

činu kancelarijskog rada.<sup>39</sup> Ali drugi put ukazuje na birokratizam i u »vrhovima«, i »u zagradi budi rečeno, birokracija postoji kod nas ne samo u sovjetskim ustanovama, već i u partijskim.«<sup>40</sup> U svom radu »O prodovoljstvenom nalogje«, kojim uvodi i tumači novu ekonomsku politiku, Lenjin kaže: »Razmjena, to je sloboda trgovine, to je kapitalizam. On je koristan u toj mjeri u kojoj nam pomaže da se borimo s rascjepkanošću sitnog proizvođača, a do izvjesne mjere i s birokratizmom.«<sup>41</sup> Ni jedna mu mjera nije bila previše radikalna, da se izađe na kraj s jednom pojavom koju je smatrao direktno oprečnom socijalizmu.

Lenjinove pretpostavke o pojednostavnjenju poslova upravljanja nisu našle potvrdu u razvoju prve socijalističke države. Ali ono što je svakako bilo mnogo ozbiljnije, to je da metode upravljanja u Sovjetskom Savezu — pod uvjetima ekonomske i kulturne nerazvijenosti — za njegova života nisu postale ni bitno manje prinudne ni tehnički mnogo efikasnije.

#### V. Max Weber o upravi

I Wilson i Lenjin uočavaju bitne promjene do kojih je u modernoj državnoj upravi dovelo dvojstvo njezine uloge: instrumenta vlasti i nosioca službe. Ali to ih dvojstvo obojicu interesira prvenstveno sa stanovišta političke akcije. Pridonosi li nova situacija mogućnosti političke kontrole uprave ili ne? I kako treba izmijenjenim prilikama prilagoditi tradicionalna shvaćanja?

U isti mah, međutim, diferencijacija i porast društvene uloge uprave dovode do prve kompleksne analize pojave uprave i upravljanja kako u političkom tako u tehničkom pogledu. Ta je analiza vezana za ime Maxa Webera.

<sup>39</sup> *Nabrosok pravil ob upravljeniji sovjetskim učreždenijami* (1918), op. cit. T. XXVIII.

<sup>40</sup> *O RABKRIN-e* (1923), op. cit. T. XXXIII, str. 452.

<sup>41</sup> *O prodovoljstvenom nalogje*, str. 342. (Naš prijevod: Tom 14, str. 312).

U svojoj najdetaljnijoj razradi »birokracije«, u 6. poglavlju trećeg dijela »Wirtschaft und Gesellschaft« Weberu je polazna tačka baš onaj problem koji je ovdje u centru pažnje, problem odnosa uprave i političke vlasti. Međutim, analizirajući taj problem Weber nastoji da ocrta ujedno što potpuniju sliku moderne uprave, i da njezinu ulogu u društvu i u političkim odnosima dovede sistematski u vezu s karakteristikama njezine funkcije i strukture i položajem ljudi u upravnim organizacijama. U tome je njegov doprinos nov i prelazi ono što je do tada o toj problematici rečeno.

1. Prije svega, a to je za njegovu koncepciju moderne uprave najodlučnije, on vidi i naglašava njezinu dvostruku funkciju, s jedne strane kao instrument za vršenje i održavanje vlasti, a s druge kao sistem organizacija za vršenje javne službe, obavljanja djelatnosti koje su korisne u općem interesu. Najjasnije uočava Weber taj presudni dualizam moderne uprave — koji sto godina ranije uopće nije postojao kao problem — tamo gdje ga nalazi baš u stadiju nastajanja. Još 1905. u svom prvom članku povodom revolucije u Rusiji razlikuje Weber upravu-službu u zemstvima, koja obuhvaća školstvo, statistiku, zdravstvo, veterinu, gradnju cesta, poljoprivrednu nastavu i drugo, od uprave-vlasti centralnih organa koju on u ruskom slučaju ocjenjuje negativno kao »parazita koji služi samo održavanju postojeće političke raspodjele vlasti, gotovo bez ikakvih stvarnih interesa, osim možda u financijskom pogledu.«<sup>42</sup>

Druga osnovna funkcionalna karakteristika, kojom Weber ide daleko ispred svojih suvremenika, jest bitno jedinstvo upravne funkcije na svim područjima, a posebno u tzv. javnoj i privatnoj sferi, državne uprave s jedne a kapitalističke privredne uprave u poduzeću s druge strane. »Taj poredak — tj. birokratski — primjenjiv je u načelu jednako u privrednim, karitativnim ili drugim organizacijama koje idu za bilo kojim

<sup>42</sup> Max Weber: *Gesammelte politische Schriften*, J. C. Mohr — Paul Siebeck, Tübingen, 1958, str. 31—32.

privatnim idealnim ili materijalnim cljevima, kao i u političkim i hijerokratskim organizacijama zajednica, što se može i historijski dokazati (s manjim ili većim odstupanjima od čistog tipa).<sup>43</sup>

U ovom okviru vidi Weber slijedeće osnovne značajke uprave kao funkcije:

— Upravljanje se ne vrši proizvoljno, već po »općim više-manje čvrstim i više-manje iscrpnim pravilima, kojima se mogu naučiti«.<sup>44</sup>

— Upravljanje se odvija u propisanim formama. Taj formalizam znači naprosto put najmanjeg otpora u nastojanju, da se isključi proizvoljnost iz upravljanja i osigura zaštita bilo kojih postojećih »životnih šansi« (Lebenschancen), u smislu subjektivnih, u prvom redu imovinskih, prava.<sup>45</sup>

— Upravljanje postaje neosobno, i u toj se neosobnosti isprepleću pozitivne i negativne osobine, funkcije i disfunkcije moderne uprave u jednu cjelinu. Upravljanje se odvija »sine ira et studio, bez mržnje i bez strasti, pa stoga i bez ljubavi i oduševljenja, pod pritiskom priprostih pojmova o dužnosti; idealni službenik vrši svoju službu „bez obzira na osobu“, formalno jednako „za sve“, tj. za sve interesente u istom stvarnom položaju«.<sup>46</sup>

— Upravljanje se osniva na spisima (aktima).<sup>47</sup>

— Postoji tendencija prema tajnosti znanja koje je potrebno za upravljanje. Na tajnosti počiva, jednim dijelom, moć moderne uprave.<sup>48</sup> S druge strane, međutim, pojavljuje se opasnost, da »uprava koja je zatvorila sva vrata i sama tapka u mraku«.

<sup>43</sup> Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, u »Grundriss der Sozialökonomik«, III Abteilung, J. C. Mohr, Tübingen, 1921, str. 127.

<sup>44</sup> *ibid.*, str. 651.

<sup>45</sup> *ibid.*, str. 130.

<sup>46</sup> *ibid.*, str. 129.

<sup>47</sup> *ibid.*, str. 651.

<sup>48</sup> *ibid.*, str. 671. i od istog autora: *Gesammelte politische Schriften*, str. 64.

— Upravljanje dobiva sve veći kontinuitet,<sup>49</sup> i time podlogu za čvršće »agregatno stanje«, za upravnu strukturu.

2. U strukturnom pogledu podloga je upravljanja, za Webera, organizacija, ali organizacija u kojoj tipična opreka diobe rada i povezivanja djelatnosti u izvršenju pojedinačnih zadataka dobiva veću čvrstinu i nove specifične osobine:

— Podjela rada izvršena je na relativno stabilni sistem nadležnosti (Kompetenzen). Time je uveden paralelizam, karakterističan za pojam nadležnosti, između prava i dužnosti. Nadležnost znači s jedne strane službenu dužnost, a s druge skup ovlasti zapovijedanja (Befehlsgewalten), koje su potrebne radi izvršenja dužnosti. Te su ovlasti pravilima podijeljene i tim istim pravilima ograničene. Dužnosti se odnose samo na službenu sferu i ne zadiru u ličnu slobodu onih koji ih vrše.<sup>50</sup>

Time djelatnost uprave postaje »Gesellschaftshandeln« (u stvari organizirana djelatnost) i tako znatno efikasnija od ranije puke »zajedničke djelatnosti« (Gemeinschaftshandeln).<sup>51</sup> Weber ovdje primjenjuje poznatu Tönniesovu dvopodjelu, da bi razlikovao predvidivost i pouzdanost u djelovanju upravne organizacije od spontane ili kvazi spontane masovne akcije i od ograničenog dometa male grupe čiji članovi moraju biti u neprestanom ličnom kontaktu.

— Takva struktura obilježava organizaciju kao »nadležstvo« u javnoj upravi ili »pogon« u privredi, dok tipične organizacije jedinice u tim organizacijama, formirane oko manipulacije spisima, Weber naziva »biroom« ili »kantorom« (u privredi).<sup>52</sup>

— U nadležstvu, odnosno u pogonu tipična organizaciona hijerarhija postaje hijerarhija službi, tj. čvršća i neosobna podređenost i nadređenost samih radnih mjesta, koja pruža mo-

<sup>49</sup> *ibid.*, str. 650.

<sup>50</sup> *ibid.*, str. 651. i 129.

<sup>51</sup> *ibid.*, str. 669.

<sup>52</sup> *ibid.*, str. 651.

gućnost instancione kontrole i u korist onih kojima se putem upravnih organizacija vlada.<sup>53</sup>

— U strukturi moderne uprave vidi Weber tendenciju prema monokraciji, prema odlučivanju pojedinaca u vodećim ulogama na raznim nivoima. Kolegijalnost kao oblik odlučivanja predstavlja mu iznimku i sama je po sebi manje efikasna.<sup>53a</sup>

3. Naročito plastično ocrtava Weber položaj ljudi u modernoj upravi, karakteristike upravnih službenika:

— U modernoj upravi prevladava profesionalizam, kako u tom smislu da je služba službeniku glavno zanimanje, tako i u onom da se za nju traži posebna stručna sprema, školovanje, »kvalifikacija«.<sup>54</sup> Služba postaje poziv (Beruf), u principu doživotna djelatnost službenika,<sup>55</sup> i time implicira odnos »vjernosti«.

U specijaliziranom znanju sadržana je potrebna snaga, što Weber uvijek opet naglašava,<sup>56</sup> i u tome je moderni službenik nadmoćan svakome osim privatnom kapitalističkom poduzetniku.<sup>57</sup> Weber razlikuje stručno znanje stečeno izobrazbom (Fachwissen) od službene informiranosti koja izvire iz same upravne funkcije (Dienstwissen). I ovdje, međutim, ostaje kod Webera stalno budna svijest o istodobnoj prisutnosti prednosti i nedostataka u upravi. Svjedodžba o položenim ispitima služi činovnicima često naprosto kao »ulaznica u carstvo službenih beneficija (der Amtspfründen)«.<sup>58</sup>

— Službenik je lično slobodan, ali je odvojen od materijalnih sredstava upravljanja, koja se nalaze pod kontrolom »po-

<sup>53</sup> ibid., str. 650.

<sup>53a</sup> ibid., str. 650.

<sup>54</sup> ibid., str. 650—651.

<sup>55</sup> ibid., str. 654.

<sup>56</sup> ibid., str. 128. i od istog autora: *Parlament und Regierung*, str. 28.

<sup>57</sup> ibid., str. 129.

<sup>58</sup> Max Weber: *Parlament und Regierung*, str. 57—58; *Soziologie-Weltgeschichtliche Analysen-Politik*, str. 331.

litičkih gospodara«. Stoga se u službu stupa ugovorom, a ne postoji, kao u nekim ranijim formacijama, pravo »vlasništva« na službu.<sup>59</sup>

— S druge strane, službenika veže službena disciplina, koju Weber definira kao »šansu da se određeni krug ljudi, na osnovu uvježbanog stava, pokori primljenoj zapovijedi smjesta, automatski i shematski«, ili, politički još značajnije, kao »konzekventno racionalizirano, tj. planski uvježbano, precizno izvršenje dobivene zapovijedi, kojom se odriče bezuvjetno svake vlastite kritike«.<sup>60</sup> U takvoj krutoj disciplini vidi Weber drugu stranu određene društvene samosvijesti činovništva.<sup>61</sup>

— Službenik je imenovan, a ne izabran. Izbor je Weberu inkompatibilan s »pravnom« karakterom službenika u »čistom tipu birokratske« uprave.<sup>62</sup>

— Službenik moderne uprave prima plaću u novcu. I ovdje Weber iznimke smatra naprosto udaljavanjem od čistog tipa.<sup>63</sup>

— Službeniku je osigurano regulirano napredovanje u okviru hijerarhije službi, koje se s obzirom na specijalno doživotni karakter pretvara u »karijeru« (Laufbahn).<sup>64</sup>

— Položaj službenika predmet je posebnog pozitivnog društvenog vrednovanja koje je najjače tamo gdje postoji najveća potreba za stručno školovanim činovništvom, jaka i »nepropusna« socijalna diferencijacija i tamo gdje službenici potječu pretežno iz viših društvenih slojeva.<sup>65</sup>

4. Nema sumnje, da je društvena uloga uprave, a posebno njezin odnos prema političkoj vlasti, za Webera centralno pitanje čitave problematike »birokracije«. Najveći dio VI poglavlja posvećen je društvenim pretpostavkama i društvenim posljedicama razvoja i postojanja moderne uprave. Pri tome

<sup>59</sup> Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, str. 126—127.

