranja birokratije.

Izuzimajući iz pažnje probleme određivanja differentiae specifica, uočavaju se dva različita mišljenja o najbližem rodu pojma „birokracija”. Po prvom, birokracija je društveni sloj. Razni autori ovako građu taj stav: neki je smatraju slojem upravljača,

<sup>3</sup> V. u Koprić, I., Komuniciranje i birokratizacija društva, *Pravnik*, Zagreb, br. 2/87. (pod I.B.2).

državnom elitom, povlaštenim osobama, povlaštenom klasom, itd. Po drugom mišljenju, birokracija se određuje kao izvjesno stanje vlasti: kao način vršenja vlasti, kao stanje rukovodstva i vlasti, itd.<sup>4</sup>

Birokracija se ne javlja bez ljudskog djelovanja, sama po sebi. I u njezinim temeljima stoji ljudski element. Taj se element identificira u prvom navedenom stavu neposredno, tj. pojava se supstantivizira, poistovjećuje s određenim slojem ljudi. No, ni drugi stav ne negira ljudski faktor, već ga uključuje posredno, isticanjem da je birokracija oblik ponašanja ljudi. Identificiranje nosilaca takvog oblika ponašanja prepušta se u sferu interesno-političke aktivnosti. Pojednostavljeno, nitko nije predodređen da bude „birokrat” ni na osnovi kojeg faktora, te ga se tako može nazvati (ali samo uvjetno, i u svakom slučaju samo naknadno) samo dok bude sudionik specifičnih odnosa (relacija), bremenitih karakteristikama kojima se opisuje birokratski fenomen.

Čini se stoga da se može zaključivati o većoj prihvatljivosti relacije (odnosne) metode. U tom smjeru upućuju bar dva momenta: (1) njezina primjena otvara mogućnost za višestranu promatranje pojave birokracije (a i drugih!) – i kao zbirnog pojma za pripadnike one rukovodeće grupe koja se birokratizirala (birokracija u užem smislu riječi) (v. definiciju pod 2.4.), i kao određenog stanja načina vršenja rukovođenja (i vlasti) (birokratizam), i kao određenog procesa transformacije načina vršenja funkcija rukovođenja (i vlasti) (birokratizacija), te (2) primjena supstantivne metode opterećena je mogućnošću zloupotrebe (kakvu povijest poznaje!) pozivanjem na argumente ad hominem po bilo kojoj osnovi (rasnoj, nacionalnoj ili drugoj).

## II. BIROKRACIJA KAO OBLIK RACIONALNE REGULACIJE<sup>x</sup>

Tijekom stabilizacije apsolutističkih monarhija javlja se na političkoj pozornici poseban društveni sloj, raspoznatljiv po svojoj ulozi u stvaranju i provođenju odluka u mehanizmu vlasti. Sredinom 18. stoljeća taj se socijalni sloj označava imenom birokracija (Vincent de Gournay). De Gournay je tradicionalnim oblicima vlasti – monarhiji, aristokraciji, demokraciji – dodao četvrtu, birokraciju. Birokracija se, po njemu, ne razlikuje od ostalih oblika vlasti po načinu vršenja, već po svojim nosiocima. Nosilac monarhijske vlasti je kralj, aristokratske „odabrani”, demokratske većina, a birokratske upravni službenici, birokracija.<sup>1</sup>

Pored ovog značenja, birokracija se kao riječ izvorno upotrebljava i za oznaku „odstupanja od normalnoga”.

U jednom pismu iz 1764. F. M. Baron von Grimm piše: „... ljudi su opsjednuti predodžbom da sve mora biti normirano i maitres de requete ne žele shvatiti da u državi postoji niz problema kojima se ona ne bi trebala opterećivati ... Gospodin de Gournay je pokatkad zastupao mišljenje da se u Francuskoj javila jedna bolest, koja je usmjerena na to da se zemlja ruinira – biromanija”. Godinu dana kasnije on u pismu nastavlja: „Duša francuskih zakona je birokracija: biroci, pisari, sekretari, inspektori i intendanti nisu imenovani da bi služili dobrobiti naroda, već je, čini se, javni interes izmišljen kako bi oni mogli realizirati svoj osobni interes” (Prema M. Albrow, Bürokratie, 1972, str. 13).

Međutim, sve do početka 19. stoljeća birokracija je riječ kojom se uglavnom označava oblik vlasti (u smislu da je vrše službenici) i socijalni sloj koji vlast vrši – skupni naziv za državni službenički aparat.

U 19. stoljeću naglašavaju se negativna svojstva birokracije. U Njemačkoj to osobito čini Robert von Mohl, a u Francuskoj F. Le Play. Negativne strane birokracije ističu se u prvom redu sa specijalnog stajališta pojedinih socijalnih, odnosno profesionalnih grupa koje s birokracijom dolaze u kontakt: povlašteno slojevi ističu da ona zadire u njihove

<sup>4</sup> O tome opširnije v. Koprić, I., op. cit.

<sup>x</sup> autor prof. dr Milan Ramljak

<sup>1</sup> O tome vidi: Martin Albrow, Bürokratie, München, List Verlag 1972, str. 13. i dalje.

prirodne privilegije, trgovci da ih ometa u njihovoj, po naravi stvari, slobodnoj trgovini, umjetnici da im nameće papiromaniju, znanstvenici da je nestručna, političari da je prespora i sl.<sup>2</sup>

Pored toga, u Njemačkoj se u 19. stoljeću riječ birokracija koristi i kao oznaka za monokratski oblik organizacije uprave.<sup>3</sup>

Početkom 20. stoljeća birokracija se uglavnom ističe kao oznaka za negativnu stranu upravnog djelovanja, kao pol suprostavljen demokraciji. To je shvaćanje pregnantno izrazio R. Michels tvrdnjom o „željeznom zakonu oligarhije” kao imanentnom strukturnom svojstvu organizacije.

Korjenit obrat u gledanju na birokraciju nastaje pojavom radova Maxa Webera, osobito pojavom njegova kapitalnog djela „Wirtschaft und Gesellschaft” u dva sveska, početkom dvadesetih godina. U njegovu bogatom konceptualnom aparatu na području političke sociologije ističu se tri osnovna termina: udruženje ili organizacija (Verband), vlast i birokracija.

„Verband” je pojam kojim Weber obuhvaća širok raspon društvenih pojava, kao što su država, politička stranka, društvo ili udruženje građana, privatno privredno poduzeće i sl. Bitna značajka svih tih organizacijskih oblika sastoji se u činjenici da je za održanje njihove strukture potreban poseban subjekt – vođa, a često i upravni štab (Leiter und Verwaltungsstab).<sup>4</sup> Uz pojam vlasti vezano je ključno Weberovo pitanje: zašto ljudi slušaju, zašto pristaju na to da netko nad njima provodi svoju volju. U vezi s odgovorom na to pitanje Weber konstatira da su, povijesno gledano, sporadični slučajevi kad se volja provodi pukim lomljenjem otpora, silom. Radi se zapravo o tome da podvlašteni na neki način pristaju na odnos vlasti u društvu, i to je izvor njezina legitimiteta. Legitimitet može biti vezan za tradiciju (tradicionalna vlast), za karizmatiku fasciniciju iznimnim svojstvima određene ličnosti (karizmatička vlast) i za racionalan normativni sustav (legalna vlast).<sup>5</sup>

Za realizaciju odnosa vlasti vlastodržcima je, uz legitimitet, potreban i odgovarajući upravni aparat, pa se uz svaki od tri navedena oblika vlasti razvija i odgovarajući oblik uprave. Legalnom obliku vlasti najbolje odgovara čisti birokratski tip uprave, za koji Weber često upotrebljava naziv birokracija.

