

*Max Weber i suvremeno društvo**Izlaganje sa znanstvenog skupa
UDK 301.01+UDK 301.174.6+UDK 330.836**Weberov pojam birokracije**

Inge Perko-Separović

Fakultet političkih nauka, Zagreb

Sažetak

Autorica prikazuje razvoj shvaćanja izraza »birokracija« do Webera, ocjenjujući da je Weberova analiza birokracije važnija od svih doprinosa razumijevanju toga pojma koji su mu prethodili. Ta je analiza dio golemo napora u kodifikaciji kategorija društvenih znanosti. Weber nije nikad definirao birokraciju nego je dao njezin »ideal-tip«, te autorica ukazuje na metodološke prednosti takva postupka. Birokraciju je Weber poimao kao glavnoga faktora u procesu racionalizacije suvremenog svijeta. Razvoj koji se zbio u međuvremenu samo je potencirao obilježja što su pridonosila racionalnosti birokracije kao instrumenta. Tako se i tehno­k­racija može interpretirati kao sazrijevanje u smjeru već predviđenu Weberovim modelom birokracije.

Izraz birokracija pojavio se znatno prije Webera — 1764 — i od početka nosi u sebi stanovitu ambivalentnost. Prvi ga koristi fiziokrat Vincent de Gourney.¹ Njegova kovanica sastavljena je od francuske riječi »bureau«, koja je u 18. stoljeću značila pisani stol, ali i mjesto gdje rade službenici, i grčkog sufiksa »cratein« — vladati. Klasičnoj grčkoj klasifikaciji tipova vladavine — monarhija, aristokracija, demokracija — već udomaćenoj u glavnim evropskim jezicima, Gourney je tako dodao još jedan, određujući njime novu grupu vladalaca i metodu vladanja. Vincent de Gourney upotrijebio je izraz birokracija da bi njime označio »službenike, sekretare, inspektore i intendant, koji su postavljeni da bi unaprijedili javni interes, dok u stvarnosti čini se da je javni interes ustanovljen kako bi služba mogla egzistirati«. Izraz

* Prilozi što ih objavljujemo pod skupnim naslovom *Max Weber i moderno društvo* jesu izlaganja jugoslavenskih sudionika istoimenoga međunarodnog znanstvenog skupa, kojega su u lipnju 1984. godine organizirali Sociološko društvo Hrvatske, Hrvatsko filozofsko društvo i Politološko društvo Hrvatske u suradnji s Kulturno-informativnim centrom SR Njemačke u Zagrebu.

je imao veliku penetrantnu snagu u druge kulture i ubrzo je postao dio međunarodnoga političkog rječnika sa značenjem koje mu je dao Gourney.

Tako rječnik Francuske Akademije iz 1798. u svome dodatku određuje birokraciju kao »moć, utjecaj vrhova i osoblja državnih ureda«; njemački rječnik iz 1813. kao »vlast ili moć raznih državnih departmana i njihovih odjela koju oni prisvajaju u odnosu na sugrađane«. Francuski politološki rječnik iz 1896. smatra da je izraz nastao u Njemačkoj, a Balzac je samo zaslužan za njegovu popularizaciju u Francuskoj. U Njemačkoj ga je prvi upotrijebio Kantov kolega Christian Kraus, govoreći o pruskoj državi, koja je daleko od apsolutne monarhije: »... To je tankom koprenom prekrivena aristokracija koja bučno vlada zemljom kao birokracija«.

Prihvatanju koncepta najviše je pridonio publicist i romantik Johan Göres (1821). Smatrao je da treba povezati elemente monarhije i demokracije kako bi se osigurali kooperacija i uzajamno poštovanje između vladara i podataka. Ako ovi uvjeti nisu ispunjeni pojavljuje se birokracija — civilna institucija analogna stajaćoj vojsci koja je bazirana na principima discipline, napredovanja, grupnog uvažavanja i centralizacije. U Engleskoj značajno je poimanje J. S. Milla koji, slično V. de Gourneyu, smatra birokraciju oblikom vladavine i postavlja je nasuprot demokraciji. Birokraciji pridaje visoke političke sposobnosti i traži opću kontrolu reprezentativnih tijela nad profesionalnim upravljačima. U Engleskoj prilično dugo vlada uvjerenje da je njezin sistem imun od opasnosti birokracije zahvaljujući svojim predstavničkim mehanizmima i samoupravi. Početkom 20. stoljeća Muir Ramsey lišava Engleze iluzije da birokracija za njih nije opasnost.²