<sup>60</sup> ibid., str. 28. i 642.

<sup>61</sup> ibid., str. 657.

<sup>62</sup> ibid., str. 126—127. i 653.

<sup>63</sup> ibid., str. 126—127. i 654.

<sup>64</sup> ibid., str. 126—127. i 655.

<sup>65</sup> ibid., str. 652.

su pretpostavke i posljedice često izmiješane, što nije rezultat Weberove nesistematičnosti i nedovršenosti tog dijela njegovog opusa, već naprosto vjerna slika stvarnosti.

Najširi opći uvjeti razvoja moderne uprave jesu:

— porast upravnih organizacija i zadataka uprave i mijenjanje tih zadataka u kvalitativnom pogledu;<sup>66</sup>

— porast količine društvenih materijalnih sredstava i ljudi koji se mogu odvojiti od drugih društvenih namjena;<sup>67</sup>

— prevladavanje novčane privrede.<sup>68</sup>

S modernom su upravom, nadalje, u međusobnom funkcionalnom odnosu uvjeti koji mogu biti i posljedice:

— već spomenuta koncentracija sredstava upravljanja u rukama političkih »gospodara«;

— nivelacija socijalnih razlika, koju uprava traži a ujedno je i stvara svojim nastojanjem da osigura što širu bazu za potencijalnu regrutaciju svojih službenika;

— izvjesna plutokratizacija uprave, s obzirom na selektivni faktor skupog prethodnog školovanja.<sup>69</sup>

Osnovna unutarnja karakteristika koja je presudna za društveno-politički značaj uprave jesu njezine tehničke prednosti pred svakom alternativnom metodom upravljanja. »Preciznost, brzina, određenost, poznavanje materijala u spisima, kontinuitet, diskrecija, jedinstvenost, striktno podređivanje, ušteda na trvenjima, na stvarnim i ličnim troškovima povećavaju se do optimuma kod strogo birokratske, a naročito kod monokratske uprave putem školovanih činovnika pojedinaca, na-

<sup>66</sup> *ibid.*, str. 658—659.

<sup>67</sup> *ibid.*, str. 660. Weber ovdje govori o »konzumtivno« raspoloživim sredstvima i time, implicite, ukazuje na interesantnu hipotezu, da bi ekonomski faktor mogao djelovati usporavajuće na razvoj uprave, u zemljama gdje su sredstva, pored potrošnje, namijenjena u prvom redu privrednim investicijama, primjerice radi industrijalizacije.

<sup>68</sup> *ibid.*, str. 655.

<sup>69</sup> *ibid.*, str. 129—130. i 669.

suprot svim kolegijalnim, počasnim i neprofesionalnim oblicima upravljanja.«<sup>70</sup>

Vlast i uprava povezani su po samoj svojoj definiciji. »Sva se vlast očituje i funkcionira kao uprava. Svaka uprava treba na neki način vlast, jer uvijek treba da za njezino vođenje netko ima u rukama nekakve ovlasti zapovijedanja.«<sup>71</sup> Ipak, u tom jedinstvu vlasti i uprave Weber razlikuje vlastodršce (»jednog ili više vođa koji ne izvode vlast zapovijedanja koju vrše ili prisvajaju od drugih vođa zvat ćemo gospodarima«) i njihov aparat (»a ljude koji im se na navedeni način stavljaju specijalno na raspoloženje« — zvat ćemo — »njihovim aparatom«).<sup>72</sup> Moderna je uprava neobično efikasno sredstvo vladanja, a ujedno raspolaže potencijalnom »vrlo velikom, pod normalnim uvjetima premoćnom« vlastitom moći.<sup>73</sup>

Kao svoj politički stav i sud o vrijednosti Weber zastupa odlučno stanovište da uprava i upravni službenici ne treba da sudjeluju u politici — definiranoj kao »težnja prema udjelu u vlasti ili prema utjecaju na raspodjelu vlasti, bilo među državama bilo unutar države među grupama ljudi koje ona obuhvaća«. Upravni službenik treba da stoji »iznad stranaka«, a to znači u stvari izvan borbe za vlast u svoje ime. A »borba za vlast i za vlastitu odgovornost za svoju politiku, koja proističe iz vlasti, to je životni element kako političara tako poduzetnika«. Upravni je službenik premoćan po svom struč-

<sup>70</sup> *ibid.*, str. 660—661.

<sup>71</sup> *ibid.*, str. 607. Vlast katkada znači za Webera baš »udio u upravljanju« pa i u tako prozaičnom obliku kao što je »utjecaj na popunjavanje službi« (*Parlament und Regierung*, str. 43).

<sup>72</sup> Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, str. 611.

<sup>73</sup> *ibid.*, str. 671. Shvaćanje o pojmovnom jedinstvu vlastite moći uprave i njezine instrumentalne efikasnosti tako je izraženo kod Webera, da se tvrdnje s tim u vezi katkada čine kontradiktornima. »U modernoj državi — kaže Weber na str. 13—14. *Parlament und Regierung* — nalazi se stvarna vlast... nužno i neopozivo u rukama činovništva.« Dok se na str. 16. tvrdi da je raspolaganje sredstvima upravljanja u rukama one sile koju »birokratski aparat izravno sluša i kome je na raspolaganju«.



nom znanju. »Ali postavljanje političkih ciljeva nije stvar stručnosti i politiku ne treba da određuje stručni službenik kao takav.« Mnoge nedaće suvremene njemačke politike tumači Weber »vlašću upravnih činovnika« koji su »potpuno zakazali«, kad su se našli pred političkim pitanjima.<sup>74</sup>

Ipak, birokracija sve više, i neposredno i posredno, prodire u politiku, postaje grupa »za sebe«, svjesna svog identiteta, svojih interesa i institucionalnih ciljeva.

Weber ukazuje na šire društvene opasnosti ovog prodiranja birokracije u politiku i povećanja njezina društvenog utjecaja. Već u doba starog Rima pojava »birokracije« umrtvljuje ekonomsku i političku inicijativu.<sup>75</sup> Birokratizacija političkih partija smanjuje važno svojstvo elastičnosti kod njih i time ograničava mogućnost političkog manevra, sprečavajući, na primjer, fuziju političkih partija.<sup>76</sup> Baš birokracija, a ne demokracija, kao što se to često tvrdi, pridonosi »atomizaciji« društva, te se u krajnjim slučajevima, kao na primjer u carskoj Rusiji početkom XX stoljeća, može govoriti o »ratu birokracije protiv društva«. Weber citira primjedbu jednog američkog radnika, da su možda »bolji činovnici na koje mi pljujemo, nego vaši (evropski) koji pljuju na vas«.<sup>77</sup> Najvažniji je novi politički element epohe birokracije značajno povećanje stabilnosti vlasti oslonjene na modernu upravu. Ta je vlast pod normalnim okolnostima gotovo neoboriva tradicionalnim sredstvima. Odatle i pojava, da se nekadanji stil revolucija sve više zamjenjuje tehnikom državnog udara.<sup>78</sup>

S Weberom počinje suvremena, analitička faza u promatranju i istraživanju uprave.

<sup>74</sup> Max Weber: *Politik als Beruf* u *Gesammelte politische Schriften*, str. 494; *Parlament und Regierung*, str. 34, 60. i 56.

<sup>75</sup> Max Weber: *Soziologie-Weltgeschichtliche Analysen-Politik*, str. 56.

<sup>76</sup> Max Weber: *Parlament und Regierung*, str. 24.

<sup>77</sup> Max Weber: *Soziologie-Weltgeschichtliche Analysen-Politik*, str. 393; *Gesammelte politische Schriften*, str. 79. i 579.

<sup>78</sup> Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, str. 672.

## VI. Klasična škola upravne tehnike

Sinteza nije opreka diferencijaciji, već obično polazna tačka novog i još detaljnijeg usmjeravanja u specijalnim pravcima. Veliki dio suvremene upravne znanosti nadovezuje na Webera. Ali autori koji ga spominju ne pripadaju istom smjeru. Jedni ispituju ulogu upravnog sistema kao cjeline u društvu, a posebno u političkim odnosima. Drugi se, naprotiv, bave unutarnjom strukturom upravnih organizacija i njihovim funkcioniranjem sa stanovišta što potpunijeg i što ekonomičnijeg postizavanja onih vanjskih ciljeva zbog kojih je pojedina organizacija stvorena. I ma kolika bila u početku subjektivna apolitičnost ove druge grupe, ma koliko prevladavala kod nje isključivo tehnička i instrumentalna orijentacija u odnosu na upravu, kroz historijat proučavanja uprave posljednjih trideset godina provlači se kao crvena nit tendencija približavanja tehničkih i političkih gledišta. Analitička metoda ne može a da ne ispituje karakter ciljeva i interesa kojima uprava služi, ako želi dati potpuniji i općenitiji odgovor na pitanja njezine uspješnosti kao oruđa ili oružja. A raspravljanje o političkoj ulozi uprava i upravljanja mora ostati na nivou općenite spekulacije, pa i puke beletristike — kao što postojeća literatura stvarno pokazuje — ako nije uspjelo analitički prodrijeti u strukture i modalitete funkcioniranja upravnih organizacija. Političko je značenje uprave u prvom redu baš u njezinom tehničkom potencijalu. Da bismo mogli pratiti ovu konvergenciju, presudnu za proučavanje problema upravljanja danas i u doglednoj budućnosti, moramo pogledom obuhvatiti, bar ukratko, oba razvojna toka. Do sada smo razmatrali gotovo isključivo politički tok. Da vidimo sada iz kakvih je izvora poteklo i kako se razvilo tehničko mišljenje o upravi i upravljanju.

Već smo navikli na to da sve znanosti počinju sa starim Grcima. Historičari uprave, međutim, mogu bez mnogo muke pronaći i starije primjere gdje su se ljudi, u nastojanju da zajednički obave neke poslove, susretali s problemima centralizacije

i decentralizacije, delegacije, izbora podesnih kadrova, komunikacije i mnogim drugim pitanjima »moderne« upravne tehnike. Tako Mojsije, prema Bibliji, prima savjet da čitav narod podijeli na jedinice po tisuću, pa stotinu, pa pedeset i deset ljudi, da svakoj od tih jedinica stavi na čelo »brze, bogobojazne i pouzdane« vođe koji će odlučivati u »malim stvarima«, a velike iznositi pred njega i o svemu ga izvještavati.<sup>79</sup>

Sistematsko bavljenje tehnikom izvršavanja upravnih poslova pojavljuje se, gotovo istodobno s razmatranjem političkih implikacija, onda kad i velika profesionalna državna uprava sama, u XVII i XVIII stoljeću, u vezi s birokracijom monarhijskog apsolutizma. Kameralisti, kako su se ti rani upravni tehničari zvali, naročito u srednjoj Evropi, bili su, tako reći, teoretičari čistog iskustva. Sve što su vidjeli, bilježili su vjerno i primali bez kritike, držeći se one Hegelove, da je sve što postoji samim time i razumno. I tako su, polazeći od moralno-političkih zasada vladareve slave i samovlasti — vidjeli smo primjer ove orijentacije kod Sonnenfelsa<sup>80</sup> — i destilirajući u svoje principe kvintesenciju onoga što su carski i kraljevski činovnici stvarno radili, izgrađivali postupno čitave sisteme i pisali udžbenike na temelju kojih se vladajuća praksa, bez daljnjih pitanja, reproducirala u novim generacijama »vladarevih slugu«.

Novi zamah upravne tehnike, početkom XX stoljeća, vezan je za »upravnu eksploziju« u privredi. U to doba obiteljska firma, kao do tada vladajući oblik privrednog poduzeća, definitivno ustupa mjesto korporaciji, dioničkom društvu, koncernu i drugim formama neosobne velike organizacije. Nije, stoga, slučajno da oba glavna klasična autora upravno-tehničkog smjera, Frederick W. Taylor i Henri Fayol, dolaze iz privrede, da nastoje generalizirati svoja vlastita opažanja i praktična iskustva u organizaciji poslova u tvornici i u vođenju privrednog poduzeća, te da i po svom obrazovanju ne pripa-

<sup>79</sup> Cit. prema H. A. Brasz, A. Kleijn i J. in't Veld: *Inleiding tot de Bestuurswetenschap*, Vuga-Boekerij, Arnhem, 1962, str. 23.

<sup>80</sup> Str. 13.

daju pravnim ili političkim strukama, tradicionalnom matičnom tlu za upravne znanosti, već da su tehničari, inženjeri.