Obilježja birokratske uprave Weber navodi u kontekstu analize legalne vlasti,<sup>6</sup> pa su neke značajke legalne vlasti ujedno i obilježja čistog birokratskog tipa uprave. Ta je isprepletenost obilježja legalne vlasti i birokratske uprave osobito vidljiva u okvirnim pretpostavkama (Vorstellungen) i načelima (Grundkategorien) legalne vlasti.<sup>7</sup> Weber ne daje definiciju birokracije, ali utvrđuje njezina ideal-tipska, paradigmatička obilježja. Napominjući da je „najčistiji onaj tip legalne vlasti koji se vrši s pomoću birokratskog upravnog štaba”,<sup>8</sup> on ističe da se u čistom birokratskom tipu uprave taj aparat (štab) sastoji od pojedinih službenika (ne iz kolegijalnih organa) koji imaju u vezi s njihovom službom slijedećih deset osobina:

- osobno su slobodni i vezani su samo službenim, normama fiksiranim dužnostima;
- u službi su hijerarhijski poredani;
- njihove su kompetencije (krug dužnosti i ovlasti koji proizlazi iz specifične podjele rada u organizaciji) unaprijed utvrđene;
- u službu dolaze svojevoljno na temelju ugovora; službu mogu slobodno otkazati, a iz nje mogu biti udaljeni samo pod određenim uvjetima;
- u službu ne dolaze izborom, već imenovanjem, i to na temelju stručnih kvalifikacija (provjerenih ispitom ili diplomom);

<sup>2</sup> Isto, str. 30.

<sup>3</sup> Isto, str. 28–29.

<sup>4</sup> Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, I, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1956, str. 34.

<sup>5</sup> Isto, str. 159.

<sup>6</sup> To čini pod naslovom „Legalna vlast s birokratskim upravnim štabom”. Isto, str. 160.

<sup>7</sup> Isto, str. 160–162.

<sup>8</sup> Isto, str. 162.

– plaću primaju u novcu, i to u prvom redu prema rangu koji zauzimaju na hijerarhijskoj ljestvici, a imaju i pravo na mirovinu;

– osigurano im je napredovanje tijekom službe (Laufbahn), a napreduje se ili na osnovi radnog staža ili na osnovi pokazanih rezultata u radu ili pak na osnovi jednoga i drugoga;

– odvojeni su od materijalnih sredstava uprave, i službu ne mogu prisvojiti;

– podvrgnuti su službenoj disciplini i sustavnom nadzoru u toku rada.<sup>9</sup>

Weber opetovano ističe da je čisti birokratski tip uprave najracionalnije, najdjelotvornije sredstvo za realizaciju ciljeva organizacije (Verbanda) u uvjetima legalne vlasti. Njegova efikasnost počiva osobito u činjenici da se poslovi obavljaju stručno, dakle, na temelju znanja stečenog obrazovanjem i radom. Moguće je, kaže Weber, „birati samo između 'birokratizacije' i 'diletantizacije' uprave”.<sup>10</sup> Nadmoć birokratske uprave nad diletantskom leži u njezinoj stručnosti (Fachwissen). „Birokratsko upravljanje znači moć (Herrschaft) na temelju znanja: to je temeljno obilježje koje birokraciju čini izuzetno racionalnom”.<sup>11</sup> Njezine se tehničke prednosti osobito ističu u usporedbi s kolegijalnim, počasnim i drugim neprofesionalnim oblicima obavljanja upravnih poslova, jer osiguravaju „preciznost, brzinu, jednoznačnost, stručnost, kontinuitet, diskreciju, jedinstvenost, strogo podređivanje, uštedu na trvenjima, te stvarnim i personalnim troškovima”.<sup>12</sup> Zbog tih svojih prednosti birokratsko-monokratska uprava je racionalnija od drugih strukturnih varijanti i odnosi se prema njima kao što se strojni oblik proizvodnje odnosi prema nestrojnom obliku.<sup>13</sup>

Zahvaljujući tome, birokratski je tip uprave prikladan za razne oblike organizacija, kao što su država, crkva, politička stranka, poduzeće i sl. I ne samo to. Ona je prikladna kako za kapitalizam, koji bez nje ne može postojati, tako i za svaki „racionalni socijalizam”.<sup>14</sup>

Kao što vidimo, Weber u birokraciji (čistom birokratskom tipu uprave) vidi nastupajući dominantni regulator u društvu. Postulirajući podjelu vlasti u društvu, razlikujući, dakle, „gospodare” i „aparata”, on u neosobnim odnosima između uprave i članova društva, u neosobnim odnosima među članovima upravnog aparata – ti se odnosi uspostavljaju, održavaju i mijenjaju u skladu s apstraktnim pravilima normativnog sistema – i u stručnosti uprave vidi ključne čimbenike nadmoćnosti birokratskog tipa uprave tipovima uprave karakterističnima za druga dva tipa vlasti, tradicionalnom i karizmatičnom. Ne treba posebno isticati da Weber uz taj tip uprave, uz birokraciju ne veže negativnu vrijednosnu konotaciju. To je za njega jednostavno društvena činjenica, vrijednosno neutralna, nastala u određenim uvjetima društveno-ekonomskog razvitka, a izraz je racionalne orijentacije dominantnih društvenih faktora.

### III. DISFUNKCIJE BIROKRACIJE I NJIHOVO PREVLAĐAVANJE<sup>x</sup>

#### 1. DISFUNKCIJE BIROKRACIJE

Max Weber smatrao je birokraciju krajnjim oblikom racionalne regulacije, no kako to često biva, teorijski model je u primjeni, osim željenih, funkcionalnih efekata, polučio i niz onih koji se nisu očekivali ili predviđali. Navedimo redom:

<sup>9</sup> Isto, str. 162–163.

<sup>10</sup> Isto, str. 164.

<sup>11</sup> Isto, str. 165.

<sup>12</sup> Isto, sv. II, str. 716.

<sup>13</sup> Isto.

<sup>14</sup> Isto, str. 165.

