

Racionalnost upravljanja

U spomen Maxa Webera

Dr Eugen Pusić

I

»Moderna je uprava (die Bürokratie) »racionalna« po svom značaju: pravilo, cilj, sredstvo, »na stvarni sadržaj orijentirana« neosobnost određuju njezino ponašanje. Njezina je pojava i širenje djelovala stoga »revolucionarno« u onom posebnom... smislu u kojem djeluje uopće i na svim područjima napredovanje *racionalizma*«. ¹⁾ O kojoj to upravi govori Marx Weber?

Uprava je, naime, vrlo složena i vrlo dinamična društvena pojava. Kao da pojedini njezini aspekti u istom historijskom trenutku pokatkad nemaju međusobne veze, i dok u jednom vlada stroga racionalnost u drugom se možda u isti mah manifestira krajnji iracionalizam. A pogotovu proticanje vremena mijenja sliku uprave u toj mjeri, da neke osnovne značajke upravljanja u jednom historijskom razdoblju bivaju posve potisnute u pozadinu, a javljaju se novi problemi koji se ranije nisu zamišljali. Pri tome se razvojne linije pojedinih aspekata mogu pratiti odvojeno jedna od druge, gotovo kao da se radi o posebnim pojavama, a ne o vidovima jednog te istog jedinstvenog fenomena.

Dvije su polazne tačke upravnog razvoja: uprava je uvijek bila način zajedničkog djelovanja u postizavanju nekog cilja i u tom je smislu oduvijek težila prema racionalnosti; a u isti mah uprava predstavlja grupu ljudi među drugim grupama u ljudskom društvu, i kao takva obilježena je elementima iracionalnosti koji su karakteristični za odnose među ljudima. Zajedničko djelovanje u upravi ima tradicionalno funkcionalni aspekt izražen u pitanju koje su funkcije upravljanja, i strukturni aspekt koji se odnosi na relativno stabilnu shemu međusobnih formalnih odnosa. S druge strane, uprava kao socijalna grupa nameće problematiku stvarnih odnosa među ljudima i ponašanja pojedinaca u njoj, kao i širi problem odnosa upravne grupe s drugim grupama u društvu.

¹⁾ Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, u *Grundriss der Sozialökonomik*, III. Abteilung (Tübingen, 1921, Verlag von J. C. Mohr-Paul Siebeck), str. 677–678.

Funkcija upravljanja vidjela se u početku u naređivanju i nadziranju. Klasične formulacije iz doba procvata upravne tehnike samo proširuju i razrađuju ovu početnu jednostavnost. »Upravljati znači: predviđati i planirati, organizirati, zapovijedati, koordinirati i kontrolisati« kaže Fayol²⁾, a Gulick i Urwick sumiraju svoj niz funkcija — planiranje, organiziranje, personalni poslovi, usmjerenje, koordiniranje, izvještavanje, budžetiranje — u poznatu kraćicu POSDCORB³⁾. Tek kasnije razvija se shvaćanje o polarnoj oprečnosti upravnih funkcija, o suprotnosti između vanjske djelatnosti uprave i upravljanja u užem smislu riječi, između diobe i povezivanja, raspoređivanja s jedne strane i kontroliranja s druge. Sve se više pažnje obraća elementu standardizacije, ujednačavanja radnih operacija na sličnim slučajevima. Pojavljuje se pojam ciklusa u kojem se pojedine upravne funkcije ponavljaju kao faze. Danas težište proučavanja upravnih funkcija prelazi na shvaćanje uprave kao sistema za preradu informacija i na probleme odlučivanja pod uvjetima nesigurnosti.