Možda nam baš ova posljednja okolnost može pomoći da bolje shvatimo kako njihove prednosti tako i nužnu ograničenost njihova pristupa. Svaki posao, pojedinačni ili grupni, za njih znači tehnički proces koji je po samoj svojoj naravi podvrgnut pravilima tehničke racionalnosti, te ima stoga i svoj tehnički optimum, to jest onu teoretski odredivu tačku u kojoj je omjer između uloga — sredstava, vremena, radne snage itd. — i postignutih rezultata najpovoljniji. Misao o »jednom jedinom najboljem putu« za obavljanje svakog zamislivog posla vjerojatno je najosnovnija i najkarakterističnija od svih Taylorovih ideja.<sup>81</sup> Ali isključiva i dominantna orijentacija na praksu ujedno je i glavni razlog relativne teoretske jalovosti ovih početnih napora. U dilemi između dugotrajnog, mukotrpnog i često naizgled praktički nekorisnog empirijskog istraživanja, i brzih generalizacija koje su često teoretski naivne ali su zato praktički odmah primjenjive i upotrebive, upravni su se tehničari odlučili za ovaj drugi put. Ovaj je izbor jasno uvjetovan sredinom u kojoj su radili, a opravdava ga i činjenica da je empirijsko socijalno istraživanje bilo u to doba još u toj mjeri nerazvijeno,<sup>82</sup> da se gotovo i nije mogla vidjeti neka veza između njega i bilo kakve praktične svrhe. Bilo tome kako mu drago, iz ovakve je situacije proizašla jedna preskriptivna upravna disciplina koja je, s jedne strane, nastojala utvrditi ona pitanja koja se javljaju kao generička kod svakog upravljanja, a s druge, formulirati određeni broj maksima, pravila ili preporuka o tome kako treba postupati u tim pitanjima pa da se ostvari tehnički optimum u svakoj kolektivnoj djelatnosti.

<sup>81</sup> Glavno djelo ovog autora, posvećeno općim problemima upravljanja na nivou organizacije kao cjeline je: *The Principles of Scientific Management*, New York, 1911.

<sup>82</sup> Renate Mayntz: *The Study of Organizations — A Trend Report and Bibliography*, »Current Sociology«, No. 3/1964, str. 95—96.

Kao primjer najbolje će nam poslužiti djelo Fayola, s obzirom na to da se Taylor bavi isprva posve tehničkim mjerenjem vremena i pokreta kod manuelnog rada, pa je ova čisto kvantitativna orijentacija prisutna donekle i u njegovim kasnijim općim razmišljanjima. Fayol, naprotiv, od početka razmatra kvalitativni problem vođenja u velikim organizacijama, te je u tom smislu bliži kasnijoj proširenoj primjeni upravno-tehničkih načela van privrede. U svom glavnom djelu, »Administration industrielle et générale«, izdanom 1916. godine,<sup>83</sup> Fayol daje uzorak mnogih budućih rasprava o istom predmetu. Nabrajaju se i opisuju »elementi administracije«, to jest generički problemi i područja pažnje koji se pojavljuju u svim organizacijama bez obzira koji im je vanjski cilj, i utvrđuju »principi administracije«, to jest općenite upute kako treba postupati ako želimo da organizacija dobro funkcionira. Elementi svakog upravljanja, prema Fayolu, su predviđanje, organizacija, zapovijedanje, koordinacija i kontrola.<sup>84</sup> Pod nazivom »principa administracije« Fayol raspravlja o nizu momenata kod kojih jače naglašava vrijednosnu ocjenu, naime svoje uvjerenje da te značajke pridonose uspjehu same djelatnosti. To su podjela rada, autoritet, disciplina, jedinstvo zapovijedanja, jedinstvo u upravljanju, potčinjavanje pojedinačnih interesa općim, sistem nagrađivanja, centralizacija, hijerarhija, naredba i red, pravednost, stabilnost osoblja, inicijativa, osiguranje jedinstva osoblja.<sup>85</sup> Već sami nazivi ovih »principa« jasno pokazuju kakav model upravljanja Fayol ima pred očima. Patrijarhalno-autoritativne metode preuzete su ovdje iz starog francuskog obiteljskog poduzeća s vlasnikom pojedincem, generalizirane i uzdignute na rang općih načela upravljanja. Interesantna je paralela s organskom teorijom države kako smo je, primjerice, susreli kod L. von Steina.<sup>86</sup> I Fayol

<sup>83</sup> Ovdje se citira prema prijevodu Ž. Dimitrijevića: *Administracija i organizacija industriskih i drugih tehničkih preduzeća*, Beograd, 1920.

<sup>84</sup> Fayol, op. cit., str. 67.

<sup>85</sup> Fayol, op. cit., str. 28.

<sup>86</sup> Str. 15.

temelji neke svoje principe na organskim analogijama. »Kao što je podela rada, isto je tako i centralizacija stvar čisto prirodna; ona se u prirodi sastoji u tome, što se u celom organizmu životinjskom ili socijalnom utisci sustiču ka mozgu ili direkciji, i da iz mozga ili direkcije izlaze naređenja, koja stavljaju u pokret i sve delove organizma.«<sup>87</sup>

Da ovakvi »principi« predstavljaju više generalizacije vlastitih predrasuda nego sistematizirane rezultate iskustva, vidimo i po tome što se oni razlikuju i kod navedenih »klasika«. Taylor, koji ni sam nije pristaša nekog naročitog demokratizma u upravljanju, dovodi u sumnju princip »jedinstva komande« u organizaciji i smatra da napredovanje diobe rada u poduzeću zahtijeva i specijalizaciju u rukovođenju, te da bi svaki pojedini radnik trebao primati istodobno upute i nalaziti se pod nadzorom većeg broja specijaliziranih šefova (za materijal, za tempo rada, za strojeve, za disciplinu itd.).<sup>88</sup>

To je vjerojatno i razlog da u kasnijim formulacijama klasične škole prevladava obrađivanje elemenata, generičkih problema upravljanja, dok se »principi«, ako se i spominju, tretiraju mnogo opreznije, ističući stalno rezervu »ceteris paribus«, to jest da konkretna primjena ovih uputa mora nužno biti prilagođena posebnim uvjetima svake situacije i da one ne pružaju nikakvu automatsku garanciju uspjeha. Najpoznatija je, s tim u vezi, lista elemenata za koju je Luther Gulick izmislio kraticu POSDCORB sastavljenu iz prvih slova, na engleskom, riječi »planiranje«, »organiziranje«, »popunjavanje osobljem«, »usmjeravanje«, »koordiniranje«, »izvještavanje«, »budžetiranje«.<sup>89</sup> Nema sumnje da je na svim tim područjima upravna tehnika dala dragocjenih rezultata u racionalizaciji, povećanju efikasnosti i ekonomičnosti, u boljem obavljanju svih tih tipičnih upravnih poslova svagdje gdje se oni vrše, u državnoj upravi jednako kao u privredi. U tom

<sup>87</sup> Fayol, op. cit., str. 52.

<sup>88</sup> Taylor, op. cit., 123.

<sup>89</sup> Luther Gulick i Lyndal Urwick: *Papers on the Science of Administration*, New York, 1937.

obliku ona se i proširila po čitavom svijetu, bez obzira na društveno-ekonomsko uređenje pojedine zemlje. Ova racionalna jezgra klasične škole upravne tehnike u njezinom naglasku na generične elemente upravljanja dolazi još do izražaja, primjerice, u jednoj publikaciji Ujedinjenih naroda iz 1951. godine, u kojoj se obrađuju problemi pružanja tehničke pomoći zemljama u razvoju u vezi s organizacijom uprave: »Pothvati tehničke pomoći koje je poduzela OUN pokazuju stalno da praktički pri svakom pokušaju rješavanja tehničkih i ekonomskih problema postoji stanovit broj temeljnih preduvjeta upravne prirode: preduvjeti organizacije, osoblja, budžeta, planiranja i postupaka«. <sup>90</sup> I zaista, nema sumnje da se svako upravljanje bilo gdje mora suočiti s tim problemima i mora naći neka rješenja za njih. Svako teoretiziranje o upravi mora se konačno vratiti na ovu polaznu tačku.

Ali ne radi se samo o postavljanju pravih pitanja, ma koliko taj početak bio važan. S vremenom htjeli bismo doznati i odgovore na njih. A u tom je pogledu klasični pristup ostao više-manje sterilan. Razlog toj sterilnosti treba tražiti u prvom redu u tome, da klasičari nisu nikad smatrali potrebnim sistematsko provjeravanje svojih maksima. Oni su se zadovoljavali, u težnji da ne »izgube vezu s praksom«, s poluistinama, s jednostavnim pravilima zanata koja su važila, naravno, samo rebus sic stantibus, a nisu bili pogodna metoda da se bolje razumije upravljanje kao društveni proces. U tom pogledu djeluje upravo proročki rezolucija Ruske komunističke partije na XII kongresu, 1923. godine: »U izučavanju i utvrđivanju principa znanstvene organizacije rada i upravljanja, koji ne smiju biti samo ekonomski, neophodno je najtješnje povezivanje stvarnog praktičnog provjeravanja i znanstveno generalizirajućeg zaključka; praktička forma tog proučavanja treba da bude sistematsko praćenje pojava na području upravljačkog rada koje se stalno ponavljaju i koje su tipične; postavljanje eksperimenta s unaprijed tačno određenim ciljevima i, u prvom

<sup>90</sup> *Standards and Techniques of Public Administration (ST/TAA)* M/I. New York, Organizacija ujedinjenih naroda, 1951, str. 4.

redu, motrenje onih dijelova aparata koje je naročito potrebno proučavati kako bi se pronašla najbolja sredstva za otklanjanje njihovih nedostataka«. <sup>91</sup> Kritika klasične škole sa stanovišta dublje i znanstvenije analize odnosa ljudi na radu bila je neminovna.

Ta je kritika postala moguća i nužna u isti mah uslijed značajnih promjena tehnološko-ekonomske baze upravljanja tokom druge trećine dvadesetog stoljeća. Ubrzani porast produktivnosti i eksplozivni razvoj tehnologije praćen je ne samo ubrzanjem procesa diferencijacije u društvenoj diobi rada već i ocrtavanjem mogućnosti promjene u osnovnoj formi tog procesa. Uslijed razvoja teorije i praktičkih metoda za regulaciju velikih sistema postaje zamislivo, da se sve rutinske operacije u ljudskom radu prenesu na strojeve. Time bi »mrvljenje rada«, na koje se tuži Friedmann, <sup>92</sup> dioba rada razbijanjem jedinstvenog radnog procesa na sve manje, sve jednostavnije i ujedno sve besmislenije radne operacije moglo naći svoj prirodni kraj i ustupiti mjesto diobi rada putem specijalizacije znanja, tj. sužavanja područja interesa, a da se ne dira u cjelovitost i smisao kompleksnih radnih procesa. Akceleracija općeg tempa društvenih promjena odražava se i na upravnim sistemima. Sve je teže na te sisteme gledati isključivo statički, sve veću praktičku važnost dobiva pitanje, kako održati osnovni kontinuitet funkcije u sve »nemirnijoj« društvenoj okolini. Unutarnji sastav upravnih sistema mijenja se time što se sve više šire po broju i rastu, po važnosti organizacije tipa poduzeća ili ustanove, relativno samostalne jedinice u kojima je sva djelatnost upravljena na jedan ili nekoliko ali tehnički istovrsnih ciljeva. Ovaj tip organizacije prodiere i u one sisteme upravljanja koji okupljaju tehnički heterogene poslove u jednu cjelinu određenu zajedničkim područjem djelovanja i tradi-

<sup>91</sup> Cit. po A. J. Berg: *Kibernetika i obščestvennyje nauki*, u »Stroitelstvo kommunizma i obščestvennyje nauki«, Akademija nauk SSSR, Moskva, 1963, str. 55.

<sup>92</sup> Georges Friedmann: *Le travail en miettes*, Galimard, Paris, 1956. Vidi naš prijevod: izd. Naprijed, Zagreb, 1959.



cionalno baziranu na monopolu političke vlasti, dakle u političko-teritorijalne jedinice državne uprave. Time se u sistem državnog upravljanja unosi jedan sistemski strani element, organizacije koje svoju vanjsku svrhu i svoju unutarnju koheziju ne temelje na autoritativnim sredstvima vlasti već na povezujućem karakteru tehnički jedinstvenog a društveno priznato korisnog cilja. Sve gušća mreža komunikacija i sve veća frekvencija interakcije u čitavom svijetu ruši pregrade lokalne i nacionalne uskogrudnosti i onemogućuje sve pretenzije na autarkiju u ekonomskom, društvenom ili idejnom pogledu, ali ujedno aktualizira moguće izvore sukoba i postavlja sudbomosne alternative, s obzirom na snagu sredstava razaranja.<sup>93</sup> Vrlo naglo povećanje stanovništva Zemlje i eksplozivni porast gradova zacrtavaju vjerojatno najvažnije promjene i najosjetljivije probleme čovječanstva na dulji rok. A porast mogućnosti i značenja znanosti u rješavanju tih problema nagovještava moguću promjenu akcenta u odnosu na ljudski rad.

Sve ove promjene dovode do paralelne reorientacije u teoretskom mišljenju na svim područjima, pa i na području upravnih znanosti. Klasična teorija uprave bila je koncentrirala pažnju na organizaciju kao određenu strukturu — stoga je ponegdje dobila i naziv »znanost o organizaciji« — i tako stvoreni pojam onda reificirala. U tom svom organizacionom esencijalizmu klasična je teorija zaboravila da se radi samo o djelatnosti i o odnosima među ljudima u toku djelatnosti. »Planirani poredak koji proizlazi iz te djelatnosti« ubrzo se pretvorio u »društvenu jedinicu obilježenu takvim poretkom«.<sup>94</sup> Ideja organizacije postala je stvar, i u klasičnim definicijama se, s logičkog stanovišta, sukcesivni koraci reifikacije pretvaraju u simultane značajke ljudi, materijalnih sredstava, strukturnih odnosa, pravnih ovlaštenja itd.