<sup>x</sup> autor asistent mr Josip Kregar

1. Strogo pridržavanje pravila i discipline nisu jamstvo ostvarenja cilja. Umjesto vanjskog cilja organizacije, stvarni cilj organizacije postaje očuvanje postojećeg poretka i disciplina koja je sama sebi cilj.<sup>1</sup>

2. Hijerarhijska organizacija sporo se prilagodava promjeni.<sup>2</sup>

3. Hijerarhijski vrh ne može nadzirati sve zadatke u organizaciji te radi toga prenosi ovlasti na niže razine. Između tako podijeljenih zadataka i eventualnih novih organizacijskih jedinica dolazi do kompeticije, a što je još važnije, i do shvaćanja da je taj izvedeni cilj presudno važan. Dolazi do „bifurkacije” općih i posebnih ciljeva.<sup>3</sup>

4. Ne videći vlastitu ulogu u poslu, oni na dnu hijerarhijske piramide nastoje ostvariti zadatke uz minimum napora i minimalno opiranje različnim propisima i naredbama.<sup>4</sup>

5. Službeni autoritet, koji proizilazi iz pozicije u hijerarhiji, nije identičan s autoritetom znanja. Specijalizacija dovodi do toga da podređeni u načelu imaju veće stručno i tehničko znanje od nadređenih.<sup>5</sup>

6. Hijerarhija stimulira konformizam i prosječnost i sankcionira odstupanje od prosjeka i inovativnost.<sup>6</sup>

7. Naređivanje znači i stvaranje psihološki konfliktne situacije. Inzistiranje na poslušnosti izaziva ili apatičnost ili agresiju i time potrebu za čvršćom disciplinom i daljnjim naređivanjem.<sup>7</sup>

8. Ljudska cijena, izražena u otuđenosti, nedovoljnoj unutrašnjoj motiviranosti i konfliktima hijerarhije vrlo je visoka.<sup>8</sup>

9. Nerealistično je vjerovanje da su ljudi po prirodi skloni motivaciji, zasnovanoj na nagradama i kaznama.<sup>9</sup>

10. Pored eksplicitnih ciljeva organizacije postoje i ciljevi njenih članova i samostalni interes očuvanja institucije. Organizacija nije puko oruđe za ostvarenje ciljeva.<sup>10</sup>

11. Naređivanje je moguće samo kod relativne tehničke jednostavnosti poslova (kako se vidi u primjeru, i tu postoji sumnja). Povećana uloga znanja u radnom procesu zahtijeva drugi tip vođenja.

Na temelju toga se razabire da nije riječ o osamljenim primjerima, nego o zakonitostima koje vrijede van naše volje i dobrih namjera, van našeg vremena i prostora. Te postavke rezultat su kritike hijerarhijskog modela organizacije.

Ova „kognitivna” kritika hijerarhije i ukazivanje na njezine nedostatke, raširena u pedesetim i šezdesetim godinama našeg stoljeća, nikada ne bi uhvatila dubljeg korijena u društvenim znanostima da joj potvrdu nije davala svakidašnja menadžerska praksa i niz istraživanja koja su samo potvrđivala, pa i radikalizirala ovakve teze.

<sup>1</sup> J. G. March, H. A. Simon: *Organizations*, Wiley, 1958, str. 36–47.

E. Pusić: *Suvremeni razvoj teorija o upravnoj organizaciji*, Zbornik VUS No. 3, 1966, str. 19.

E. Pusić: *Problemi upravljanja*, Naprijed, 1971, str. 67–75.

E. Pusić: *Nauka o upravi*, Školska knjiga, 1978, 324.

I. Perko-Šeparović: *Teorije organizacije*, Školska knjiga, 1976, str. 34, 35.

M. Ramljak: *Centralna i lokalna uprava u razvoju*, PFZ, 1982, str. 160, 161.

B. Babac: *Samoupravno odlučivanje i birokratska struktura*, PF Osijek, 1986, str. 80, 81.

„Takvi slučajevi su toliko rašireni da nam primjeri lako polaze za rukom. Radi se o promjeni cilja kad se ograničenje troškova za plaće i istraživanja od uprave sveučilišta smatra uštedom, ili kad crkvena zajednica, koja je uostalom svedena na zajednicu odgoja i olakšanje kontakta, proglašava čudorednost glavnim sadržajem.”

R. Mayntz: *Soziologie der Organization*, Rowohlt, 1972, str. 78.

<sup>2</sup> V. Thompson: *Modern Organizations*, Knopf, 1961, str. 152.

M. Crozier, E. Friedberg, *L'acteur et le système*, Seuil, 1977, 12–30.

F. Bučar, *Upravljanje*, Cankarjeva založba, 1981, str. 34.

Kod navedenih autora vidi se postupni prijelaz prema shvaćanju da nije riječ samo o usko organizacijskom problemu već o sistemskom efektu sporog i nedovoljnog prilagodavanja okolini. Ako organizacija nije kadra da promjenom integracijskog obrasca svoje strukture (tj. hijerarhije) i povećanjem vlastite složenosti odgovori na porast složenosti relevantne okoline, započinje stagnacija i entropijski procesi. Vidi, E. Pusić: *Upravni sistemi I*, GZH, 1985.

## 2. PREVLADAVANJE DISFUNKCIJA BIROKRACIJE

Kada bi Švedska davala Nobelovu nagradu za teoriju organizacije (H. Simon!)<sup>11</sup> sigurno bi je dobio onaj tko može preskripcijom opisati postbirokratske oblike organizacije, jer ne radi se o našem vrijednosnom ili načelnom stavu, već o formi organizacije koja bi sa stajališta novih društvenih vrijednosti trebala biti djelotvorna.

Suvremene organizacije nalaze se u brzo promjenjivoj okolini, traže brze prilagodbe novim tehnologijama i zahtjevima, sve se više oslanjaju na ekspertno znanje, inovativnost i inicijativu onih koji neposredno rješavaju zadatke. Planiranje postaje sve važnija funkcija. Uloga tehnologije vrlo je visoka, i iz mnogih poslova izbačen je dosadan repetativan rutinski rad. Priznavanje značenja znanja i inicijativnosti podređenih uvodi ih u interesnu participaciju. Nastaju nove tehnike motiviranja radnika (job enrichment, job enlargement, autonomous work groups),<sup>12</sup> nove tehnike kontrole djelotvornosti managementa, planiranja ljudskog potencijala i sl. Istodobno se razvijaju kultura, društvene vrijednosti i politički programi koji se oštro suprotstavljaju posljedicama hijerarhije.

Npr., Warren Bennis<sup>13</sup> smatra da će to biti organizacija zasnovana na nehijerarhijskoj strukturi (tim!), ograničena trajanja i brze transformacije, vođena više stručnim sposobnostima, nego autoritetom položaja, organizacija s demokratskim metodama kontrole. Taj model pokazao se prihvatljivim za organizacije koje istupaju na striktnom tržištu (nagrade i kazne tržišta odmah se reflektiraju na organizaciju), tj. za industrijske organizacije, ali naš problem se često nalazi izvan te sfere u državnoj upravi i javnim službama. Na sveučilištu u Cincinatu taj model jednostavno nije funkcionirao (usprkos tome što se, u tehnološkom smislu i u tradiciji, sveučilišta čine idealnim mjestom za takav eksperiment).<sup>14</sup>

Orion White<sup>15</sup> iskušao je model „dijalektičke organizacije” u socijalnim službama u San Antoniu:

- umjesto kao stranke, klijente se tretiralo kao suradnike. Klijenti su ocjenjivali službu;
- umjesto da ih se tretira kao „predmet”, „slučaj”, klijente se tretiralo kao cjelovite ličnosti;
- klijenti su ohrabrivani da se sami nose s problemima i da mijenjaju okolinu;
- nisu se birali slučajevi s lakim rješenjima, što se zbiva kod onih organizacija koje se samo formalno žele doimati efikasne;
- osoblje je bilo promjenjivo i zamjenjivalo je mjesta. Umjesto „apolonijske” prevladavala je „dionizijska kultura” – „Politics of love” (!).