Strukture upravljanja počele su kao grupe s neprestanim i neposrednim ličnim kontaktom svojih članova. Tek kasnije prelazi se na organizaciju kao apstraktni plan međusobnih veza koja znači revolucionarni skok u povećanju sposobnosti za akciju i ujedno u postizavanju elastičnosti u promjenama kakva je bila nezamisliva kod ranijih grupa. Organizacije za upravljanje prolaze razvoj u kojem se pojačavaju njihove specifične značajke kontinuiteta i profesionalizma i rastu postepeno u velike organizacione sisteme. Taj porast znači novi kvalitativni skok u sposobnosti za društvenu akciju, ali interne strukturne transformacije dovode u krilu upravnih sistema do novih suprotnosti između centrifugalnih tendencija profesionalne specijalizacije i centripetalnih potreba koordinacije, između neovisnosti utemeljene na stručnosti i konformističkog pritiska hijerarhije. Otvara se perspektiva na moment, kad će organizacioni sistemi doseći granicu svoje društvene korisnosti, te će kooperacija među ljudima morati potražiti nova strukturna rješenja.

Odnosi među ljudima u upravi u početku su ili uopće ignorirani ili vlada predodžba o »ekonomskom čovjeku« na radu koji je motiviran jednostavnim tejlorskim sistemom novčanih nagrada i kazni. Konkretna istraživanja, od kojih je najpoznatije vjerovatno Roethlisbergerovo i Dickinsonovo⁴⁾, oborila su tu pretpostavku i uvela razdoblje »ljudskih odnosa« u kojem se glavno za rad relevantno motivaciono djelovanje pripisuje stvarnim odnosima koji vladaju među ljudima u organizaciji. Takvo gledanje utjecalo

²⁾ Henry Fayol: *Administration industrielle et generale* (Paris, 1916), str. 5—6.

³⁾ Luther Gulick i Lyndal Urwick: *Papers on the Science of Administration* (New York 1937).

⁴⁾ Fritz J. Roethlisberger i William J. Dickinson: *Management and the Worker* (Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1943).

je donekle u smjeru stvaranja »inženjerstva duša«, svjesne manipulacije ljudskih osjećaja sa stanovišta ciljeva vodstva organizacije i vanjske svrhe čitavog pothvata. Međutim, stalno proširivanje mreže odnosa u velikim organizacijama i preciznije njihovo proučavanje ukazalo je na granicu korisnosti takve prakse i pokazalo da ljudski odnosi i uopće ponašanje ljudi na zajedničkom radu ovise u posljednjoj liniji od stvarnih mogućnosti sudjelovanja, od stvarne autonomije, suodgovornosti i suodlučivanja koji se pojedincu u njegovoj radnoj grupi pružaju.

Odnosi uprave u društvu kristaliziraju se s jedne strane oko odnosa između upravnih sistema i političkih vlastodržaca, dok svi ostali odnosi uprave s pojedincima i društvenim grupama čine drugu skupinu.

Politički odnosi dolaze razmjerno rano u prvi plan interesa, radi dubokog dojma koje na ljudsko doživljavanje i mišljenje ostavlja činjenica društvenih sukoba i dominacije putem političke vlasti kao pretežnog načina njihova rješavanja. No uprava se u tim odnosima pojavljuje kao posebni identitet tek u novije vrijeme. Od Aristotela do Helega vlada u političkoj misli gotovo općenito ma i prećutna pretpostavka o istovjetnosti vlasti i uprave, vladara i njegovih savjetnika, političkih vlastodržaca i izvršilaca političkih odluka, kako kod onih koji se prema toj pojavi odnose pozitivno, tako i kod drugih, kao što su pisci utopijskog socijalizma, koji je odbacuju. Ni jedni ni drugi ne vide razloga za odvojeno tretiranje vlastodržaca i aparata, pa u stvari ne vide ni razliku među njima, bez obzira da li vlast shvaćaju kao izvorno benevolentno nastojanje oko »javnog dobra« ili kao u biti maligno učvršćivanje nepravednih društvenih odnosa.

Nova etapa u političkom mišljenju počinje s piscima koji imaju pred očima profesionalnu upravu kasno-feudalnog apsolutizma, te uviđaju da politička vlast monarha raspolaže upravom kao svojim instrumentom. Razmjerno slabo razvijena uprava toga doba i ne služi uglavnom drugome do političkoj dominaciji, pa stoga i odnosi uprave i vlasti ostaju relativno jednostavni.