<sup>93</sup> Vrlo je značajno u tom pogledu, da D. Waldo, govoreći o faktorima koji utječu na sredinu u kojoj radi uprava, nabroja na drugom mjestu »povećanje značenja vojske«. Dwight Waldo: *The Administrative State Revisited*, Public Administration Review, No. 1/1965, str. 5—30.

<sup>94</sup> Renate Mayntz: op. cit., str. 95

Klasična je teorija fascinirana organizacijom, pretvara je u predmet i gleda u njoj glavni i gotovo isključivi predmet svojih napora. Od toga polazi i kritika klasične teorije. Kritika ukazuje prvenstveno na to, da su postavke i preporuke klasične teorije nerealne, jer ona ne uzima dovoljno u obzir realnosti reagiranja i ponašanja pojedinaca koji organizaciju sačinjavaju. Na ovu psihološku nadovezuje se sociološka kritika koja predbacuje klasičnoj teoriji da zaboravlja društvenu okolinu u kojoj organizacija postoji i djeluje. Konačno, ojačana psihološkim i sociološkim argumentima, kritika konfrontira klasičnu teoriju na njezinom vlastitom terenu i nastoji dokazati da su klasične maksime sumnjive vrijednosti za sam praktički rad u organizacijama. Time se onda otvara pitanje zamjenjivanja tih maksima boljima. Razvojna je spirala dosegla isto mjesto na višem planu.

## VII. Psihološka kritika klasične škole

Psihološke pretpostavke klasične teorije zaista su naivne. Koncentrirana na organizacionu strukturu, ta teorija operira s vrlo pojednostavnjenim modelom pojedinca. Neke vrste homo oeconomico-administrativus koji reagira uglavnom automatski na sistem nagrada i kazni, a u prvom redu na materijalne stimulanse koje mu organizacija pruža. Neosnovanost ovakve simplifikacije ubrzo je dokazana. Kritika, i sama već klasična, psiholoških pretpostavki tajlorizma koju je izvršila harvardska škola pod vodstvom Eltona Mayo, temeljila se na prvim pokušajima empirijskog i, donekle, eksperimentalnog proučavanja ljudi na radu.<sup>95</sup> Pokazalo se, da materijalni stimulanse ne djeluju uvijek, da ne djeluju pouzdano, da ne djeluju sami, da ne djeluju na prvome mjestu, već da jednako ili čak prvenstveno utječu na držanje i radni efekt zadovoljstvo pojedinca, njegova lojalnost prema grupi i drugi elementi

<sup>95</sup> Fritz J. Roethlisberger i William J. Dickinson: *Management and the Worker*, Cambridge, Harvard University Press, 1943.

koji za klasičnu teoriju uprave predstavljaju popratne okolnosti i imponderabilia.

U stvari, to je kritika klasične teorije koja ostaje još potpuno unutar okvira te teorije. Klasična teorija griješi, jer uzima u obzir samo neke faktore koji, istina, djeluju na motivaciju ljudskog elementa u organizaciji, ali samo u određenim situacijama i uz stanovite uvjete. Na motivaciju, međutim, djeluju i neki drugi faktori, koje treba također uzeti u obzir, da bi se potpunije postigao cilj organizacije, povećana efikasnost i produktivnost. S ovog novog, šireg stanovišta mogu se svi motivi svrstati u nekoliko grupa, od kojih je motivacija materijalnim stimulansima samo jedna mogućnost.<sup>96</sup> I u pogledu svoje vlastite znanstvene svrhe ovi prvi kritičari klasične teorije uprave predstavljaju zapravo njezin sastavni dio. Kao što je klasična teorija nastala neposredno i kratkim putem iz prakse i odmah se vratila u praksu, tako i njezini kritičari razvijaju svoje misli, a pri tome gledaju stalno na moguću aplikaciju. Glavna im je pažnja usmjerena na to, kako što brže i što neposrednije primijeniti u praktičnom upravljanju nove spoznaje do kojih su došli. Njihovi naučni stavovi postaju polazna tačka za »novi stil« u upravljanju koji je postao poznat i popularan u Sjevernoj Americi a zatim postupno i u zemljama Zapadne Evrope oko polovice ovog stoljeća pod imenom »ljudskih odnosa« (human relations). Usprkos svom humanističkom nazivu, taj se stil ne razlikuje bitno od tajlorizma. Starim metodama dodano je naprosto jedno novo »oruđe«, manipuliranje ljudskom psihom, stvaranje određene atmosfere. Treba radniku dati osjećaj veće slobode, veće autonomije u poslu, veće sigurnosti, veće mogućnosti solidarnog povezivanja u okviru radne jedinice. Taj se osjećaj mora, bar u izvjesnoj mjeri, proizvesti umjetnim sredstvima, jer privatno vlasništvo proizvodnih sredstava i he-

<sup>96</sup> P. B. Clark i J. Q. Wilson: *Incentive Systems: A Theory of Organization* u »Administrative Science Quarterly«, No. 2/1961, str. 129—166, na primjer, kažu, da su tri osnovna načina stimuliranja ljudi na rad: materijalni cilj, svrha organizacije, i solidarnost ljudi na zajedničkom radu; te prema tome klasificiraju i organizacije u tri tipa.

teronomno raspolaganje viškom vrijednosti ne dopušta da se spoznaje psihologa i sociologa rada primijene u stvarno promijenjenim odnosima među ljudima na zajedničkom poslu.

Usprkos ovoj osnovnoj kontradikciji, međutim, između u biti humane koncepcije na kojoj se temelji pokret »ljudskih odnosa« i ograničenih mogućnosti ostvarenja tih temelja u određenom društveno-ekonomskom uređenju, ne treba zaboraviti ili umanjiti dvije njegove posljedice. U okviru kapitalizma primjena je psiholoških spoznaja, istina, ograničena; ali unutar tih granica »ljudski odnosi« su zaista pridonijeli ljudskim odnosima u poduzećima i ustanovama. Argument da humanost povećava profit — a to i jest ono na čemu se, barem implicitno, osniva uspjeh Mayove škole i njezina popularnost u kapitalističkoj industriji — nije možda moralno najprivlačivija, ali je sigurno mnogo uvjerljiviji za industrijalce nego što bi bio sam etički apel čovječnosti. I drugo, bez obzira na često preuranjenu primjenu i na simplifikaciju osnovnih postavki koja baš zbog primjene postaje neophodna, istraživanje motivacije ljudi na radu značilo je značajan korak dalje i u znanstvenom pogledu. U tom pogledu značilo je djelo Mayo a i njegovih suradnika samo prvi korak koji je logički vodio do daljnjeg napredovanja.

Drugi korak predstavlja uviđanje dvojakog djelovanja samih osnovnih strukturnih značajki upravne organizacije. Prvobitna kritika ukazivala je na nepotpunost klasične teorije, ali nije dovela u pitanje one elemente iz kojih se sastoji organizacija: specifični oblik diobe rada odozgo prema dolje i hijerarhiju kao princip povezivanja podijeljenih radnih operacija prema zajedničkom cilju. Kritika tih elemenata počela je relativno neprimjetno. Popularnost Maxa Webera u Sjedinjenim Državama, koja je počela rasti negdje tridesetih godina da bi dosegla kulminaciju oko 1950, izazvala je prirodno i kritičku reakciju kod niza samostalnih američkih sociologa i psihologa. Za kritiku Weberovih postavki o upravi naročito je značajna

ideja Roberta Mertona<sup>97</sup> o disfunkcijama racionalnog upravljanja. Ono što Weber smatra osnovnim tekovinama svog »birokratsko-monokratskog« tipa uprave, bazom njegove efikasnosti i prednošću pred svim ostalim poznatim metodama upravljanja — vezanost za pravila i utvrđene forme postupanja, neosobnost, pismenost, tajnost, utvrđenu nadležnost, hijerarhičnost, monokratski karakter, čvrstu disciplinu — baš su to ujedno, kaže Merton, i glavni izvori slabosti tog sistema. U složenim spletovima odnosa, naime, određeni element može biti funkcionalan s određenog stanovišta, znači može ispunjavati funkciju koja je potrebna za održanje i djelovanje sistema kao cjeline, a da u isti mah bude nefunkcionalan ili čak disfunkcionalan s nekog drugog stanovišta, to jest da s tog drugog stanovišta dovodi do posljedica koje u krajnjoj liniji negativno djeluju na održanje i funkcioniranje sistema kojem služi. U tom smislu, izvodi dalje Merton, Weberove karakteristike »birokratsko-monokratske« uprave povećavaju, istina, akcioni radijus i efikasnost upravnih organizacija, ali ujedno djeluju i disfunkcionalno, dakle štetno na mogućnosti i uvjete postizavanja ciljeva tih istih upravnih organizacija. Korisna i u velikom pogonu upravo neophodna standardizacija postupanja, određivanje jednakog postupka u svim sličnim slučajevima, može pod izvjesnim okolnostima i s nekog drugog stanovišta ispasti kao nepotrebnii birokratski formalizam koji trati vrijeme i svoje i tuđe i samo otežava da se postigne ono za čim se ide. Neosobnost u odnosu prema interesentima s kojima upravna organizacija dolazi u kontakt, dakle pozitivni princip da se s jednakim postupa jednako, po općim pravilima i bez obzira na osobu, može značiti u isti mah i bezdušnost činovnika koji iza spisa ne vidi čovjeka. Određena nadležnost, propisani djelokrug upravne organizacije koji predstavlja branu protiv proizvoljnog i samovoljnog postupanja, koji daje prava ali ujedno definira i dužnosti, utvrđuje odgovornosti, može se pretvoriti u zid iza kojeg se sakriva nerad, sredstvo za prebaci-

<sup>97</sup> Robert K. Merton: *Bureaucratic Structure and Personality*, Social Forces, god. 1940, str. 195—206.

vanje poslova u krugu, ili opet podloga birokratskog organizacionog imperijalizma.

Ovu misao o negativnim posljedicama samih »prednosti« upravne organizacije prihvatili su onda drugi i potanje je razvili na temelju empirijskog istraživanja ponašanja ljudi u organizacijama. Jedan od najpoznatijih je C. Argyris<sup>98</sup> koji svoju kritiku usmjerava baš na glavne značajke organizacije, na hijerarhiju i specijalizaciju, te na neke posljedice hijerarhijskog načina nadziranja i povezivanja, kao što je ograničavanje tzv. raspona kontrole (broj neposredno podređenih jednog pretpostavljenog). Specijalizirani posao koji zapada pojedincu u velikoj organizaciji i previše je uzak a da bi čovjek u njemu mogao razviti sve svoje sposobnosti i naći ono zadovoljstvo koje jedino daje poleta radniku i osigurava kvalitet radnog rezultata. Hijerarhija znači zapovijedanje i slušanje, nadređenost i podređenost. I ma koliko je nastojali humanizirati »ljudskim odnosima«, hijerarhija po svojoj prirodi čini ljude ovisnima, pasivizira ih, nagrađuje oprezno oklijevanje i urednu prosječnost, a kažnjava smjeli i stvaralački korak u neizvjesno, u buduće, u novo. A ograničenje broja podređenih ima baš tu svrhu da pretpostavljenome omogući što pomniji nadzor nad svakim od njih, i tako još više pridonosi njihovoj ovisnosti i pasivizaciji. Međutim, Argyris ide dalje od Mertona i nastoji pokazati na koji način ove pojedinosti djeluju kroz svijest pojedinca na njihovo ponašanje i time na stanje u organizaciji. Kod pojedinaca stvara se osjećaj nezadovoljstva i oni reagiraju na razne načine, od kojih svaki znači zapravo štetu za organizaciju. Bilo da pojedinac reagira na pritisak hijerarhije tako da se nastoji karijeristički što brže po njoj uspeti, bilo da ode u protivnu krajnost i naprosto napusti organi-

<sup>98</sup> Chris Argyris: *The Individual and Organization, Some Problems of Mutual Adjustment*, Administrative Science Quarterly, No. 1/1957, str. 1—24, i *Personality and Organization*, Harper, New York, 1957. Svoje pesimističke zaključke u odnosu na organizaciju uopće ublažio je Argyris donekle u novijem djelu na istu temu: *Integrating the Individual and the Organization*, John Wiley and Sons, New York, 1964.



zaciju, bio njegov odgovor apatičnost ili agresija, sanjarska izolacija ili klikaštvo, posljedice za organizaciju bit će negativne. Većina tih reakcija znači popuštanje povezanosti i discipline, i vodstvo organizacije odgovorit će na njih, po pravilu, pooštrenjem nadzora, dakle pojačanjem baš onih mjera koje su u prvom redu i izazvale reagiranje pojedinaca.