Eksperiment je bio skup, a mišljenja o njegovoj djelotvornosti su podjeljena.<sup>16</sup>

<sup>3</sup> „Delegacija ima nekoliko neposrednih posljedica. Kao što se i htjelo, ona povećava izvježbanost i specijalizaciju.

Restrikcija pažnje na mali broj problema povećava iskustvo unutar tih ograničenih okvira i povećava sposobnost službenika da se nose s tim problemima. Operirajući tim mehanizmom ... delegacija rezultira departmentalizacijom i povećanjem bifurkacije interesa između podjedinica organizacije. Potreba za održavanjem podjedinica nameće slaganje sa ciljevima podjedinice preko i iznad njihova doprinosa cjelokupnom programu organizacije ... Rezultati obuke i povećana kompetentnost plaćeni su povećanim troškom mijenjanja osoblja ... Bifurkacija unutar organizacije vodi porastu konflikta između podjedinica” (Szelnik); prema, D. S. Pugh: *Organizational Theory*, Penguin, 1980, str. 36.

Vidi i Perko-Šeparović, op. cit. str. 35.

<sup>4</sup> „... ona (bezlična pravila – op. JK) povećavaju jasnoću u predodžbi članova organizacije o tome koji je prihvatljivi minimum doprinosa pojedinog člana organizacije”, I. Perko-Šeparović, ibidem.

<sup>5</sup> „Paralelno pojavljuje se u pojedinim organizacijama i alternativa hijerarhiji. Tehničko vodstvo je u takvim granama specijalizirano, tj. inicijativu za pojedine akcije preuzima i glavnu ulogu igra onaj specijalista koji je po svojoj stručnosti najbliži problemu”.

E. Pusić: *Upravni sistemi I*, str. 482.

Vidi i E. Pusić: *Nauka o upravi*, str. 270–275.

<sup>6</sup> T. Burns, G. Stalker: *The Management of Innovations*, Tavistock, 1961.

V. Thompson, op. cit.

Vidi npr. i Kregar, Pusić, Šimonović: *Gospodarenje društvenim radnim potencijalom*, JAZU, 1985.

Takvih eksperimenata ima još.<sup>17</sup> Nekako se čini da je otvorena kompeticija za postbirokratske forme organizacije.<sup>18</sup>

WEBEROV TIP	POSTBIROKRATSKI TIP ORGANIZACIJE
1. Nadležnost i autoritet položaja	1. Autoritet ide od osobe osobi prema sposobnosti da rješi problem
2. Pisana formalna pravila	2. Organizacija koja se brzo prilagođava novim uvjetima
3. Neosobnost	3. Stranke kao ravnopravni suradnici
4. Hijerarhija	4. Timske mreže, nitko nije a priori nadređen
5. Specijalizacija	5. Timsko rješavanje problema i kolektivna odluka
6. Karijera	6. Visoka organizacijska i profesionalna mobilnost
7. Stalnost	7. Privremenost organizacije. Organizacija postoji dok se ne promjene ciljevi ili načini njihova ostvarenja
8. Tajnost	8. Otvorene komunikacije

Postoje li elementi te sheme i u našoj stvarnosti?

<sup>7</sup> „Pored toga što je neekonomična, jer troši vrijeme na neproduktivan rad, hijerarhijska organizacija frustrira kako podređene, jer ih podvrgava nadzoru na poslu koji bi mogli raditi i autonomno, tako i nadređene koji ne mogu postići discipliniranu poslušnost svojim nalogima”.

E. Pusić, *Upravni sistemi*, str. 482.

U golemom broju relevantne literature vidi, na primjer, izvrsnu studiju V. Rus, V. Arzenšek: *Rad kao sudbina i rad kao sloboda*, Liber, 1984, osobito str. 227–233.

<sup>8</sup> Postoji kontinuitet sociološke kritike otuđenosti i hijerarhije, o cijeni koju plaća osobnost pojedinca zahtjevima efikasnosti hijerarhije. Mada je najpoznatija marksistička varijanta te kritike (teorija alijenacije), Tocqueville govori o smanjenom značaju čovjeka, Durkheim o anomiji, Simmel o racionalizaciji svijeta, što se sve može svesti na zajednički nazivnik racionalističke kritike hijerarhije. Vidi R. Naisbet: *The Sociological Tradition*, Reinemann, 1966, str. 107–173, 264–313.

U ovom kontekstu posebno je značajna uloga M. Webera kojega se u niz navrata isticalo ideološkim zastupnikom ili barem tumačem birokratske ideologije. U najmanju ruku, radi se o neinformiranosti; „Zamislite posljedice onog procesa sveopšte birokratizacije i racionalizacije koji nam se već približava ... ali glavno pitanje nije u tome kako možemo pomoći i ubrzati taj razvitak, već šta možemo učiniti da se suprotstavimo toj mašini da bi spasili ostatak čovečanstva od ovog rasparčavanja ljudske duše, od ove apsolutne prevlasti birokratskih životnih ideala”; prema M. Đurić: *Sociologija Maxa Webera*, Matica Hrvatska, 1964, 172.

„Sudbina je našeg doba koje se odlikuje racionalizacijom i intelektualizacijom i prije svega oslobođenjem od svih čarolija svijeta, da su se upravo krajnje i najsublimiranije vrijednosti povukle iz javnosti...” M. Weber: *Metodologija društvenih nauka*, Globus, 1986, str. 281.

Osim ovakve, uvjetno rečeno racionalističke kritike društvenih posljedica hijerarhije, linija kritike kontinuirano postoji u svim emancipatorsko-utopističkim zamislima i pokretima.

Nastala sasvim neovisno, kao ogranak nastojanja da se poveća managerska djelotvornost, i čitava teorija „ljudskih odnosa” u okviru organizacione teorije (E. Mayo, Roethlisberger i drugi), baš u naglašavanju potencijala nematerijalne i psihološke motivacije neposredno je pridonjela kritici efikasnosti hijerarhije, unoseći u račun i elemente gubitka kvalitete humanog življenja.