Sve veća složenost nadolazi, međutim, uslijed sve jače izraženog dvojstva između ove, u početku isključive uloge državnog upravnog sistema kao oruđa za vladanje i nove uloge uprave kao nosioca sve većeg broja za društvo korisnih i upravo neophodnih tehničkih funkcija. U toj etapi dualiteta vlasti i službe vidi se i uloga političkih odlučujuće grupe u odnosu na upravu ne više isključivo sa stanovišta političke dominacije u interesnim konfliktima, već ujedno — s pravom ili ne — i kao konstruktivno usmjerenje, povezivanje i unapređivanje djelatnosti na realizaciji neospornih javnih interesa.

Konačno, sa socijalističkim uređenjem postaje aktuelno pitanje upravljanja bez državne političke vlasti, dakle problem siste-

matskog planiranja i koordiniranja društveno potrebnih djelatnosti velikih razmjera, a da se u tu svrhu ne pretpostavlja egzistencija jednog ekskluzivnog komandnog centra kao što ga danas predstavlja politička vlast.

Paralelno s nastankom i mijenjanjem političke uloge uprave razvijali su se i odnosi upravnih organizacija i sistema s drugim društvenim grupama i s pojedincima u društvu. Od »očinske brige« apsolutističke uprave za monarhove podanike, organizirane eventualno u »korporacijama« prešlo se na shvaćanje slobodnog konkuriranja interesnih grupa oko utjecaja na upravu popraćenog sistemom pravne zaštite pojedinaca od neopravdanog zadiranja upravnog aparata u njihovu privatnu sferu. Radikalne novosti u političkom položaju uprave odrazit će se nužno i na tom području, te se otvara perspektiva na nove odnose uprave s korisnicima njezinih usluga i »proizvoda« i s direktnim sudionicima u njezinim akcijama.

Proučavanje svakog pojedinog aspekta uprave u razvoju teži prirodno prema specijalizaciji. U toj težnji metode se diferenciraju, sabire se sve više činjenica na sve uži područjima i sve je teže izvršiti nepohodno potrebne sinteze u gledanju na cjelinu društvene pojave uprave. Situaciju čine još složenijom vrijednosne ocjene koje su, naizgled, u upravi neodvojivo od činjeničnih konstatacija. Ovaj ili onaj oblik s jednog ili drugog aspekta uprave može se ocijeniti pozitivno ili negativno. I takve se ocjene donose, s mnogo žara i osjećaja, tako da se često gubi iz vida povezanost aspekata i činjenica, da se ono što zaslužuje negativnu ocjenu s jednog staništa ukazuje kao pozitivno s drugog. Neekonomična uprava, primjerice, može biti vrlo ugodna ljudima koji u njoj rade, a politički tiranska uprava često je tehnički vrlo efikasna u svom djelovanju.

U jednoj tački dolazi ipak razmjerno često do dodirivanja različitih pravaca proučavanja, naime, u pitanju kako djeluje razvoj funkcionalno-strukturnog aspekta uprave na njezin društveno-politički aspekt. Ima li utjecaja i kakav je utjecaj povećanja upravnih organizacija i proširenja njihovog akcionog radijusa, usavršavanja metoda rada, na ulogu uprave u političkim odnosima i u odnosima s društvom uopće?

Gledanje na taj problem, pa i samo njegovo otkrivanje, ovisi o razvojnoj fazi u kojoj se nalazi uprava, i to u prvom redu u svom političkom aspektu. Stoga se za političke mislioce predupravnog razdoblja čitavo pitanje uopće ne postavlja, te se po prvi puta javlja u Evropi u birokratskim režimima »prosvjećenog apsolutizma«. Protiv apsolutističke birokracije, koja brani staro društvo a ujedno objektivno priprema novo, ustaju politički ideolozi liberalne buržoazije u ime »laissez-faire« stavova i traže njezino ograničenje, čitavim arsenalom sredstava političke demokracije, na »noćobdij-

sku državu«. Klasični izvodi Milla i Benthama, Montesquieua i de Tocquevillea nalaze odjeka i mnogo kasnije u mišljenju građanskog liberalizma.