U međuvremenu u Njemačkoj su nastupile radikalne promjene u teoriji i praksi upravljanja vezane uz Napoleonov poraz Prusije 1806: umjesto sistema kolegija uvodi se sistem »bureaua« ili »Einheitssystem«, u kojemu je odgovornost povjerena pojedincima na svakoj razini ispod ministarske. Briga za tehničke detalje djelovanja i strukturu sistema dolazi u prvi plan. Lorenz von Stein³ smatrao je da za novu strukturu upravljanja treba upotrebljavati izraz Bureausystem, dok je Robert von Mohl ukazivao kako historijski pojam birokracija u smislu »Bureausystema« prethodi pojmu birokracije u smislu zloupotrebe moći.⁴ Od pojave izraza birokracija kao i u cijelom 19. stoljeću mogu se ustanoviti tri značenja izraza birokracija: kao hijerarhijski strukturiran sistem ureda (uprave); kao zloupotreba moći od strane činovnika; kao novi tip vladanja činovništva, odnosno profesionalnih upravljača, pri čemu nema dovoljne diferencijacije između poimanja birokracije u smislu zloupotrebe moći i birokracije kao oblika vladavine. O zloupotrebi moći može se govoriti u kontekstu klasičnih tipova vladavine gdje vlastodržac delegira dio moći upravnim organima radi ostvarivanja interesa vlastodržca, dok uprava koristi tu moć za ostvarivanje svojih, od vlastodržca različitih interesa. Birokracija kao tip vladavine može se tretirati samo nasuprot kontekstu klasičnih tipova vladavine kao novi oblik moći — moći koja pripada profesionalnim upravljačima. No, dok je za de Gourneya i Milla — autore koji su u birokraciji vidjeli novi oblik vladavine suprotstavljen kla-

1 M. Albrow, *Bureaucracy*, Macmillan, London 1970, str. 16.

2 Prikaz i cit. prema M. Albrow, *nav. dj.*, str. 17–32.

3 L. von Stein, *Die Verwaltungslehre*, II izdanje, 1869, str. 287.

4 R. von Mohl, *Ueber Bureaokratie*, 1862, str. 108.

sičnim oblicima — taj oblik bio *samo opasnost* koja se može eliminirati naglašenom upotrebom isprobanih demokratskih mehanizama: kontrole predstavničkih tijela i samoupravnih institucija, u autora 20. stoljeća birokracija kao moć profesionalnih upravljača postaje neumitno svojstvom modernih sistema upravljanja.

Pri tome, značajan doprinos pripada sociološkoj analizi započetoj u radovima G. Mosca i R. Michelsa. Mosca⁵ je u svojim analizama želio osvijetliti realnost političkih procesa. Smatrao je da vlast vrši uvijek manjina — vladajuća klasa, a sve tipove vladavine podijelio je na feudalne i birokratske. U prvom slučaju struktura vladajuće klase je jednostavna — isti članovi obavljaju razne funkcije: ekonomske, sudske, upravne ili vojne i mogu direktno vršiti vlast u odnosu na članove podređene klase. U slučaju birokratske vladavine te su funkcije oštro izdvojene i postaju isključivom djelatnošću pojedinih grupa vladajuće klase. Jedna od njih je birokracija, koju Mosca određuje kao skupinu plaćenih javnih službenika. Mosca je upozorio kako se može dogoditi da izabrane skupštine nisu u stanju dovoljno kontrolirati birokraciju. Zasluga je Moscae što je pojam birokracije stavio u novi kontekst, ponudivši je kao glavnu kategoriju nove znanosti — sociologije.

Michels⁶ je zamijenio analizu države analizom organizacije kao šire kategorije. Izučavajući povijest političkih partija Michels je otkrio »željezni zakon oligarhije« kao osnovnu karakteristiku moderne organizacije uopće. Radovima Moscae i Michelsa bila je olakšana sociološka analiza stvarne moći na širokoj i općenitoj razini. Pri tome je pojam birokracije ostao vrlo jednostavan, bez razrade raznih pojavnih oblika.