<sup>9</sup> „Psihološke pretpostavke klasične teorije zaista su naivne. Koncentrirana na organizacionu strukturu, ta teorija operira s vrlo pojednostavljenim modelom pojedinca, neke vrste homo oeconomicus administrativus koji reagira uglavnom automatski na sistem nagrade i kazni ... Pokazalo se da materijalni stimulansi ne djeluju uvijek, da ne djeluju pouzdano, da ne djeluju sami, da ne djeluju na prvom mjestu, već da jednako ili čak prvenstveno utječu na držanje i radni efekt, zadovoljstvo pojedinca, njegovu lojalnost prema grupi i drugi ...” E. Pusić: *Problemi upravljanja*, str. 49. Vidi i I. Perko-Šeparović, *Teorije organizacije*, str. 24.

O odnosu ovakvih shvaćanja prema kritici birokratske hijerarhije (P. Blau, J. Thompson, C. Perow, J. Goldthorpe i D. Lockwood), C. Argyris: *The Applicability of Organizational Sociology*, Cambridge University Press, 1972.

<sup>10</sup> Vidi M. Crozier: *La phenomene bureaucratique*, Seuil, 1963. Babac, pojašnjujući shvaćanje Croziera, kaže: „Naime ti pisci (March i Simon) nisu nikako uvidali kako razlog da se pojedinci i grupe bore protiv centralizacije može ležati i u njihovoj težnji za poboljšanje svoje prednosti na štetu drugih pojedinaca i grupa, prije svega u borbi za moć. To opet sa svoje strane, vodi jačanju primjene neosobnih pravila, centralizacije i općenito stalnom pojačanju birokratskog cercle vicieux”. B. Babac, op. cit.

IV. SMISAO SAMOUPRAVLJANJA<sup>x</sup>

Temeljna svrha i smisao samoupravljanja u udruženom radu je oslobođenje rada, prevladavanje svih oblika otuđenja rada i radnog čovjeka. Pod oslobođenjem rada razumijevamo dugotrajni i složeni proces promjena u organizaciji i načinu proizvodnje, u odnosima među ljudima, u njihovoj svijesti i vrijednosnim orijentacijama, u društvu uopće. Neke komponente tog procesa kadri smo bolje i potpunije sagledati, te utvrditi osnovni smjer i modalitete promjena. O drugima više pretpostavljamo, a manje znamo.

Proces oslobađanja rada uključuje prije svega ukidanje, bolje reći prevladavanje svih oblika *najamnih odnosa* u društvenoj proizvodnji. Temelj najamnih odnosa u društvu jest ekonomska vlast, vlasništvo sredstava za proizvodnju. Nosilac vlasničkog monopola, bilo da je riječ o privatnom kapitalistu ili o državnom aparatu u raznim varijantama državnog vlasništva, raspolaže sredstvima i rezultatima rada radnika i temeljem tog monopola prisvaja u radnom procesu višak rada. Na toj osnovi reproduciraju se u društvu odnosi trajne interesne dominacije, odnosno eksploatacije radnika. Prema tome, u tom aspektu proces oslobađanja rada znači proces podruštvljenja sredstava rada, pretvaranje tih sredstava iz vlasništva monopolističkih grupa u „vlasništvo” svih radnih ljudi, odnosno prevladavanje vlasničkih odnosa u društvu općenito. Istodobno, to znači stvaranje takvih uvjeta u kojima će svaki radnik zajedno s ostalim članovima radne zajednice samostalno i ravnopravno odlučivati o rezultatima zajedničkog rada. Dosadašnja iskustva u izgradnji samoupravljanja u Jugoslaviji pokazuju da i jedno i drugo predstavlja složeni problem. Zamjena institucije vlasništva, koja se u toku tisuća godina izgradila oko društvenog odnosa ekonomske dominacije, s takvim institucionalnim mehanizmom koji će tu dominaciju onemogućiti i istovremeno osigurati normalni tok društvene reprodukcije, otežana je, s jedne strane, potrebno da se riješe svakidašnji praktični problemi prijelaznog razdoblja, a s druge strane, rezistentnošću starih struktura u odnosima i svijesti ljudi.

Druga komponenta procesa oslobađanja rada je prevladavanje *hijerarhijskih odnosa* u organizaciji udruženog rada. Dominantni oblik kooperacije u industrijskom društvu je procesna organizacija. Ona se temelji na diobi radnog procesa do najmanjih dijelova, radnih operacija, uz istovremeno njihovo povezivanje putem posebnog hijerarhijski organiziranog koordinativnog aparata. U hijerarhijskoj organizaciji reproduciraju se odnosi trajne interesne dominacije. Pojedinci na višim položajima, bez obzira na njihov stvarni doprinos sveukupnom kooperativnom pothvatu, trajno ostvaruju veća primanja iz ukupnog dohotka organizacije od onih koji se nalaze u nižim slojevima hijerarhijske piramide. Nekad je to doista nagrada za kvalitetniji, tehnički kompetentniji i za organizaciju korisniji rad. Ali ne uvijek. S razvojem tehnologije trajna interesna prednost viših hijerarhijskih stupnjeva sve više gubi svoje opravdanje. U modernoj proizvodnji radni

<sup>11</sup> Herbert Simon je za svoj rad uistinu i dobio Nobelovu nagradu, istina, za ekonomiju!

<sup>12</sup> M. Butteriss: *New Management Tools*, Pretince Hall, 1979.

<sup>13</sup> W. Bennis: *Beyond Bureaucracy*, McGraw Hill, 1966.

<sup>14</sup> McCurdy: *Public Administration: A Synthesis*, Cummings, 1977, str. 346.

<sup>15</sup> O. White: *The Dialectical Organization: An Alternative to Bureaucracy*, *Public Administration Review* Vol. 29, No. 1, 1969 str. 32-42.

<sup>16</sup> F. Marini: *Toward a New Public Administration*, Chandler, 1971.

<sup>17</sup> Na žalost, ograničenost prostora ne dozvoljava šire eksplikacije dvojice najznačajnijih eksponenata novog pristupa „preskriptivnoj” organizaciji: Dwight Waldo i Vincent Ostrom spadaju u tu kategoriju.

Osim njih postoji veliki broj pokušaja – npr. sistematizacija i pregled kod M. Butteriss: *New Management Tools* – ali i prilično jednostranih interpretacija Tofflera, Nisbitta, ili naivnih pobornika futuroloških studija.

<sup>18</sup> Shema prema McCurry: *Public Administration: A Synthesis*, str. 349.

<sup>x</sup> autor prof. dr Stjepan Ivanišević

doprinos jednog specijalista na nižem stupnju hijerarhije postaje važniji, ili barem jednako vrijedan kao i doprinos nosioca neke vodeće funkcije. Otuda osnovanost ideološkog zahtjeva da radni ljudi ravnopravno i neposredno, po kriteriju srazmjernog doprinosa u ukupnom rezultatu organizacije, odlučuju o raspodjeli svojih osobnih dohodaka. Problem nije, međutim, jednostavan, kako se možda na prvi pogled čini. Kraj niskog stupnja razvika proizvodnih snaga i produktivnosti, razmjerno primitivne tehnologije, niske stručnosti i obrazovanosti radnika i velikih razlika u radnom doprinosu nosilaca raznih funkcija u radnom procesu, hijerarhijski se odnosi nužno reproduciraju, usprkos ideološkom zahtjevu za njihovim ukidanjem. U takvim uvjetima može stanovito opadanje produktivnosti rada u organizaciji biti cijenom postizavanja opće interesne ravnopravnosti radnika. Pouka dosadašnjih iskustava u raspodjeli ostvarenog dohotka jest da rješavanju hijerarhijskih odnosa u organizaciji treba prići diferencirano, uvažavajući dostignuti stupanj tehnološkog razvoja i produktivnosti rada, s jedne, i specifičnosti kooperacije u različitim društvenim djelatnostima, s druge strane.