Isto ili slično stanovište kao Argyris zastupa sve veći broj autora. Presthus vidi kako se svi ljudi, pod utjecajem klime velikih organizacija, raslojavaju u tri glavna tipa: »one koji se kreću na više«, dakle karijeriste, »one kojima je svejedno«, dakle apatične, i »ambivalentne«, to jest one koji se kolebaju između dva prethodna načina reagiranja.<sup>99</sup> Naročito i sve više dolazi pod udar kritike načelo hijerarhije. Thompson ukazuje na to, da dva osnovna načela organizacije, hijerarhija i specijalizacija, protivurječe jedno drugome, a to se negativno odražava na ličnost ljudi u organizaciji i stvara patološke birokratske pojave.<sup>100</sup> Općenito sve se više prihvaća zaključak da hijerarhija, istina, vrši funkciju olakšanja koordinacije i povezivanja svih radnih doprinosa prema jedinstvenom cilju, ali po cijenu stvaranja vrlo jakih osjećajnih napetosti i interesnih sukoba. Isplati li se platiti ovu cijenu? Ima li drugih mogućnosti?

Odgovori na ova pitanja danas su još prilično neodređeni. Ipak, neki počeci postoje, i značajno je da svi upućuju preko granica svijesti pojedinca i psiholoških gledišta od kojih je pošao ovaj prvi smjer kritike klasične teorije uprave.

Prvu tačku povezivanja između pojedinca i društva predstavlja pojam uloge. Pomoću tog pojma možemo društveno ponašanje čovjeka analizirati i nevjerojatnu složenost cjelokupne ljudske akcije podijeliti u razmjerno samostalne manje cjeline. Svako od njih daje cjelovitost specifični sistem društvenih pravila i više-manje određena grupa ljudi za koje

<sup>99</sup> Robert V. Presthus: *The Organizational Society*, Knopf, New York, 1962, passim.

<sup>100</sup> Victor A. Thompson: *Modern Organization*, Knopf, New York, 1961, passim.

pojedinaac zna da na osnovu važećih pravila očekuju od njega određeno ponašanje. I obično, on se prema tim očekivanjima i ponaša, jer i sam očekuje isto od drugih. Na toj uzajamnosti očekivanja i usklađivanja vlastitog ponašanja s očekivanjima drugih počiva društvena ravnoteža, iz nje proizlazi predvidivost društvene okoline za svakoga od nas. Primijenjen na upravnu organizaciju, pojam uloge nam tumači ujedno relativnu samostalnost, zaokruženost i predvidivost ponašanja čovjeka u njegovoj upravnoj funkciji, a s druge strane ovisnost tog ponašanja o drugim, »vanjskim« utjecajima. U organizacionoj ulozi šefa odsjeka, na primjer, ili direktora pogona, čovjek radi, u velikom broju slučajeva, uglavnom ono što zna da se od njega očekuje. Pravila — pravna, moralna, konvencionalna i druga — na kojima se temelje ta očekivanja poznata su, a isto je tako prilično jasno obilježena ona grupa ljudi, njegovih suradnika, šefova, podređenih, vanjskih interesenata, političkih funkcionera, — kojima, ma i podsvjesno, priznaje pravo da o njegovom ponašanju imaju neko mišljenje. Ovo se mišljenje bitnih grupa s kojima pojedinac tokom svog života i djelovanja dolazi u kontakt kao i za čovjeka neobično važno vlastito mišljenje o samome sebi koje se temelji na tom generaliziranom mišljenju drugih, priznaje u suvremenoj nauci sve više kao ona »moneta« koja u društvenom prometu znači više i primjenjuje se općenitije od svih drugih oblika sankcija, pozitivnih i negativnih. A odstupanja od ponašanja u skladu s očekivanjima na temelju određene organizacione uloge mogu se i sama velikim dijelom svesti na interferenciju drugih očekivanja koja izvire iz drugih uloga istog čovjeka. Jer on nije samo šef odsjeka ili direktor pogona, već je i otac obitelji, član političke stranke, kulturnog kluba, sportskog društva, prolaznik na ulici, putnik u vlaku, pacijent u bolnici, nosilac niza više ili manje stalnih odnosno privremenih društvenih uloga. Pojam uloge nam pomaže da shvatimo bolje i potpunije i funkcioniranje organizacije i smetnje u njezinom radu. Teorija uloge polazi od pojedinca, ali pojedinačno tumači općim, ne ostaje skućena granicama isključivo psihološkog obja-



šnjavanja. I konačno, od uloge nema kratkog puta u aplikaciju, u kratkovidnu i površnu tehniku koja često nastoji ostvariti neprihvatljive ciljeve neprikladnim sredstvima. Možda baš to govori najviše u prilog teoretskog dometa tog pojma.

Drugi, paralelni put koji isto tako polazi od pojedinca a prelazi granice pojedinačnog vodi preko proučavanja malih grupa ljudi na zajedničkom radu. To je proučavanje počelo u psihološkom laboratoriju. Maloj skupini ispitanika postavljen je zadatak koji treba da obave zajednički, ali im nije rečeno na koji način da se povežu, te je onda mjerena brzina i kvalitet rješenja u odnosu na metodu povezivanja koju je grupa odabrala.<sup>101</sup> Pokazalo se, da je uspješniji kontakt preko jednog centralnog člana koji prikuplja i raspodjeljuje obavještenja kod onih zadataka gdje uspjeh ovisi u prvom redu o koordinaciji, a da je, obratno, povoljnije za rezultat ostaviti što potpuniju slobodu i ravnopravnost u kontaktima, kad se radi o pitanju na koje postoji jedan najbolji odgovor, pa treba u što većoj mjeri potaknuti domišljatost svakog pojedinog člana grupe.<sup>102</sup> Daljnja intenzivna proučavanja malih grupa dovela su do spoznaje, da se među članovima grupe na zadatku obično razvijaju ne jedna, već dvije vodeće uloge. Jedna je od njih uloga »stručnog vodstva«. Pojedini se član ističe čestim iznošenjem ideja, davanjem prijedloga za rješenje zadatka, a ostali članovi počinju da prihvataju njegove intervencije kao korisne i da se privikavaju na njegov »autoritet« kad se radi o tome kako da se obavi posao. Drugi neki član grupe, međutim, javlja se najčešće onda kad u diskusiji dođe do nesporazuma, do napetosti, do situacije koja ugrožava jedinstvo i složni zajednički rad. On miri, stišava, pronalazi kompromise, ističe ono u čemu se svi slažu; a drugi vide korisnost njegove funkcije za cjelinu i primaju ga kao glavnog »arbitratora«. Istraži-

<sup>101</sup> Alex Bavelas: *Communication Patterns in Task-Oriented Groups*, u knjizi Daniel Lerner i Harold D. Lasswell: *The Policy Sciences*, Stanford University Press, Stanford, Calif., 1951, str. 193—202.

<sup>102</sup> Peter M. Blau i W. Richard Scott: *Formal Organizations, A Comparative Approach*, Chandler, San Francisco, 1962, str. 125/6.

vanja pokazuju da se ove dvije uloge vrlo rijetko stječu u istoj osobi i da, stoga, zajednički rad u maloj grupi zahtijeva po pravilu u najmanju ruku dvostruko vodstvo: »stručno« i »emotivno«.<sup>103</sup> Svi ovi rezultati — kako u pogledu ostvarenja potrebnih radnih kontakata u grupi, tako u odnosu na kristalizaciju vodećih uloga — upućuju na to da se kod tzv. vodstva radi o nekim određenim funkcijama koje su potrebne u kolektivnom radu. Koncentracija tih funkcija u jednoj osobi i njihovo obavljanje primjenom sredstava hijerarhijske vlasti je moguća, ali razmjerno primitivna metoda. Tim više što se i u pogledu čistog prinudnog održavanja kohezije, grupa, i presija prema konformizmu koja se unutar grupe stvara, pokazuje često kao jednako ili bolje sredstvo od hijerarhije.<sup>104</sup> Novi vidici u pogledu mehanizma rada u grupama bili su i previše interesantni a da se praksa odrekne njihove brze primjene. I stoga se, drugačije nego kod pojma uloge, javljaju novi proci tehnike upravljanja — veoma tipični za određene situacije i shvaćanja — koji, poput Likerta, proglašavaju radnu grupu novom metodom koordinacije ljudi na poslu, uspješnijom i produktivnijom od tradicionalnog hijerarhijskog rukovođenja.<sup>105</sup>

Treći smjer razvoja također polazi od pojedinca, u njegovom svojstvu stručnjaka, specijalista, i dolazi do pojma profesije. Krička preispitivanja postavki klasične škole upravljanja pokazala su, među ostalim, i njihovu ograničenost u pogledu vrsta organizacija na koje se mogu primijeniti. Te su postavke nastale, i donekle se potvrdile, na tipu masovne industrijske organizacije u kojima proces diobe rada znači postupno pretvaranje radnih operacija u sve lakše i jednostavnije zahvate, da bi na dnu hijerarhijske piramide ostali još samo mehanički

<sup>103</sup> Robert F. Bales: *Interaction Process Analysis*, Addison-Wesley, Cambridge, Mass., 1950.

<sup>104</sup> Michel Crozier: *Les relations de pouvoir dans un système d'organisation bureaucratique*, Sociologie du Travail, No. 1/1960, str. 61—75.

<sup>105</sup> Rensis Likert: *New Patterns of Management*, McGraw-Hill, New York, 1961, osobito str. 102—117.

pokreti uz tekuću vrpcu. Čim ovaj tip zamijenimo drugim, koji neki nazivaju profesionalnim modelom, situacija se iz temelja mijenja. Stručnjaci, specijalisti, mogu i žele biti gospodari svog vlastitog posla, te primjena klasičnih načela jedinstva komande, intenzivne kontrole i ovisnosti od hijerarhije izaziva samo sukobe.<sup>106</sup> Stručnost se ne slaže s vlasti. Pored toga, stručnjaci imaju i drugo žarište svoje lojalnosti i drugi izvor normi ponašanja, van organizacije u kojoj rade, a to je struka, profesija kojoj pripadaju. I tako se postepeno u organizacijama, uslijed procesa društvene diobe rada i sve veće specijalizacije, stvaraju dvije grupe članova. Jedni, malih kvalifikacija i niske razine stručnosti, ovisniji su od hijerarhije u neposrednom vršenju svog posla a od organizacije u pogledu svog zaposlenja. Njihov je interes usredotočen na sredinu u kojoj rade i njihova lojalnost pripada toj sredini koja je za njih jedini očigledni izvor, ma i skromne, zarade i jedina podloga, ma i ograničene, sigurnosti. Drugi, visoko-stručni pripadnici specijaliziranih profesija znatno su samostalniji u svom radu od hijerarhije i neovisniji u svojoj materijalnoj egzistenciji od svog članstva u konkretnoj organizaciji nego što je prva grupa. Njihova je lojalnost u najmanju ruku podijeljena, između organizacije i profesije, njihov je interes u prvom redu usmjeren na stručni razvoj i napredovanje u okviru profesije. Prvu grupu često nazivaju »lokalcima«, a drugu »kozmpolitima«.<sup>107</sup>

### VIII. Sociološka kritika klasične škole

Interes za odnose između upravnih organizacija i društva postoji na nekim područjima već odavna. Karakteristična tradicija kontinentalne Evrope u bavljenju upravnom problematikom nastala je oko pitanja političke kontrole građanskog društva, putem predstavničkih skupština i normativnih siste-

<sup>106</sup> Renate Mayntz, op. cit., str. 98—99.

<sup>107</sup> Alvin W. Gouldner: *Cosmopolitans and Locals: Toward an Analysis of Latent Social Roles*, *Administrative Science Quarterly*, god. 1957—58, str. 281—306. i 444—480.

ma, nad državnom upravom koju je to društvo primilo u naslijeđe od feudalnog monarhijskog apsolutizma. Ipak, politička teorija gledala je na upravu, tako reći, izvana, promatrala je kao cjelinu sa stiliziranim crtama i deduktivno pretpostavljenim obilježjima. Tome je pridonijela i pravna teorija koja je, i nehotice, proturala svoje propise pod opise stvarnog ponašanja ljudi u upravi i dovela do toga da mnogi ljudi, koji bi iz vlastitog iskustva trebali da budu bolje obaviješteni, pravne preskripcije shvaćaju kao realističke deskripcije odvijanja upravnih procesa.

Drugi izvor teoretskog interesa za odnos uprave i njezine društvene okoline mnogo je novijeg datuma. Upravljanje privrednim poduzećima nije moglo stati »na vratime tvornice« u doba velikih ekonomskih kriza i ubrzanja procesa mijenjanja kapitalističkog ekonomskog i društvenog uređenja. Pitanje održanja poduzeća u sve nemirnijoj okolini postaje u toj mjeri presudno da, pored ekonomista, privlači interes i teoretičara upravljanja. Iz ova dva korijena raste sociološka teorija upravne organizacije.