Max Weber je preuzeo na sebe veliki zadatak da nastavi i unaprijedi sociološku analizu Moscae i Michelsa i ujedno uzme u obzir i sve ono što je u pročišćavanju koncepta birokracije pružila literatura izvan sociologije.

S obzirom na utjecaj koji je izvršio i argumente koje je poticao, možemo reći da je Weberov doprinos izučavanju birokracije važniji od ukupne sume doprinosa autora koji su mu prethodili.

Weber je isticao značaj jasno i konkretno formuliranih konceptata (kategorija). Pisanje o birokraciji dio je golemih napora da kodificira kategorije društvenih znanosti.

Za Webera, svako se ponašanje orijentira prema skupu pravila (»Ordnung«). Za pojam organizacije⁷ bitno je postojanje posebnog skupa pravila, tzv. administrativnog poretka (»Verwaltungsordnung«). Vlast i upravljanje tijesno su povezani. Svaki se oblik vlasti izražava i funkcionira kao upravljanje, a svaki oblik upravljanja traži vlast.

U organizaciji Weber razlikuje tri statusa: vlastodršce, upravni štab i ostale članove. Upravni štab ima dvostruki odnos prema pravilima koja čine »administrativni poredak«: jednim dijelom ta pravila reguliraju ponašanje upravnog štaba, a drugi dio jesu pravila čije pridržavanje kontrolira upravni štab.

5 Mosca Gaetano, *Sulla Teorica dei Governi e sul Governo Parlamentare*, Loescher, Rome 1884.

6 Michels Roberts, *Political Parties*, Collier Books, New York 1962.

7 Čini se da je u prijevodu vrlo širokog Weberova izraza »Verband«, kao sistema (poretka) društvenih odnosa u čijem održavanju rade određeni pojedinci (grupe), izraz organizacija najprihvatljiviji. U tom smislu usp. prijevod A. M. Hendersona i T. Parsonsa; u prijevodu na naš jezik uzima se izraz »grupa«.

Weberova analiza birokracije vezana je uz njegovu analizu vlasti, pri čemu Weber nikad nije definirao birokraciju, nego je umjesto toga dao »ideal-tip«⁸ birokracije.

Weber uvodi tri tipa vlasti: legalni, tradicionalni i karizmatički. Tipovi vlasti razlikuju se međusobno po izvoru legitimnosti, tj. po tomu na koju se okolnost pozivaju nosioci vlasti da bi je opravdali. Poziv na legitimnost sam po sebi nije dovoljna sigurnost nosiocima vlasti da će njihove zapovijedi naići na pokornost adresata. Potreban je i upravni štab kojega je funkcija izvršavanje odluka vlasti, prinudna koordinacija. Klasifikacija upravnog štaba ili organizacije vezana je uz klasifikaciju vlasti. Legalni tip vlasti jest tip vlasti koji prevladava u modernim društvenim sistemima. Birokratska (monokratska) organizacija tip je organizacije koji se u pravilu pojavljuje uz legalni tip vlasti. Weber takvu spregu vlasti i upravnog štaba naziva najčišćim tipom legitimitne vlasti, što znači da su obilježja koja tvore ideal-tip predstavljena tu u najvećoj mogućoj mjeri. U legalnom tipu vlasti svaka pravna norma može biti uvedena sporazumom ili nametanjem na osnovi svrsishodnosti ili racionalnosti, ili na osnovi i jednoga i drugoga: zakoni sadrže apstraktna pravila. Treba razlikovati službu od njezina nosioca. Samo u službenom svojstvu on je podvrgnut bezličnom poretku, normi. Tako se nosilac službe ne pokorava nikad pojedincu, nego poretku. Postoji i stalna organizacija službenih funkcija koje su ograničene normama; svatko ima specificirana ovlaštenja i obvezu da ispunjava dužnosti, koje su izdvojene kao ido sistematske diobe rada. Nosioca službe treba također snabdjeti ovlaštenjima koja su nužna za obavljanje funkcija. Sredstva prinude moraju biti jasno definirana i njihova upotreba podvrgnuta određenim uvjetima. Organizacija službi mora slijediti hijerarhijsko načelo, pravila koja reguliraju ponašanje mogu biti tehničke ili pravne norme. Članovi organizacije moraju biti odvojeni od materijalnih