Samoupravljanje znači principijelno negiranje svakog oblika dominacije u društvu, a to znači i odnosa *političke vlasti*, utemeljene na monopolu sredstava fizičke prisile u društvu. Umjesto institucija političke vlasti valjalo bi izgrađivati institucije slobodne društvene samoregulacije, u kojima bi radni ljudi autonomno i ravnopravno uređivali svoje odnose, polazeći od načelne interesne ravnopravnosti. Ovaj zahtjev se temelji na spoznaji da je politička vlast u suvremenom društvu postala glavna opasnost i glavni izvor regresivnog kretanja, kako zbog destruktivnosti sredstava kojima raspolaže i zbog osamostaljanja organiziranih sistema koji joj služe kao instrument, tako i zbog antagonističkog suprotavljanja organizacijsko-institucionalnih ciljeva raznih suparničkih političkih sustava u svijetu. Cijena društvene regulacije putem vlasti postaje stoga prevelikom i neprihvatljivom. Međutim, napuštanje institucija političke vlasti koja „najbolje zna” što je za društvo „korisno”, a što „štetno”, i nedvojbeno određuje što se smije, a što se ne smije, u prvi mah dovodi do golemog porasta neizvjesnosti u društvu. Neizvjesnost s kojom je suočena tradicionalna podanička svijest izaziva u njoj nesigurnost i spremnost da u svakom trenutku „krize” potraži utočište u poznatim i pouzanim strukturama vlasti. Utoliko je teži zadatak izgradnje prijelaznih političkih institucija. One trebaju osigurati normalno, svakodnevno rješavanje interesnih suprotnosti u društvu, služeći se pri tome metodama sporazumijevanja i dogovaranja, a samo iznimno metodama prisile. Istodobno, te institucije treba izgraditi tako da se onemogući trajna koncentracija od udruženog rada otuđene političke moći. Takva bi koncentracija u prijelaznom razdoblju, u toku izgradnje samoupravnog društva koja ne može proći bez poteškoća, lutanja, problema a ponekad i kriza, bila stalni izazov i prilika onim društvenim snagama, koje bi sve teškoće prekratile i „riješile” jasnim diktatom političke vlasti.

Konačno, proces oslobađanja rada znači u krajnjoj liniji prevladavanje određenih suprotnosti koje nastaju iz postojeće *društvene diobe rada*. Tu prije svega mislimo na one suprotnosti koje proizlaze iz trajnog monopola nekih radnih organizacija i asocijacija na obavljanje određenih društvenih poslova. U uvjetima samostalnosti i ravnopravnosti svih kooperativnih grupa taj monopol može biti temeljem trajne interesne dominacije. Tu je, zatim, suprotnost između tzv. proizvodnog i neproizvodnog rada, odnosno između privrednih i društvenih djelatnosti. Sve je jasnije da rješenje tog odnosa nije u davanju prevage bilo proizvodnom, bilo neproizvodnom radu, već u njihovu povezivanju, integraciji kojom će se uz neophodno uvažavanje društvene opravdanosti tih djelatnosti, osigurati usklađivanje međusobnih interesa ljudi koji u njima rade. Ovamo, konačno, pripada i tradicionalna suprotnost između fizičkog i umnog (intelektualnog) rada, koja je nastala kao izraz određenih povijesnih nužnosti u razvoju društva i društvene diobe rada. Pretpostavka o superiornosti umnog nad fizičkim radom u klasnim je društvima poslužila kao opravdanje interesne dominacije onih socijalnih grupa koje su trajno reproducirale ljude za intelektualna zanimanja. S ekonomskim, kulturnim, posebno tehnološkim razvojem, ova se razlika smanjuje, a time nestaje osnova za ovaj oblik interesne dominacije. Naposljetku, proces oslobađanja rada u krajnjoj liniji znači prevladavanje suprotnosti između rada kao nužnosti i rada kao izvora zadovoljstva.

Na sadašnjem stupnju razvoja rad za čovjeka predstavlja ekonomsku nuždu, jer si on radom priskrbljuje materijalna sredstva potrebna za svoju egzistenciju. U socijalističkom društvu samo rad može biti osnova stjecanja dohotka, pa ova „prisilna” priroda ljudskog rada postaje manje više univerzalnom. Istovremeno, rad kao stvaralački čin može čovjeku biti izvor naročitog zadovoljstva i sreće. Uživanje u radu kao takvom za sada je privilegija razmjerno malog broja ljudi. Krajnji cilj procesa oslobađanja rada jest da to postane dominantni motiv svačijega rada.

## V. SLABE STRANE SAMOUPRAVLJANJA I PUTOVI NJEGOVE DEGENERACIJE<sup>x</sup>

Na temelju povijesnog iskustva čovječanstva trebali smo već naučiti da *nema idealnih rješenja*. Smiješno je da kao ozbiljni ljudi nastavljam o navikom uspoređivanja karikatura prošlosti i sadašnjosti s posve nekontroliranim idealizacijama predložene budućnosti. Trebalo bi zapravo zahtijevati, da svatko tko dolazi s novom idejom o usrećivanju čovječanstva, prije nego što uopće spomene njezine prednosti, pokuša nabrojiti sve njezine vjerojatne nedostatke.

To, naravno, vrijedi i za naše *samoupravljanje*. Naslušali smo se o njegovim prednostima, nagledali njegovih slabosti. Zato, kad se danas pokušavamo držati gornje preporuke i razmisliti o nedostacima samoupravljanja, moramo taj zadatak podijeliti na dva dijela. Nedostaci koji se vide danas kod nas i nedostaci koji bi se vjerojatno pokazali da samoupravljanje nije počelo u siromašnoj balkanskoj zemlji, nego pod optimalnim uvjetima razvijenosti kakvi danas nisu vjerojatno nigdje još ostvareni.

Slabosti samoupravljanja danas kod nas mogu se svesti na zajednički nazivnik: *anticipacija*. Samoupravljanje je uvedeno normama kao proizvodni odnos kad odgovarajuće stanje proizvodnih snaga još ni izdaleka nije dosegnuto. To znači:

– Nema još prirodne tehnološke baze samoupravljanja koja zahtijeva prenošenje bar većine rutinskih poslova s ljudi na strojeve putem automatizacije, robotizacije, kompjuterizacije itd. Rutina ne zahtijeva obrazovanje, pa ni ne osposobljava za donošenje složenih odluka.