Sociološka teorija uprave polazi od trostruke kritike pretpostavki klasične škole. Klasična škola gleda upravnu organizaciju kao racionalni instrument za postizavanje određenih ciljeva i obično joj ni ne pada na pamet da u njoj traži išta pored te instrumentalnosti. Sociološka kritika nije trebala uložiti velike napore da dokaže da upravna organizacija ima i druge aspekte. Začudo i ovdje je oštrica kritike često uperena protiv Webera, jer je on, tobože, inzistirao na racionalnosti svog ideal-tipa »birokratsko-monokratske« uprave. Nasuprot tome kritičari ističu, da u upravi pored racionalnih ima i iracionalnih elemenata.<sup>108</sup> Bez obzira na to, da je Weber pojam racionalnosti definirao vrlo široko, kao racionalnost u svrsi i racionalnost u neposrednom ostvarenju vrijednosti, njegova misao o općoj racionalizaciji društvenih odnosa, a u taj okvir

<sup>108</sup> Philip Selznick: *Foundations of the Theory of Organization*, *American Sociological Review*, god. 1948, str. 25—35.

ide i racionalnost uprave, upućuje u pravcu racionalističke ideje prosvjetiteljske filozofije o sve većoj razumnosti svijeta. Naprotiv, u shvaćanjima klasične škole uprave i nije u pitanju racionalnost u tom smislu, već instrumentalnost, naivno gledanje za koje je upravna organizacija instrument za postizavanje određenih unaprijed postavljenih svrha i ništa drugo. Prava kritika ove pretpostavke počinje s uviđanjem, da je organizacija grupa ljudi koji, kao i svi ljudi, imaju svoje interese i ciljeve, da ljudi u grupi djeluju jedan na drugoga, prilagođavaju se jedan drugome i situaciji oko njih, jednom riječi da upravna organizacija nije puko oruđe za ostvarivanje ciljeva koje joj je netko izvana postavio, već da je i socijalni sistem s težnjama, osjećajima i namjerama, s posve ličnim orijentacijama ljudi koji ga sačinjavaju. U tom sistemu racionalizacija poslova znači njihovu standardizaciju, povećanje predvidivosti. Nastojanje za racionalizacijom može proisticati iz same tehnologije određenog upravnog posla koja traži standardne elemente da bi se uopće mogla primijeniti, kao što se to vidi u procesu mehanizacije i kasnije automatizacije u upravi. S druge strane, standardizacija može biti i oružje u unutarnjim interesnim konfliktima u organizaciji, u konkurenciji oko presudnog utjecaja. Predvidivost znači skučenost, smanjenje prostora za manevriranje. Stoga se bitka za racionalizaciju vodi i u tome smislu, da svatko nastoji racionalizirati posao drugoga, i time smanjiti njegovu sferu slobodnog djelovanja, a zadržati što veću vlastitu slobodu akcije. Crozier, koji se naročito bavio istraživanjem uloge vlasti u obračunima unutar sistema, smatra da se velik dio onoga što se zbiva u organizaciji može shvatiti kao borba grupa koje nastoje, zbog svojih interesa, nametnuti racionalizaciju koja nema osnova u tehnologiji s grupama koje se opiru, isto tako iz interesnih razloga, racionalizaciji koja je tehnički opravdana.<sup>100</sup> Danas je ideja o upravnoj organizaciji kao o socijalnom sistemu prihvaćena u toj mjeri, da se ne treba bojati toliko teoretskog povratka

<sup>100</sup> Michel Crozier: *Le phénomène bureaucratique*, Editions du Seuil, Paris, 1963, str. 374.

na staro, na isključivo instrumentalno gledanje klasične teorije, nego više se čuvati upadanja u protivnu krajnost. Nema sumnje da je organizacija socijalni sistem, ali ona je ujedno i izraz volje da se ostvari ili kontinuirano ostvaruje određena svrha. Zaboraviti ovu dvostrukost znači ili zaostati na razini tehnicizma ili opet izgubiti se u kompleksnosti odnosa i često od atipičnog i izuzetnog ne vidjeti tipično, više-manje normalno funkcioniranje organizacije po predviđenom planu i postojećim propisima.

Druga polazna tačka je kritika statičnosti u shvaćanju organizacije i ahistoričnosti u proučavanju uprave, a ova statičnost i ahistoričnost nije samo značajka klasične škole već i velikog dijela modernijih radova. Statičan je tradicionalni pravni pristup državnoj upravi, jer je po pravilu ograničen na pravni sistem jedne određene države. Ahistorijska je metoda upravne tehnike vezana na pragmatско proučavanje onoga što sada postoji i funkcionira. Historijske i komparativne studije upravnih sistema, istina, postoje, ali se upravna teorija, uz rijetke izuzetke, ne osvrće na njih, te se ovi putovi koji su dugo tekli paralelno počinju tek u novije doba približavati i spajati. Jedna je od značajnih iznimki Weber kome se zaista ne može predbaciti pomanjkanje smisla za historiju i za komparativno proučavanje. Bar u toj tački ne mogu kritičari početi time da se očesu o Webera. Prekretnica je nastupila onda, kad su teoretičari upravno-tehničkog smjera shvatili da njihov ideal efikasnosti i ekonomičnosti nije nužno općenit i vječan u prostoru i vremenu, a autori upravno-pravne orijentacije uvidjeli da su instituti određenog sistema samo jedan od mogućih odgovora na generička pitanja koja se postavljaju u svakom sistemu upravljanja. Dubin, na primjer, primijenjeni industrijski sociolog, u drugom izdanju svog standardnog zbirnog djela o »ljudskim odnosima u upravljanju«, dolazi do zaključka da je vrijednost trajanja organizacije, njezinog održanja u vremenu, veća i važnija od toga da se postigne određeni



uspjeh u danom momentu.<sup>110</sup> A kad se radi o trajanju prirodno je upitati za svojstva i postupke onih organizacija koje su nadživjele vijekove. Ili proučavati paralelno upravne organizacije na različitim stupnjevima ekonomskog i društvenog razvoja, te tako vremensku dimenziju pretvoriti, u neku ruku, u prostornu. I jedan i drugi smjer imaju danas sve veći broj pristaša. La Palombara, primjerice, utvrđuje četiri kriterija za određivanje stupnja razvoja društva i uprave: stupanj strukturne diferencijacije, veličinâ, stupanj orijentacije na uspjeh kod članova zajednice i stupanj sekularizacije u društvu kao cjelini.<sup>111</sup> Riggs istražuje odnose između stupnja razvoja upravnog aparata i razvijenosti odnosno smjera razvoja političkih institucija u određenom društvu.<sup>112</sup> J. Thompson i njegovi suradnici promatraju identične upravne situacije u različitim sredinama od kojih svaka ima svoju specifičnu tradiciju (na primjer, na engleskom i na američkom brodu!) i nastoje odvojiti zajedničke elemente od posebnih koji su uvjetovani osobinama sredine.<sup>113</sup> Ipak, gledano u cjelini, još i danas pretežu komparativne i historijske studije koje se bave političkom problematikom upravnih sistema, u prvom redu problemom političke kontrole društva nad državnim upravnim aparatom. U svojoj literaturi ima podosta nekritičkog opisivanja, površnog izdvajanja uprave iz cjeline društvenog konteksta, podmetanja vlastitih vrijednosti i nazora drugim ljudima i vremenima. Pa ipak, nesumnjiva je tekovina današnjeg interesa za povijesno i usporedno promatranje, da ubuduće vjerojatno više neće biti moguće pretendirati na ozbiljnost u upravnim

<sup>110</sup> Robert Dubin: *Industry and Social Values*, u knjizi *Human Relations in Administration*, 2. izd., Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1961, str. 458—462.

<sup>111</sup> Joseph La Palombara: *Bureaucracy and Political Development: Notes, Queries and Dilemmas*, u knjizi J. La Palombara ed.: *Bureaucracy and Political Development*, Princeton, 1963, str. 34—61.

<sup>112</sup> Fred W. Riggs: *Bureaucracy and Political Development: A Paradoxical View*, u nav. knjizi J. La Palombara, str. 120—167.

<sup>113</sup> James D. Thompson et al.: *Comparative Studies in Administration*, University of Pittsburg Press, Pittsburg, 1959.

znanostima a izostaviti historijsku dimenziju ili ograničiti se samo na jednu zemlju.

Konačno, treća vrsta ograda, koje je srušilo vrijeme i time otvorilo sociološkom proučavanju šire polje rada, bile su barijere između raznih područja upravljanja. Osnovnu kritiku ove podjele izvršio je sam društveni razvoj. Kao što kaže Crozier, »elite državne uprave i poslovne elite približavaju se u priznavanju suvremene racionalnosti i mogu raspravljati bez represije s jedne, a apatije i potajnog otpora s druge strane«.<sup>114</sup> Državna uprava i upravljanje privrednim poduzećima približavaju se, međutim, i isprepleću ne samo po metodama. Velika privredna korporacija postaje po načinu upravljanja, po problemima i poteškoćama s kojima se moraju boriti upravljači, po psihologiji svojih kadrova sve sličnija državnoj ustanovi, pa i nadležstvu. Dok sveopća etatizacija, sa i bez podržavanja pojedinih privrednih grana pa i cijele privrede, uvlači privredno poduzeće u gravitaciono područje politike i države, dotle proces funkcionalizacije zahvaća državni upravni aparat i pretvara teritorijalne sisteme vlasti i uprave sve više u federacije resora, nadležstava, ustanova i drugih relativno samostalnih organizacija koje se susreću s pitanjima karakterističnima za upravljanje privrednim poduzećima. Opća teorija organizacije podjednako je primjenjiva na sve oblike.<sup>115</sup> Standardne rasprave o upravi sve više sadrže, obično na početku, klasifikaciju upravnih organizacija. Tipično je, na primjer, svrstavanje organizacija po funkcionalnom području: ekonomske, političke, religiozne, odgojne.<sup>116</sup> Hughes formira pet grupa prema načinu udruživanja i nekim organizacionim značajkama: dobrovoljna udruženja jednakih, vojni model, model socijalne ustanove, model korporacije i model porodičnog po-

<sup>114</sup> Michel Crozier: *Le phénomène bureaucratique*, str. 379.

<sup>115</sup> Dwight Waldo (cit. članak) smatra jednim od glavnih rezultata organizacione teorije i karakteristikom današnjeg stanja u upravnim znanostima konvergenciju između državne i privredne uprave (str. 25).

<sup>116</sup> Blau i Scott, op. cit., str. 40.



dužeća.<sup>117</sup> Veći dio teritorijalne državne uprave spadao bi, prema ovoj Hughesovoj klasifikaciji, očigledno, u vojni model, ali neke javne službe odgovaraju i njegovom opisu modela socijalne ustanove. Thompson i Tuden razlikuju četiri kategorije upravnih organizacija, prema načinu na koji se u njima donose odluke. Taj način ovisi, prema njima, o dva faktora: postoji li suglasnost sudionika u pogledu ciljeva i, drugo, slažu li se oni u odnosu na sredstva pomoću kojih bi se postavljeni ciljevi mogli ostvariti. Ako postoji slaganje u oba faktora, organizacija je »komputaciona«, to jest prilagođena racionalnoj primjeni racionalnih pravila. Postoji li slaganje o ciljevima, ali neslaganje o sredstvima, odgovarat će najbolja tzv. »prosuđivačka« organizacija s kolegijalnim rukovodstvom, gdje će više ljudi jednakog položaja i prava biti lakše u stanju da u ravnopravnoj diskusiji odluče o tehničkom pitanju sredstava. Ako je neslaganje, naprotiv, o ciljevima za kojima valja ići, dok sredstva nisu sporna, organizaciona struktura mora biti postavljena tako, da olakša postizavanje kompromisa. I konačno, ako se sudionici ne slažu ni o ciljevima ni o sredstvima, preostaje samo tzv. »inspiracioni« oblik organizacije, kad zapravo prestaje organiziranost u tehničkom smislu i do jačeg izražaja dolaze karizmatički pojedinci i pokreti.<sup>118</sup> Blau i Scott dijele organizacije po kriteriju *cui bono* na: organizacije uzajamne koristi — upravljene na ostvarenje interesa svojih članova, poslovne organizacije — koje služe vlasnicima, službe koje imaju svoj krug korisnika, i organizacije općeg interesa — koje obuhvaćaju sve stanovnike određenog područja.<sup>119</sup> Eisenstadtova klasifikacija upravnih organizacija po ciljevima — na ekonomske, društveno-političke i kulturne — nije toliko interesantna zbog originalnosti koliko po razrađenim specifičnim značajkama koje autor pripisuje svakoj od svojih vrsta. Kod ekonomskih organizacija — privrednih poduzeća — po-

<sup>117</sup> Everett C. Hughes, cit. po Blau i Scott, op. cit., str. 41.

<sup>118</sup> James D. Thompson i Arthur Tuden: *Strategies, Structures and Processes of Organizational Decision*, u knjizi J. D. Thompson et al.: *Comparative Studies in Administration*, str. 195—216.