8 Da bismo razumjeli kategoriju »ideal-tipa« najbolje se poslužiti Weberovim određenjem iz 1904: »Ova konstrukcija u sebi je poput utopije do koje se došlo analitičkim naglašavanjem određenih elemenata realnosti... To nije hipoteza, ali nudi vođenje konstrukciji hipoteze... Ideal-tip nastaje jednostranim naglašavanjem jednog ili više stajališta i sintezom mnoštva difuznih, diskretnih, više ili manje prisutnih, a povremeno odsutnih konkretnih, individualnih fenomena, koji se postavljaju s obzirom na jednostrano naglašavanje stajališta u jedinstvenu analitičku konstrukciju. U svojoj konceptualnoj čistoći ova mentalna konstrukcija (Gedankenbild) ne može se naći nigdje u realnosti. To je utopija. Historijsko istraživanje suočava se sa zadatkom da odredi, u svakom pojedinom slučaju, mjeru u kojoj se ta ideal-konstrukcija približava ili udaljava od realnosti... Kako su stajališta koja mogu postati značajna vrlo različita, najrazličitiji se kriteriji mogu primijeniti u izboru obilježja koja treba da uđu u konstrukciju ideal-tipa... Ideal-tip je pokušaj da se analiziraju historijski jedinstvene konfiguracije ili njihovi pojedini dijelovi posredstvom genetskih koncepata... Ako historičar odbija pokušaj stvaranja takvog ideal-tipa kao »teoretske konstrukcije«, to je vrlo beskorisno i skupo za njegove konkretne heurističke svrhe, a neizbježna je posljedica ili da on svjesno ili nesvjesno koristi druge slične pojmove a da ih ne formulira verbalno i logično razradi, ili da oстане unutar neodređenog područja »osjećanog«... Traži se oštra, precizna distinkcija između logički usporedive analize realnosti posredstvom ideal-tipa u logičkom smislu i vrijednosnih sudova stvarnosti na osnovi ideala. »Ideal-tip« u našem smislu, da ponovimo još jednom, nema nikakve veze s nikakvom vrstom perfekcije osim čisto logičke perfekcije...« (Citirano prema M. Weber: *Objectivity u »Sociological Perspectives«* ed. K. Thompson i J. Tunstall, Penguin Books Ltd, 1971, str. 63—67).

sredstava upravljanja. Sva pravila, odluke i akti moraju imati pisani oblik. Različiti su oblici u kojima se izvršava legalna vlast. Međutim, *birokratska organizacija* jest organizacija posredstvom koje legalna vlast provodi svoju volju u najčistijem tipu. Funkcioniranje birokratske organizacije odvija se u skladu s ovim kriterijima: ljudi su osobno slobodni i podvrgnuti su vlasti samo u odnosu na svoje bezlične službene dužnosti; organizacija službi osniva se na hijerarhijskom načelu; dužnosti su jasno određene; služba se popunjava na osnovi slobodnoga ugovornog odnosa u legalnom smislu, tako da u načelu postoji slobodan izbor: kandidati se biraju na osnovi tehničkih kvalifikacija, provjerenih ispitima ili diplomama, odnosno i jednim i drugim; oni su imenovani, a ne izabrani; u pravilu, plaćaju se u novcu i imaju pravo na mirovinu; služba je jedino ili bar osnovno zanimanje; služba je karijera, jer postoji sistem napredovanja prema dužini staža ili uspjehu, odnosno i jednome i drugome; u svome djelovanju potpuno su odvojeni od materijalnih sredstava upravljanja i ne mogu prisvojiti svoj položaj; napokon, podvrgnuti su sistematskoj disciplini i kontroli u ponašanju u službi. »Ovaj tip organizacije u načelu je primjenljiv s jednakom lakoćom na vrlo raznolikim područjima. On može biti primijenjen u poslovnoj organizaciji koja ide za profitom, kao i u dobrotvornoj organizaciji, ili u bilo kojem broju raznih vrsta privatnih pothvata, koji služe idealnim ili materijalnim ciljevima. Ovaj tip organizacije jednako je primjenljiv na političke i religiozne organizacije. Približavajući se u različitoj mjeri čistom tipu, njegovo povijesno postojanje može se dokazati na svim ovim područjima.«⁹