– Nema odgovarajućih radnih navika koje radni angažman čine neovisnim od vanjskih pritisa. Odnos je prema radu mahom seljački, tj. rad je kazna božja, pa što ga je manje – to bolje. Socijalizam znači „baciti lopatu iz ruke”, tj. kloniti se teškog i zamornog rada u bilo kojem obliku. Nema internalizirane radne discipline koja hijerarhijski nadzor čini više-manje suvišnim.

– Nema potrebne makroregulacije unutar koje bi se odluke radnih kolektiva na mikroplanu mogle sumirati u smislu cjeline narodnog gospodarstva. Tržište je teško ostvarivo već zbog malog broja organizacija u pojedinoj privrednoj grani; svagdje se pojavljuju praktični monopoli. Nisu riješena – kao uostalom ni drugdje – pitanja kombiniranja elemenata društvenog planiranja s automatskim institucijama kao što je tržište. Postojeći političko-upravni aparat ne funkcionira iz mnogo razloga od kojih je vjerojatno najvažniji pomanjkanje sposobnosti da se koriste povratne informacije i uči iz vlastitih pogrešaka.

Imajući u vidu te slabosti, smatram da je činjenica što sistem samoupravljanja funkcionira, ma i tako kako funkcionira, najsnažnija preporuka i najsnažniji argument za njegovo uvođenje, od svijeta koji su ikad kod nas upotrijebljeni.

Sistem samoupravljanja, kao svaki ljudski sistem bez iznimke, ima i svoje specifične ugrađene slabosti i vjerojatne mogućnosti degeneriranja, s kojima treba računati i pod idealnim okolnostima. Te je slabosti, naravno, znatno teže uočiti i određeno formulirati od onih koje su se već pred našim očima pokazale:

– U sistemu samoupravljanja ne može se mehanizam motivacije na rad zaoštriti ni na jedan pojedini faktor, kao što je, primjerice, najamni rad, motiviran intenzivno materijalnim stimulansom. Razni samoupravljači bit će uvijek osjetljivi na posve

<sup>x</sup> autor prof. dr Eugen Pusić

raznovrsne motive: smanjenje napora, interes samog posla, privrženost radnoj grupi ili organizaciji itd. Može se očekivati da će u cjelini tempo i intenzitet rada biti manji nego što je danas pod pritiskom oskudice i hijerarhije. Tome će pridonijeti i činjenica, da je u samoupravnom odnosu svaka individualna sankcija za nerad oslabljena prirodnom solidarnošću članova male grupe.

– Samoupravljanje i u svom idealnom obliku nosi u sebi obilježja svog nastanka, u glavi P. J. Proudhona, odnosa koji bismo mi, prema našim današnjim kriterijima i navikama, nazvali anarhičnim. To samo po sebi ne mora biti negativnost, ali pretpostavlja sistem regulacije, kako na mikro – tako na makro-planu nama danas upravo nezamislive složenosti, koji bi bio kadar jamčiti smisleno odvijanje cjeline, a da ne povrijedi autonomiju pojedinog samoupravljača ni u kojem trenutku.

– Samoupravni sistem univerzalizira područje politike, jer se sada bitne interesne odluke – a to je oznaka politike – donose ne samo na određenim centralnim mjestima, nego decentralizirano diljem društva. To bi zapravo mogao biti početak odumiranja države kao monopolizacije vlasti. Ali bi moglo imati i obratni učinak. Naime, da ljudi zaokupljeni politikom na mikro-planu, u svojoj organizaciji i mjestu, prekasno uoče pothvate koncentracije moći na makro-planu, pod svakovrsnim etiketama, koje bi onda, jednom uspostavljene suvremenim sredstvima, relativno lako mogle stabilizirati svoju dominaciju, a da se ne dira u interesne odnose na dnu.

Razvoj društva ide prema većoj gustoći po informacijskoj, specijalizacijskoj, ekonomskoj i interesnoj dimenziji i, uslijed toga, prema većoj složenosti struktura i većoj autonomiji akcije u gore naznačenom smislu. Koje su neposredne praktičke posljedice takvog razvitka za ciljeve i metode društvene regulacije?

– S većom složnošću struktura u društvu, kraj šire legitimiranosti interesa, može se očekivati veća frekvencija interesnih sukoba. Veća složenost znači više kontakata među više elemenata – pojedinaca, skupina, organizacija – a s time je i statistički povećana vjerojatnost sukobljavanja u tim sve češćim kontaktima oko oskudnih izvora i drugih uvjeta zadovoljavanja sve raznovrsnijeg asortimana interesa. Pri tome valja misliti prije svega na karakteristično svojstvo konflikata, a to je jaka pozitivna sprega u konfliktnoj interakciji. Konflikat, neovisno o povodu koji je doveo neposredno do njihova izbijanja, imaju tendenciju da eskaliraju, da se hrane iz međusobnih konfliktnih akcija, da se pojačavaju u neke vrste paralele pojavi električne indukcije. Kako će se to svojstvo konflikata odraziti u složenim društvima? Mogućnosti ukazuju u dva suprotna smjera. Ljudi su sve više vezani u sve brojnijim strukturama od koje svaka ima svoju izvanjsku društvenu i svoju unutarnju dimenziju u svijesti pojedinaca. Ta vezanost povećava predvidljivost akcija i smanjuje domenu iracionalnosti, neproračunljivosti u ljudskom djelovanju. Svatko je angažiran u velikom broju krugova interesa i puno angažiranje oko konflikata u jednom krugu – prijeto interesnim gubicima u drugima i, zato, interesnim deficitom u konačnoj bilanci. Pored toga, diferencijacija struktura i odgovarajućih interesa ima tendenciju da u neku ruku izolira konflikte u društvenim segmentima i otežava njihovu generalizaciju i kroz to pojačanu eskalaciju. Možda je u tome i razlog povećane homeostaze složenih društava koja, i pored ozbiljnih lomova izazvanih konfliktima u jednom segmentu, mogu nastaviti normalnim funkcioniranjem u drugima,

te tako povećati vjerojatnost uspostavljanja ravnoteže u cijelosti. S druge strane, veći broj međusobnih veza među elementima mogao bi isto tako pridonijeti bržem širenju konflikata, jer u intenzivnom konfliktu malo koji interes u društvu može ostati nezahvaćen, ma kako neizravno i tangencijalno. Složenija društva, i pored toga što im je homeostaza u cjelini povećana, sve su ranjivija u pojedinim svojim složenim strukturama, gdje pojedina nasilna akcija može izazvati dalekosežne poremećaje, iako je sila iza takve akcije neusporedivo slabija od sile kojom raspolaze složeni poredak u cjelini. Na tom se iskustvu temelji strategija suvremenog terorizma.