<sup>119</sup> Blau i Scott, op. cit., str. 42—45.

stoji jaka diferencijacija među organizacionim ulogama, razvijena specijalizacija, dioba rada po funkcijama, centralizirano donošenje odluke i jak vanjski utjecaj. Društveno-političke — država — obilježene su slabijom diferencijacijom uloga, slabom specijalizacijom, diobom po teritoriju, miješanjem raznih metoda odlučivanja i jakim vanjskim utjecajem. Kod kulturnih — škole, bolnice itd. — zabilježena je također slabija diferencijacija među ulogama, slabija specijalizacija, dioba čas po funkciji čas opet po teritoriju, donošenje odluke je pretežno kolektivno i vanjski je utjecaj slabiji. Pored toga, Eisenstadt predlaže kao kriterij za klasifikaciju organizacija još centralnost, odnosno marginalnost ciljeva organizacije, njezinu ovisnost o vanjskim izvorima, o centrima vlasti, odnosno o korisnicima njezinih usluga.<sup>120</sup>

Ova trostruka akcija kritike — kritika isključivo instrumentalnog tumačenja organizacije, kritika statičnosti i ahistoričnosti i kritika rascjepkanosti u proučavanju organizacija odjeljenim tretiranjem pojedinih vrsta — raščistila je teren za izgradnju generalnih socioloških teorija i modela organizacije. Svim je ovim teorijama zajedničko da obrađuju primarno i gotovo isključivo odnos upravnih organizacija i njihove društvene okoline, šire društvene zajednice. Jedna od najpoznatijih, teorija organizacije T. Parsonsa, polazi od četiri osnovna cilja svakog društvenog sistema: prilagoditi se stvarnosti svoje okoline, postići, odnosno postizavati određene ciljeve, povezati sve svoje dijelove u jednu cjelinu (Parsons govori o »integraciji«), osigurati kontinuitet određenih odnosa u akciji i struktura tokom vremena (Parsons to zove »latencijom«). Organizacije Parsons smatra dijelom društvenog institucionalnog mehanizma za ostvarenje određenih društvenih ciljeva, ali i sama organizacija, kao subsistem, mora osigurati nesmetano odvijanje nabrojene četiri funkcije. U organizaciji razlikuju se tri sloja, najniži tehnički, viši upravljački i najviši tzv. institucionalni. Dok pitanja prilagođavanja okolini i postizavanja

<sup>120</sup> S. N. Eisenstadt: *Bureaucracy and Bureaucratization, A Trend Report and Bibliography*, Current Sociology, No. 2/1958, str. 99—129.

ciljeva spadaju u prvom redu na tehnički sloj, integracija je stvar upravljačkog sloja, dok se najviši nivo, institucionalni, bavi osiguranjem kontinuiteta.<sup>121</sup> J. Thompson i McEwen vide četiri osnovne mogućnosti odnosa organizacije i njezine okoline: odnosi konkurencije, pregovaranja, kooptacije i koalicije.<sup>122</sup> Emery i Trist razlikuju četiri moguća stanja okoline u kojoj organizacija postoji i djeluje: mirna okolina u kojoj su mogući ciljevi organizacije i opasnosti koje joj prijete raspoređeni jednakomjerno, »slučajno«, te organizacija reagira taktikom, to jest pronalazi odgovore na probleme kad se oni pojave; složeniji je slučaj okoline koja je još uvijek mirna, ali ciljevi i opasnosti nisu slučajno raspoređeni već su grupirani, povezani jedni s drugima u skupine, tako da nije dovoljan taktički odgovor na konkretni problem, već se traži i strategija koja će osigurati održanje organizacije na dulji rok, dakle predvidjeti u općim crtama kretanje »grupirane okoline«; još se više traži od organizacije u okolini koja je »uznemirena« i »reaktivna«, to jest u kojoj određeni protivnici ili konkurenti ne samo idu za istim ciljevima nego nastoje ujedno i eliminirati i onesposobiti organizaciju koja je s njima u konkurenciji, pa ona treba, pored opće strategije i posebne taktike, da još misli na ofenzivne i defenzivne operacije u cilju neutralizacije protivničkih akcija; konačno, četvrti tip autori nazivaju »turbulentnim poljem«, kad nemir i dinamika ne dolaze samo od akcija suparničkih organizacija, već ih stvara sama okolina, tako da organizacija mora ovo povećanje »značajne neizvjesnosti« naprosto uračunati kod predviđanja svojih životnih šansi.<sup>123</sup>

<sup>121</sup> Talcott Parsons: *Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organization*, Administrative Science Quarterly, god. 1956. str. 63—85. i 225—239. V. također T. Parsons: *Structure and Process in Modern Societies*, Glencoe, Ill. Free Press, 1960.

<sup>122</sup> James D. Thompson i William J. McEwen: *Organizational Goals and Environment; Goal Setting as an Interaction Process*, American Sociological Review, god. 1958, str. 23—31.

<sup>123</sup> F. E. Emery i E. L. Trist: *La trame causale de l'environnement des organisations*, Sociologie du travail, No. 4/1964, str. 342—345.

Sociološki pristup upravi pokazao se neobično plodnim i korisnim u prevladavanju jednostranosti klasične teorije i u ispravljanju njezinog sljepila za probleme organizacije u okolini. U tom pogledu je znanstveni razvoj samo odraz stvarnih promjena. Sve veća stvarna kontrola ljudi nad društvenim makro-mehanizmima, rezultat kako porasta onih političkih snaga kojima je takva kontrola u interesu tako stalnog napredovanja u tehnici planiranja i regulacije velikih sistema, nužno je upravila pažnju i koncentrirala interes na pitanja šireg društvenog polja u kojem operiraju upravne organizacije. U tom smislu su tekovine sociološkog pravca vjerojatno trajne. Tretiranje upravne organizacije kao zatvorenog sistema za koji postoje samo unutarnji problemi rasporeda posla, održavanja kohezije, osiguranja komunikacija, optimalne efikasnosti i ekonomičnosti, ne može više pretendirati na naziv teorije. Dinamičnost, historičnost, interakcija organizacije s okolinom nužni su sastavni dijelovi svakog teoretskog modela uprave. Ali ako su nužni, nisu dovoljni. Nakon ovog sociološkog proširenja horizonta, ostali su ipak još i stari problemi rasporeda posla i održanja kohezije, efikasnosti i ekonomičnosti. Ako smo naučili u međuvremenu da gledamo šire, svagdašnjica traži svoje i zahtijeva da se nove spoznaje primijene i da se njihova vrijednost ocijeni u primjeni na stare svakodnevne probleme praktičnog rada u organizacijama i sa organizacijama. Trajno ojačana tekovinama psihološke i sociološke kritike klasične škole, upravna se teorija ipak ponovno vraća svojim izvornim upravnim pitanjima.

#### IX. Neopreskriptivni smjer

U stvari, određeni smjer upravne teorije nije nikad ni napustio praksu, već je nekako putem, u neprestanom pragmatičkom nastojanju da pronađe bolje metode upravnog djelovanja i pogodnije organizacione strukture, uspio prihvatiti i ugraditi u svoj instrumentarij nove elemente koje su stvarala psihološka i sociološka istraživanja. Stoga i nije uvijek lako

razlikovati ovaj smjer od psihološkog i sociološkog pristupa. Bitno mu je ipak obilježje — zaokupljenost praktičnim ciljem upravljanja, postizavanjem one vanjske svrhe zbog koje je upravna organizacija stvorena, pa možemo, za razliku od psihološkog i sociološkog pravca, govoriti o teleološkoj orijentaciji.

I na tom je području klasična teorija, koja je također tehnička i instrumentalna, doživjela kritiku. Praktični obziri efikasnog i ekonomičnog upravnog poslovanja u sve su većoj mjeri tražili elastičnost, prilagodljivost upravne organizacije, i poricali, odnosno relativizirali razmjerno krute »principe dobrog upravljanja« koje je bila postavila klasična škola. Čini se vjerojatnim da ti zahtjevi povećanja elastičnosti proizlaze iz samog objektivnog razvoja uprave i upravnih organizacija, jer kako inače shvatiti istodobno njihovo pojavljivanje pod posve različitim okolnostima. Dok s jedne strane, na primjer, Simon, u svom prvom značajnijem djelu, preispituje korisnost klasičnih načela upravljanja i proglašava ih poslovičama koje daju protivurječne savjete,<sup>124</sup> s druge strane Staljin, koji baš nije bio pristaša labave organizacije, konstatira da je decentralizacija ipak neophodna, da bi se uopće moglo upravljati.<sup>125</sup> Dok Thompson preporuča općenitije elastičniju atmosferu za upravne organizacije i sisteme u zemljama u razvoju,<sup>126</sup> Crozier tvrdi da baš na najrazvijenijem nivou samo veća elastičnost strukturnih oblika može omogućiti da se izdrži razvoj prema sve većoj standardizaciji i racionalizaciji.<sup>127</sup>

Glavna je zapreka povećanju elastičnosti, očigledno, hijerarhija, odnosi nadređenosti i podređenosti, ustanovljeni, samom strukturom organizacije, jednom zauvijek i neovisno od konkretnog zadatka. Hijerarhija, stoga, dolazi u pitanje i za one autore koji ne prelaze granice tehničko-teleološkog gleda-

<sup>124</sup> Herbert Simon: *The Proverbs of Administration*, Public Administration Review, br. 1/1946, str. 53—67.

<sup>125</sup> J. V. Staljin: *Voprosi lenjinizma*, OGIZ, Moskva, 1945, str. 348.

<sup>126</sup> Victor A. Thompson: *Administrative Objectives for Development Administration*, Administrative Science Quarterly, June—1964, str. 91—108.

<sup>127</sup> Michel Crozier: *Le phénomène bureaucratique*, str. 373.

nja, bez obzira na to polaze li sa stanovišta pravne tehnike ili upravljačke svrsishodnosti. Proširenje operativne uloge države ne dovodi u pitanje pravnu državu, izvodi Bachelet, ali svakako negira i ruši hijerarhiju.<sup>128</sup> Golombiewski analizira u čemu se stvarno sastoji vlast, odnosno autoritet u organizaciji i dokazuje da postoje različiti izvori — ili, kako on kaže, »naslage« — hijerarhijskih ovlasti: službeni položaj pretpostavljenog, njegova funkcija koordinatora, lični prestiž koji uživa. Ove se »naslage« mogu poklapati, ali i ne moraju.<sup>129</sup> Općenito sve više prevladava mišljenje, da je vođenje u upravnim organizacijama funkcija koju opravdava logika određenih situacija, a ne »vlast nad ljudima«. <sup>130</sup> Takvom shvaćanju naročito je pridonio razvoj neosobnih metoda kontrole, kao što je tekuća vrpca u industrijskim organizacijama ili statistička evidencija radnog uspjeha kod nemanuelnih djelatnosti. Pod ovim se uvjetima rukovodilac pojavljuje ne kao onaj koji zapovijeda i traži, već više kao savjetnik i pomagač kojemu se pojedini član radnog kolektiva obraća s problemima u svom radu.<sup>131</sup>

Odlučna prekretnica u gledanju na djelatnost upravljanja nastupila je s pojavljivanjem vrlo značajnih novosti na polju tehnike predviđanja i organiziranja. Primjena matematskih metoda u društvenim znanostima dala je najvidljivije i najopipljivije rezultate baš kod upravljanja. Linearno i dinamičko programiranje, kombinatorička matematika u službi operacionog istraživanja i novi putovi u proračunavanju troškova i koristi od neke upravne službe; usavršavanje tehnike financiranja i financijskog planiranja, precizniji instrumenti detalj-

<sup>128</sup> Vittorio Bachelet: *L'adeguamento dell'apparato di governo alle esigenze di una politica di sviluppo*, Il Politico, Dicembre, 1961, str. 686—707.

<sup>129</sup> Robert T. Golombiewski: *Authority as a Problem in Overlays: A Concept for Action and Analysis*, Administrative Science Quarterly, June 1964, str. 23—49.

<sup>130</sup> Sistematski historijski pregled razvoja prema funkcionalnom shvaćanju uloge vođenja u organizaciji nalazimo kod H. Hartmanna: *Funktionale Autorität*, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart, 1964.

<sup>131</sup> Blau i Scott, op. cit., str. 176. i sl.



nog vremenskog i strukturnog planiranja rada,<sup>132</sup> i naročito matematska teorija samo-reguliranih sistema, koju je njezin glavni osnivač Norbert Wiener nazvao kibernetikom, stvorili su tehnološku podlogu za prijelaz od »vladanja ljudima na upravljanje stvarima«. U Programu KPSS, primljenom na XXII kongresu 1962. godine, kaže se: »Primijenit će se u širokim razmjerima kibernetika, elektronski računski i upravljački sistemi u proizvodnim procesima industrije, građevinarstva i transporta, u znanstvenom istraživanju, u planskim i projektantsko-konstruktorskim računima, na području knjigovodstva i upravljanja.«<sup>133</sup> Pod tim utjecajima upravna teorija razvija komunikacioni model upravne organizacije, model uprave kao mreže komunikacija koja sama sobom upravlja, samu sebe ispravlja i mijenja.<sup>134</sup>

U traženju prijelaza na elastičnije funkcionalne odnose u upravljanju, pragmatičari — jednako kao i psiholozi, ali s drugog stanovišta — susreću se s pitanjem odnosa specijalizacije i koordinacije. Sve veća specijalizacija traži sve više koordinacije, sve više onih poslova koji neposredno ne pridonose izvršavanju vanjskog zadatka organizacije i koji okupiraju sve veći dio radnog vremena svih učesnika. Opterećena sve masivnijom nadgradnjom povezivanja, naređivanja, nadziranja i preispitivanja, velika suvremena organizacija se kreće sve sporije u postizavanju ciljeva zbog kojih je stvorena. Pored i preko nastojanja da se liječe simptomi ovog stanja — kao što je orijentacija na »niske strukture« u upravnim organizacijama s malim brojem vertikalnih stupnjeva a sve širim horizontalnim rasponom — pojavljuje se traženje načelnih alternativa.