Za naše razmatranje čine nam se osobito značajnima postavke prema kojima pobude za pokornost aparata gospodarstvu mogu biti u običajima, emocionalnim vezama, materijalnom kompleksu interesa ili u idealima (vrijedno-racionalni motivi). Materijalni interesi i kalkulacije o prednosti kao osnovi solidarnosti između gospodara i njegova upravnog aparata rezultiraju, prema sudu Webera, ovdje kao i u drugim vezama, relativno nestabilnim situacijama. Unutar sistema pravila koja određuju interese što ih treba realizirati upravljanje predstavlja racionalno pristupanje njihovom unapređivanju. Za racionalnu primjenu pravila (tehničkih i ostalih normi) potrebno je stručno znanje. »Uloga stručne kvalifikacije stalno raste u birokraciji.« Istovremeno, birokracija pruža optimum mogućnosti provođenja načela da se rad u upravi obavlja prema posve objektivnim mjerilima, s tim što se pojedinačni poslovi dodjeljuju funkcionarima specijaliziranim za njih, koji se u toku duge prakse sve više usavršavaju. »Objektivno« obavljanje poslova u tom slučaju, u prvom redu, znači obavljanje poslova u skladu s *racionalnim pravilima* »bez obzira na ličnost«. Ali, to »bez obzira na ličnost« jest i parola »tržišta« i, uopće, svake težnje za ostvarenjem posve ekonomskih interesa. »... Birokratska struktura ide ruku pod ruku s koncentracijom materijalnih sredstava privrede u rukama gospodara«. Iz toga slijedi da »razvitak modernog oblika organizacije na mnogim područjima nije ništa manje nego identičan s razvitkom i širenjem birokratskog upravljanja. To je točno za crkvu i državu, armije, političke partije, ekonomska poduzeća, organizacije koje unapređuju najrazličitije ciljeve, privatna udruženja, klubove i mnoge druge. Njihov je razvitak, uzmemo li najupadljiviji slučaj, najznačajniji fenomen moderne

države Zapada... Cjelokupni je današnji život korijen tako da može pristajati u taj okvir. Ako je sve drugo jednako, birokratsko je upravljanje, s formalnog, tehničkog stajališta, uvijek najracionalniji tip.¹⁰ Za potrebe današnjega masovnog upravljanja ono je u cijelosti prijeko potrebno. Na polju upravljanja izbor postoji samo između birokracije i diletantizma. Birokratsko upravljanje znači moć (vlast) na osnovi znanja. To je svojstvo koje birokraciju čini posebno racionalnom. Ona se, s jedne strane, sastoji od tehničkog znanja, koje je samo po sebi dovoljno da birokraciji osigura položaj izvanredne moći. Ali, kao dodatak tome, birokratske organizacije ili nosioci vlasti koji se njima koriste imaju tendenciju da povećaju svoju moć, i to znanjem (informiranošću), što izvire iz same funkcije u službi«. Prema Weberovu mišljenju, iskustvo općenito ukazuje da je čisti birokratski tip upravne organizacije, dakle njegova monokratska varijanta, s posve tehničkog stajališta, onaj vid vršenja vlasti koji može postići najveću efikasnost i koji je u tom značenju formalno najracionalniji. Njoj nema ravne po preciznosti, postojanosti, disciplini, strogosti i pouzdanosti, po mogućnosti kalkulacije rezultata za gospodara i zainteresirane osobe, po intenzitetu i ekstenzivnosti postignutih rezultata. Ona se formalno može upotrijebiti za sve zadatke.

U ostvarivanju najrazličitijih ciljeva dominantno značenje imaju racionalna pravila. Osobitost je suvremene kulture, posebno njezine ekonomsko-tehničke osnove, smatra Weber, mogućnost da se rezultat procijeni racionalno. »Objektivnost« koja iz toga slijedi, dobro došla kapitalizmu, razvija se potpunije ako se više dehumanizira. A to njezino specifično svojstvo, koje se hvali kao njezina vrlina, sastoji se u tome što birokracija u obavljanju službenih poslova isključuje utjecaj ljubavi, mržnje i svih posve osobnih i, općenito, svih osobnih iracionalnih elemenata koji ne podliježu kalkulaciji. Tako je birokracija aparat strogo objektivnih stručnjaka koji su osobno nepristrani.