Odjek ovih misli nalazimo još u mišljenju Durkheima o ulozi »sekundarnih grupa« u društvu kao protuteže državi. »... Da bi kolektivna snaga države zaista bila osloboditelj pojedinca treba i njoj neka protuteža; mora da je obuzdavaju druge kolektivne snage, tj. ove sekundarne grupe. Iz tog konflikta društvenih snaga rađaju se slobode pojedinaca«⁵).

To je uprava koju ima pred očima i Hegel i o kojoj govori u tim stvarima svojstvenom mu mješavinom podaničke »službouljudnosti« i uvijenošću formulacija prikrivene kritike u §§ 261 do 310 svoje »Filozofije prava«. Hegel razlikuje od vladareve vlasti i zakonodavne vlasti u državi, vlast upravljanja⁶), u smislu političke uprave, koja se nalazi u rukama činovništva. Funkcija ove grupe isključivo je politička. Ona posreduje između izvornog nosioca političke vlasti i »građanskog društva« tj. stanovništva zamišljenog kao strukturiranog skupa »korporacija«, grupa klasificiranih po zanimanju i društvenom položaju (zemljoposjednici, »liberalne profesije«, obrtnici, građani, industrijalci, radnici, seljaci itd.). Hegel shvaća činovništvo kao »izaslanike« (Abgeordnete) apstraktne vlasti upravljanja. Duplicitet vlasti i službe još ne postoji, pa je stoga i stran Hegelovoj koncepciji.

Marxova kritika ovih Hegelovih nazora po prvi puta ispituje patološke mogućnosti profesionalne uprave kao instrumenta apsolutne političke vlasti. Kad nam se danas mnoge od Marxovih formulacija čine aktuelnijima nego što u stvari mogu biti, s obzirom na vrijeme svog nastanka, i navode na zaključak da je Marx rekao više nego što je i sam htio reći⁷), ne treba smetnuti s uma, da je izvor te aktuelnosti možda i u sličnosti objektivne situacije. Uprava monarhijskog apsolutizma, koju su imali pred očima Hegel i Marx, bila je sredstvo političke vlasti u prelaznom razdoblju od jednog tipa društvene strukture na drugi. Uprava je i danas često politički instrument u klasnim i ličnim diktaturama prelaznog razdoblja od kapitalizma na socijalizam. Kad Marx govori, na primjer, o voluntarizmu birokracije koja vjeruje u svemoć svoje volje, tko se ne bi sjetio voluntarizma jedne modernije birokracije

⁵) Emile Durkheim: Professional Ethics and Civic Morals (prijevod Glencore, The Free Press, 1958) str. 61—63.

⁶) »Regierungsgewalt« u originalu moglo bi se prevesti i sa »vlast vladanja« (u tom smislu ruski prijevod upotrebljava izraz »praviteljstvenaja vlast«; v. K. kritikje Gegelevskoj filozofiji prava — K. Marx i F. Engels: Sočinenija, Izd. II, Moskva 1955, str. 265), ali time nastaje, u našem jeziku mogućnost miješanja s vlašću vladara. S druge strane, prijevod izraza »Regierungsgewalt« s »vlast vlade« upućuje na postojanje institucije vlade, kao skupa koliko-toliko politički odgovornih šefova resora uprave, institucije koje nije bilo u pruskoj državi Hegelova vremena. (Karl Marx: Die Frühschriften — Alfred Kröner Verlag Stuttgart, 1955, S. 55).

⁷) Jean Hyppolite, cit. u Pogovoru Ljubomira Tadića njegovom prijevodu Marxove: Kritike Hegelove filozofije državnog prava (Sarajevo, 1960), str. 174.

koja je, iako se pozivala na materijalistički pogled na svijet i na tumačenje povijesti kao rezultante razvoja materijalnih proizvodnih snaga, postupala kao da smatra da svojim dekretima može mijenjati ne samo socijalne strukture, nego i ekonomske i biološke zakonitosti, jezičke konvencije i naučne kriterije.