<sup>132</sup> Herbert A. Simon: *Administrative Decision-Making*, Public Administration Review, No. 1/1965, str. 31—37.

<sup>133</sup> Cit. po A. I. Berg: *Kibernetika i obščestvennyje nauki*, u knjizi *Stroiteljstvo kommunizma i obščestvennyje nauki*, Akademija nauk SSSR, Moskva, 1962, str. 56.

<sup>134</sup> John T. Dorsey Jr.: *A Communication Model for Administration*, Administrative Science Quarterly, December, 1957, str. 307—324.

Suvremena upravna teorija tehničko-teleološkog smjera, ili bar znatan dio njezinih predstavnika, primjenjuju metode analize koje zapravo rastvaraju klasični pojam organizacije kao relativno permanentne strukture. Organizacija se više ne shvaća kao objektivna realnost nezavisna od funkcije koju vrši, već naprosto kao kratica, kao skraćeni izraz za skup odnosa među ljudima na radu. U prvom redu, skup odnosa koji nastaju u procesu odlučivanja. Simon i njegovi suradnici naročito su zaslužni za izgradnju teorije racionalnog izbora, koja nastoji protumačiti kako se donose odluke u povezanim grupama ljudi na relativno trajnom zadatku. Ova teorija predstavlja značajan napredak prema ranijim simplicističkim predodžbama o načinu izbora ciljeva i sredstava među ljudima, ne samo u okviru klasične škole već i na području ekonomskih i političkih disciplina. Ciljevi organizirane grupe ljudi predstavljaju složeni amalgam pojedinačnih ciljeva i težnji neodređenog niza sudionika u koje valja ubrojiti, pored profesionalnih članova upravne organizacije, i niz drugih faktora, kao što su nosioci političke vlasti, korisnici, vanjski suradnici. Ti se ciljevi mijenjaju prema vanjskoj situaciji, prema aktivnijem nastupanju, odnosno pasivizaciji pojedinih sudionika, s pojavom novih sudionika ili s otpadanjem postojećih. Ciljevi se ostvaruju u okviru sistema postojećih pravila o upotrebi sredstava, o načinu postupanja, o mjerilima rezultata koji zadovoljava. Bez takvih pravila bila bi uopće nemoguća trajna djelatnost sa stabilnim odnosima. Ali ta pravila znače ujedno i granicu do koje takav složeni pothvat može biti potpuno razuman i svrsishodan. Pod presijom vremena, koja uvijek postoji u kontinuiranom djelovanju, odluke se donose pod uvjetima neizvjesnosti. Nema vremena do kraja ispitati sve premise na kojima odluka počiva i sve posljedice različitih tokova akcije između kojih u konkretnom slučaju možemo izabrati. Stoga se moramo zadovoljiti približnim rješenjima, onime što omogućuje da se čitav pothvat nastavi, a da nismo mogućnosti pronalaziti ono rješenje koje bi teoretski bilo optimalno. Pravilima utvrđeni način postupanja mijenja se



samo onda, kad se u radu pojavi nepredviđeni problem koji je dovoljno ozbiljan da bi mogao poremetiti čitav tok djelatnosti. Ali i u takvom se slučaju primjenjuju najprije postojeća pravila za traženje novih rješenja, a zatim možda još i pravila za traženje novih pravila.<sup>135</sup>

Naročito je zanimljiv napredak koji je postignut u okviru teorije odlučivanja a odnosi se na sistematsko zahvaćanje interesa i interesnih situacija u vezi s organiziranim pothvatom. Klasična je škola polazila od pretpostavke da je relevantan samo »službeni« cilj koji je upravnoj organizaciji postavljen, zadatak zbog kojeg je stvorena. Kasnija kritika, naročito sociološki pravac, ukazao je na neopravdanost ove pretpostavke i doveo do toga da organizaciju danas shvaćamo kao socijalni sistem, grupu ljudi s određenim interesima među kojima postoje sistematski odnosi. Teorija odlučivanja, međutim, nastojala je ovu spoznaju iskoristiti opet u pragmatičke svrhe, radi boljeg razumijevanja, a time i potpunije kontrole, procesa koji se odvijaju u zajedničkom radu ljudi. Stvoren je pojam »koalicije interesenata«, pretpostavljenog, i ponajviše prešutnog, sporazuma među sudionicima upravne djelatnosti o tome na koji način i u kojoj mjeri zajednička akcija treba da zadovolji određene interese svakog pojedinog od njih. U toj »koaliciji« vanjski je cilj organizacije samo jedan od interesa koji se baš i ostvaruje toliko, i samo utoliko, ukoliko predstavlja zaista interes nekog pravog člana koalicije, to jest sudionika koji je u stanju nametnuti cjelokupnom »savezu« i svoje posebne interese.<sup>136</sup> Stabilnost organizacije postizava se »unutarnjim organizacionim rezervama«, to jest onim viškom koji sudionici primaju preko minimuma koji bi bio dovoljan da osigura njihovo sudjelovanje. Ovaj se višak može smanjiti u momentima krize, a povećati u slučaju neočekivanog priliva

<sup>135</sup> James G. March i Herbert A. Simon: *Organizations*, Wiley, New York, 1958.

<sup>136</sup> Herbert A. Simon: *On the Concept of Organization Goal*, *Administrative Science Quarterly*, June 1964, str. 1—22.

sredstava, a da se na samom kontinuitetu koalicije ništa ne mijenja.<sup>137</sup>

Daljnji se utjecaj sociološkog pravca na upravnu tehniku očituje u sve većoj pažnji koja se posvećuje problemima promjene, mijenjanja i obnavljanja organizacije. Nedostatak duha inovacije smatra se glavnim razlogom privrednog i tehničkog zaostajanja u društvu uopće.<sup>138</sup> Mijenjanje je preduvjet trajanja organizacije, pa i to govori u prilog pronalaženja i usavršavanja mehanizama za samo-regulaciju koji bi mogli funkcionirati i bez intervencije vodstva.<sup>139</sup> Ovakve mehanizme pruža u prvom redu kibernetika i pojam ultrastabilnosti, koji je nastao u okviru te teorije, to jest sposobnost da organizirani upravni pothvat sačuva svoju istovjetnost i pored stalnih promjena i prilagođavanja novim vanjskim situacijama kroz koje prolazi.<sup>140</sup> I rezultati psiholoških istraživanja nastoje se primijeniti u svrhu olakšavanja inovacije, kao kad Blau dolazi do zaključka, da upravne organizacije nisu od prirode konzervativne, već da njihova spremnost na promjene ovisi o stupnju osjećaja sigurnosti njihovih članova: što je veća sigurnost, to je veća spremnost da se podnesu promjene.<sup>141</sup>

Ipak, najznačajniji zaključak neo-tehničkog smjera u stvari je političke naravi. Sloboda i zadovoljstvo radnika, faktor na kojem su toliko inzistirali psiholozi, nisu se bitno povećali primjenom modernih tehničkih metoda, pa ni uvođenjem automatizacije u sve veći broj radnih procesa.<sup>142</sup> I prema tome, sve su više težine i utjecaja dobivali oni glasovi koji su govorili o bitnim ograničenjima mogućnosti poboljšanja radne

<sup>137</sup> Richard M. Cyert i James G. March: *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice Hall, Englewood Cliff, 1963, str. 36—38.

<sup>138</sup> Michel Crozier: *Le phénomène bureaucratique*, str. 345.

<sup>139</sup> S. Beer: *Love and the Computer*, *Metra*, No. 1/1964, str. 47—58.

<sup>140</sup> M. L. Cadwallader: *The Cybernetic Analysis of Change in Complex Social Organizations*, *American Journal of Sociology*, No. 2/1959, str. 154—157.

<sup>141</sup> Peter M. Blau: *The Dynamics of Bureaucracy*, University of Chicago Press, 1955.

<sup>142</sup> Blau i Scott, op. cit., str. 180. i sl.

atmosfera, a da se radnicima ne dade veći stvarni udjel u odlučivanju o njihovom radu. I premda su prvi glasovi u tom koru pripadali industrijskim sociolozima,<sup>143</sup> psiholozima i teoretičarima političkih znanosti, danas je participacija postala geslo upravne tehnike. Nova organizacija traži otvorenost i stvaralačku participaciju.<sup>144</sup> Psihološki pritisak, koji na pojedince vrši hijerarhija i specijalizacija, daje se izbjeći proširenjem organizacionih uloga preko onih granica koje bi zahtijevalo samo strogo ograničeno izvršenje zadatka.<sup>145</sup> S toga stanovišta upravo je štetna pretpostavka klasične škole o tome da postoji »jedan najbolji put« za vršenje svakog upravnog posla, jer ona po pravilu sadrži daljnju prezumpciju, da vodstvo organizacije poznaje taj najbolji put. Takva predrasuda onemogućava baš participaciju i eksperiment koji jedino vode do uspjeha.<sup>146</sup> U sklopu teorije odlučivanja participacija se shvaća kao jednakost u neizvjesnosti i u mogućnosti kontroliranja izvora neizvjesnosti. U okviru društvenih struktura koje baziraju na vlasti — privatno-vlasničkoj ili državnoj — participacija se može početi ostvarivati djelomičnim sudjelovanjem članova organizacije u odlukama, s tim da odlučujućoj grupi ostaje prepušteno da ocijeni u kojima. Svakako viši stupanj razvoja predstavlja tendencija prema profesionalizaciji odnosno prema podizanju stručnog nivoa ljudi u upravnim organizacijama. Stručnjak, specijalist postaje u sve većoj mjeri gospodar svog posla, stoga se opire hijerarhiji — kako su to ispravno uočili teoretičari uprave psihološkog smjera — i u stvari čini hijerarhiju nepotrebnom. Prekretnicu u tom pogledu predstavlja prijelaz na generalizirani sistem samoupravljanja. Prekretnicu zbog toga, jer takav sistem pretpostavlja

<sup>143</sup> Naročito Georges Friedmann u posljednjem poglavlju svog nav. djela, pod naslovom *La technique donne congé à l'homme. Où le reloger*, izrazio je prvi odlučno uvjerenje da samo participacija radnika može učiniti ljudski izdržljivim uvjete rada u suvremenoj industriji.

<sup>144</sup> Michel Crozier: *Le phénomène bureaucratique*, str. 388.

<sup>145</sup> Chris Argyris, op. cit., str. 237.

<sup>146</sup> Michel Crozier: *Le phénomène bureaucratique*, str. 378.

radikalnu izmjenu društvene strukture, napuštanje kako privatno-vlasničkih tako etatističkih oblika vlasti nad ljudima i izgradnju bitno novog sistema društvenih institucija. Među te institucije spada i nova metoda upravljanja. Generalizirano društveno samoupravljanje ne znači naprosto prošireno sudjelovanje svih i svakoga u svim mogućim procesima odlučivanja. To je jasna pouka našeg jugoslavenskog iskustva, a o sličnim iskustvima govore i drugi premda imaju pred očima znatno manje općenite i manje intenzivne forme sudjelovanja.<sup>147</sup> Koliko danas možemo predvidjeti, metoda generaliziranog samoupravljanja je način upravljanja budućnosti gdje načelna jednakost doprinosi u tehničkom smislu svakog sudionika zajedničkog pothvata odgovara jednakopravnosti svijui u interesnom pogledu.

#### X. Suvremena politička problematika uprave

Razvoj mišljenja o upravnoj organizaciji kao o instrumentu za ostvarivanje unaprijed jasno postavljenih vanjskih ciljeva, dakle u stvari tehničko mišljenje o upravi, dovelo je, kako smo vidjeli, do nesumnjivo političkih rezultata i zaključaka. Kako stoji, međutim, s makroperspektivom? Kojim se putem kretalo političko mišljenje o upravi?

Kad prelazimo na taj drugi krak razvoja, za koji smo u početku ustvrdili da je konvergentan, susrećemo se neminovno s pitanjem koje nas mora pomalo i iznenaditi: postoji li uopće politička teorija uprave? Ili, možda tačnije, mogu li se sve one brojne historijske generalizacije, filozofske spekulacije, ideološke proklamacije koje se na tom terenu pojavljuju zaista kao gljive poslije kiše — ne znamo uvijek unaprijed jesu li jestive ili otrovne —, može li se, dakle, sva ta intelektualna proizvodnja smatrati teorijom u onom strogom smislu koji se sve neprijepornije afirmira i u društvenim znanostima? Ljudi

<sup>147</sup> Tako se, primjerice, Blau i Scott (op. cit., str. 193) pitaju u kojoj je mjeri moguće sudjelovanje radnika u odlukama općeg upravljanja s obzirom na tehničku složenost problema o kojima se radi.