10 Formalna racionalnost za Webera je postupak u kojemu eksperti primjenjuju tehnička i ostala pravila. U osnovi ideje formalne racionalnosti jest ispravna kalkulacija pomoću numeričkih ili logičkih kategorija. Pojam formalne racionalnosti treba razlikovati od pojmova »ciljno-racionalno« i »vrijednosno-racionalno«, vezanih uz tipologiju društvenih ponašanja. Ciljno-racionalno jest ono ponašanje koje se orijentira prema cilju, stavlja u odnos sredstva prema ciljevima i ciljeve prema drugim mogućim rezultatima upotrebe sredstava, te uzima u obzir i druge posljedice namjeravane akcije. Kod vrijednosno-racionalnog ponašanja akcijom upravljaju konačne vrijednosti i ona se konzistentno planski orijentira prema tim vrijednostima. Primjer čisto vrijednosno-racionalnog djelovanja jest kad netko djeluje bez obzira na posljedice, uvjeren da djeluje u skladu s onim što mu se čini da od njega zahtijevaju dužnost, čast, ljepota, božja zapovijest, osobna lojalnost ili važnost neke »stvari«, bilo koje vrste. Sa stajališta ciljne racionalnosti, apsolutne su vrijednosti uvijek iracionalne. Što se akcija više orijentira prema vrijednostima koje imaju status apsolutnih vrijednosti, to je »iracionalnije« odgovarajuće ponašanje, jer je to manje pod utjecajem razmatranja posljedica akcije. Ako je izbor između više alternativa i konfliktnih ciljeva i posljedica određen apsolutnim vrijednostima, racionalno se djelovanje ograničuje na izbor sredstva. Weber smatra da se apsolutna ciljna racionalnost pojavljuje samo kao granični slučaj. (M. Weber, *Privreda i društvo*, Beograd 1976, tom I, str. 17—18; cit. prema američkom prijevodu M. Handersona i T. Parsonsa, *The Theory of Social and Economic Organization*, The Free Press, New York 1947, str. 116—117.) Slijedi da djelomična ciljna racionalnost prevladava; za nju se danas sve više koristi izraz instrumentalna racionalnost, a formalna racionalnost postaje *conditio sine qua non* svake ciljne racionalnosti.

Osnovna norma ponašanja uvijek je postojeći sistem moći, racionalna procjena »objektivnih ciljeva« i predanost njima, čemu treba dodati nepogrešiv instinkt birokracije da očuva uvjete vlastite moći u sistemu.

Ističući osobine koje birokraciju čine neobično efikasnim instrumentom vladanja, Weber ne propušta istaknuti »vrlo veliku, u normalnim uvjetima premoćnu« moć birokracije. Shvaćanje o pojmovnom jedinstvu vlastite moći uprave i njezine instrumentalne efikasnosti tako je izraženo u Webera da se tvrdnje s tim u vezi ponekad čine kontradiktornima. Weber smatra da postavljanje političkih ciljeva nije stvar stručnosti, pa politiku ne bi trebali određivati stručnjaci. Suprotno onome što je poželjno, Weber primjećuje da birokracija ipak sve više, i posredno i neposredno, prodire u politiku, postaje grupa »za sebe«, svjesna svog identiteta, svojih interesa i institucionalnih ciljeva.¹¹

Weberovo poimanje birokracije kao glavnog faktora u procesu racionalizacije suvremenog svijeta — procesu koji je smatrao najvažnijim društvenim procesom — izvršilo je velik utjecaj, ali i doživjelo mnogo kritike.¹² Sad se ne možemo upuštati u prezentiranje i analizu pojedinih kritika. Možda bismo mogli tek spomenuti da je najveći dio kritika posljedica nedovoljna poznavanja Weberova kategorijalnog aparata, usljed čega je, primjerice, bila moguća interpretacija racionalnosti u smislu efikasnosti, s jedne strane, i Weberova poimanja birokracije u neutralnom smislu, usprkos tome što je izraz već ranije bio znatno vrijednosno obojen, s druge strane.