– Samoupravljanje nameće znatno složenije zadatke upravljanja i regulacije nego što smo isprva pretpostavljali, kad nam se činilo da samoupravljanje znači naprosto povećanje autonomije i jednakosti u svim društvenim dimenzijama. Odatle tendencije prema dezintegraciji organizacija i promašeno jednako tretiranje posve različitih dje-

latnosti i struktura. Izjednačavati, i u pojedinostima, privredne organizacije najrazličitijih privrednih grana i najdisparatnijih uvjeta rada, pa zatim i privredne s još širom paletom neprivrednih organizacija na zajedničkom nazivniku „udruženog rada”, ili unificiranje organizacije i postupanja u samoupravnim organizacijama udruženog rada u situacijama koje iz osnova divergiraju, moglo je dati samo negativne rezultate, kojih smo svjedoci.

Zajednički nazivnik samoupravne preobrazbe sistema organizacija u društvu može biti samo u načelnoj interesnoj ravnopravnosti samoupravljača kraj veće autonomije djelovanja organizacija. Baš ta autonomija u okolini, koja za organizaciju predstavlja i mogućnost i opasnost, odnosno automatsku sankciju, jedina je kadra osigurati onu neophodnu unutarnju koheziju među članovima i njihovu motiviranost za rad, koje danas u tako katastrofalnoj mjeri nedostaju. Samoupravljanje ne smanjuje međusobnu ovisnost ljudi, u prvom redu ljudi na zajedničkom radu. Ova se međusobna ovisnost, naprotiv, povećava s većom složenosti informacijskih i organizacijskih struktura u sklopu kojih se radi, s većom gustoćom specijalizacija u radnom kolektivu i složenijom tehnologijom. Pod tim je uvjetima zajednički rad u organizacijama bez interesne dominacije hijerarhije, kao i donošenje odluka u društvu bez interesne dominacije centara moći, izvanredno težak problem. Integraciju unutar organizacija može postići, čini se, u prvom redu pritisak okoline unutar tržišta i drugih mehanizama „objektivne alokacije”. Integracija unutar samoupravnih društava u cjelini je posebno pitanje, koje se odnosi kako na nove metode, tako i na samu potrebu integracije cjelina koje zovemo društvima. Čini se da je bitan element rješavanja problema takve makro-regulacije stvaranje institucija za sprečavanje koncentracije društvene moći na bilo kojoj točki u društvu, odnosno za razgrađivanje centara moći koji postoje. Takve će institucije trebati iskoristiti sva već prikupljena iskustva s institucionalizacijom pluralizma interesa, neposrednim kolektivnim i delegatskim odlučivanjem, trajanjem mandata, ograničenjem reizbornosti i političkom odgovornošću funkcionera, i na njima graditi dalje.

#### S u m m a r y

In this paper the authors wish to construct a schematic and systematic framework of bureaucracy and autoregulation. As a prerequisite, one common element of both phenomena has to be determined and on that basis, the criterion of the systematization has to be found.

Bureaucracy and autoregulation (self-management) are, in fact, concrete modes of organizing in a particular society. It seems that they are (with their characteristics) differing, maybe even contradictory. Besides, one of the initial hypotheses was that both of these types of social organization have their own advantages and disadvantages, from the aspect of objective social needs and the possibilities of satisfying them.

Therefore the project is divided into four complementary parts. The first of them describes the bureaucratic type of the organization, with the accent on Max Weber's model (author prof. M. Ramljak Ph. D.). Such a bureaucratic, hierarchic model is criticized in the second part (author J. Kregar M. A.). The selfmanaging organization of society, as a possible substitute or alternative to bureaucratic organization is discussed in the third part (author prof. S. Ivanišević Ph. D.). The disfunctions (weaknesses) of the autoregulation model and the possible ways of its degeneration are researched in the last part (author prof. E. Pusić Ph. D.).

The project also includes an introductory part, the purpose of which is to explicate certain preliminary problems and to indicate, in general, questions important as an introduction to a consideration of the theme (author I. Koprić).

# Komuniciranje i birokratizacija društva

Ivan KOPRIĆ<sup>x</sup>  
student Pravnog fakulteta

UDK: 316.77:316.353  
Stručni rad  
u. r. 19. III 1987.

S namjerom da se identificiraju uzročno-posljedične veze komuniciranja i birokratizacije društva, analizirano je društveno komuniciranje između triju skupina u sistemu ljudske suradnje: rukovodeće grupe, upravnoga aparata i socijalne podloge rukovodeće grupe. Analiza se tiče „normalnog” i birokratskoga stanja odnosa u sistemu. U pojedinim tipovima intrasistemskih odnosa, a kroz oba navedena stanja tih odnosa, promatrana su četiri vida komuniciranja (masovno svrhovito, interpersonalno svrhovito, masovno nesvrhovito, interpersonalno nesvrhovito komuniciranje), a posebna je pažnja posvećena porukama koje struje u sistemu.

U shemu koja je poslužila identificiranju tražene uzročno-posljedične veze uvrštena je i kategorija socijalne moći. Po toj shemi, poremećaji normalnoga odvijanja sistemskog komuniciranja dovode do narušavanja „normalne” distribucije socijalne moći između promatranih skupina, a to pak omogućuje birokratizaciju sistema. U procesu birokratizacije najinteresantiji vidovi komuniciranja su masovno svrhovito i masovno nesvrhovito komuniciranje. Prvi od njih pogoduje samom procesu birokratizacije (ako se odvija na za to povoljan način), dok ga drugi usporava.

## I. UVOD U PROBLEM

### A. OPĆE ODREDNICE OVOGA RADA

1. **Pojašnjenje naslova.** Sam naslov ovoga rada vrlo je obuhvatan, te bi to, bez pojašnjenja, moglo dovesti do zabune. Materiju koja je navedena u naslovu bilo bi teško prikazati i obraditi i u znatno opsežnijem (i po cilju i po mogućnostima) radu nego što je ovaj. Zbog toga treba napomenuti da ovaj rad želi samo pokušati postaviti jednu tezu o mogućnosti birokratizacije društva.

2. **Problemi određenja i određenje zadataka.** Ako pojednostavimo shemu načina određenja zadatka nailazimo na dva krajnja slučaja, tj. onaj u kojemu je teško odrediti što pripada u domenu dotičnoga rada i onaj u kojemu je teško odrediti što u nju ne pripada. Prema takvoj podjeli ovaj rad bi se mogao smjestiti nešto bliže drugoj spomenutoj mogućnosti. Prvi od navedenih radova značajni su zbog svoje pionirske funkcije u dotičnom području. Drugi su osobiti po tome što nastaju u vrijeme kad je promatrana oblast već intenzivno obrađena. Iako to, u načelu, za znanstvenu oblast koja dotičnu materiju proučava, donosi pozitivne rezultate, može se dogoditi i da pri određenju zadatka pojedinoga rada predstavlja svojevrsnu poteškoću.

Ova prepreka prvenstveno zahtijeva da se definiraju ključni pojmovi određenog područja, kako bi se time dobila plastičnija, a ujedno i preciznija predodžba o samom

<sup>x</sup> Student IV godine pravnog studija PFZ. Članak je diplomski rad autora, mentor prof. dr Stjepan Ivanišević. Rad je dobio Prvomajsku nagradu rektora Zagrebačkog sveučilišta šk. g. 1986/87.