Ostaje konstatacija da bi se teško nešto moglo dodati tome iscrpnom modelu birokracije, naglašavanju njegove instrumentalne racionalnosti, koja se osniva na stručnosti, znanju tehničkih i drugih pravila koja treba poštovati, tj. postupati objektivno, nepristrano, na način koji je najefikasniji za ostvarenje cilja. Unaprijed postavljeni ciljevi kriterij su objektivnog ponašanja. Objektivnost je tim veća što je izrazitija dehumanizacija. Efikasnost sistema raste upravno proporcionalno sa stupnjem dehumanizacije njegova aparata. Mogućnost brze, precizne i pouzdane kalkulacije rezultata određene akcije (bez obzira na njezinu prirodu i narav ciljeva) jest ono svojstvo koje birokraciju čini nezamjenljivim instrumentom za sve one kojima je težnja ostvarivanje ekonomskih interesa. Birokracija kao racionalni instrument pridonosi koncentraciji materijalnih sredstava privrede u rukama gospodara, a sam porast koncentracije sredstava vodi porastu aparata. Ostaje otvoreno pitanje da li i koliko birokracija utječe na određivanje ciljeva sistema. Sigurno je da birokracija prodire u politiku, da je svjesna svog identiteta, no ona ne dovodi u pitanje konačne ciljeve (vrijednosti) sistema, svjesna vlastitih, kao institucionalnih, interesa, tj. povezanosti vlastitih interesa s održanjem postojećeg sistema.

Razvoj koji se u međuvremenu zbio, čini se, nije doveo u pitanje osnovne postavke o instrumentalnoj racionalnosti birokracije. Upravo obratno, raz-

11 M. Weber, *nav. dj.*, str. 36—41. i 170—178, posebno 174, 176. i 177; tom II, str. 58—95, posebno 74. i 77; cit. prema američkom prijevodu M. Handersona i T. Parsonsa, *nav. dj.*, str. 337. i 339.

12 Razlozi zbog kojih Weberovo poimanje birokracije u našoj znanstvenoj i široj sredini nije imalo ni značajnijeg utjecaja niti je doživjelo kritiku; razlozi zbog kojih u nas prevladavaju predeberijanska određenja birokracije bili bi interesantan predmet izučavanja, ali prelaze opseg ovog rada.

voj je samo potencirao sva ona obilježja koja su pridonosila racionalnosti birokracije kao instrumenta, s jedne strane, i uvjetovala porast stupnja same racionalnosti, s druge strane. U okviru te osnovne tendencije bile su potrebne samo stanovite, manje ili veće strukturne modifikacije birokracije (tako danas monokratska varijanta birokracije s obzirom na racionalnost nipošto ne bi mogla predstavljati najčešći tip). U određenim okolnostima modifikacije bile su radikalne, no one su se zbivale samo unutar već davno postavljenog kriterija instrumentalne racionalnosti.

Znanstveno-tehnička revolucija nije dovela u pitanje instrumentalnu racionalnost birokracije, koja se sad pojavljuje pod novim nazivom tehnokracija. Razlika između birokracije i tehnokracije, čini se, jesu, prije svega, kvantitativne, a ne kvalitativne prirode, odnosno »tehnokracija je sazrijevanje u smjeru već predviđenom Weberovim modelom birokracije«.⁴³

Njegovo razumijevanje ukazuje da je u ovo vrijeme stvorena mogućnost da znanost kao nosilac instrumentalne racionalnosti, preuzimajući u svoje ruke sve veću moć i imajući u vidu posljedice instrumentalne racionalnosti, dovede u pitanje same vrijednosti kojima ona služi, zahtijevajući ciljnu racionalnost u okvirima alternativnih vrijednosti. Tako proces racionalizacije suvremenog svijeta nosi u sebi potencijal prerastanja formalne u supstancijalnu racionalnost.

Inge Perko-Separović

WEBER'S CONCEPT OF BUREAUCRACY

Summary

The author traces the development of the meaning of the term »bureaucracy« up to Weber, suggesting that Weber's analysis of bureaucracy is superior to all preceding contributions to the understanding of that concept. This analysis is a part of the tremendous effort towards the codification of the categories of social sciences. Weber never defined bureaucracy but defined its »ideal type«, an approach which, in the author's opinion, possesses distinct methodological advantages. Weber saw bureaucracy as the main factor in the rationalisation of modern world. The developments which have taken place in the meantime have only intensified the features which contributed to the rationality of bureaucracy as an instrument. Thus technocracy, too, may be interpreted as maturation in the direction anticipated by Weber's model of bureaucracy.