Pa ipak uprava XX stoljeća razlikuje se u nekim bitnim crtama od one koja je postojala na prelazu od feudalnog na građansko društvo. Uprava se, u prvom redu, pomakla u novu fazu u svojim društvenim odnosima. Velika državna uprava nije više isključivo oruđe vlasti, nego je ujedno postala organizator i nosilac čitavog niza za društvo neophodnih a politički neutralnih djelatnosti. Pojavilo se za modernu upravu karakteristično dvojstvo vlasti i službe. Veliki upravni sistemi proširili su se od države i na upravljanje privredom, bez obzira na formalne odnose vlasništva, i na druga područja ljudske djelatnosti. Povećanje opsega i funkcionalnog kapaciteta tih sistema upravljanja odražava se i na političkom planu. I u obrani postojećeg stanja i u napadaju na nj ova nova situacija nameće nove metode i novu taktiku. Politički neodgovorni režimi našli su sigurniji oslonac u sistemima upravnih organizacija nego što su ga ikad ranije mogli očekivati. A i nastojanja, da se sila zbacila silom razvila su u tehnici državnog udara, naglog osvajanja presudnih čvornih tačaka organizacionog sistema upravljanja (ministarstva, transportna čvorišta, centri masovnih komunikacija itd.), svoj odgovor prilagođen »administrativnom dobu«. Sredstva sračunata na političku kontrolu carsko apsolutističkih tajnih savjetnika i njegovog veličanstva švicarskih gardista također više nisu adekvatna u novoj situaciji.

U svjetlu ovih novih činjenica trebalo je da se početkom ovog stoljeća o čitavom problemu, u stvari, iznova promisli. Max Weber je jedan od onih koji su bitno pridonijeli izvršenju tog zadatka.

II

Weberovo pisanje o upravljanju, o vlasti i o birokraciji ima fragmentarni i nesistematski karakter i time još potencira specifičnost njegovog stila koji je sam po sebi težak i pretovaren mislima i podacima. Weber je i inače znao ponavljati svoje misli na raznim mjestima u raznim oblicima, ili jednom rečenicom obuhvatiti čitav niz katkada i heterogenih slijedova razmišljanja (to je vjerojatno lakše izvesti na njemačkom nego na ma kojem drugom jeziku).

Tok Weberova života donekle tumači i ove osebnosti stila. Od početka dijapazon njegovih interesa za društvenu problematiku bio je izvanredno širok. Za vrijeme studija prava bavio se istodobno proučavanjem povijesti, filozofije, teologije. Doktorira na osnovu disertacije o njemačkim trgovačkim društvima u srednjem

vijeku, a habilitira se radom iz rimske agrarne povijesti. Paralelno bavi se izučavanjem agrarne sociologije u njemačkim pokrajinama istočno od Elbe. Godine 1893. imenovan je izvanrednim profesorom tgrovačkog i njemačkog prava u Berlinu, a 1894. redovnim profesorom »državnih nauka« (der Staatswissenschaften) — discipline koja je u ono vrijeme obuhvaćala gotovo sve društvene znanosti — u Freiburgu im Br. Tri godine kasnije dolazi na istu katedru u Heidelbergu kao nasljednik ekonomiste Karla Kniesea. Godine 1903. pretrpio je živčani slom koji predstavlja neku vrst cezure u njegovu životu. Nakon toga, njegova aktivnost postaje samo još šira — ako je to moguće — i još intenzivnija. Redaju se studije iz povijesti, sociologije religija, psihofizike rada, filozofske rasprave i sudjelovanje u nizu značajnih filozofskih i metodoloških diskusija, aktivno zahvaćanje u politički život kroz niz novinskih članaka, pa opet značajni radovi iz političke ekonomije, ekonomske sociologije i, konačno, političke sociologije. Webera kao da tjera, poput Arnolda Toynbeea, osjećaj da se »noć približava« i da »treba raditi dok je dan«. Predosjećaj koji je našao tragičnu potvrdu u njegovoj preranoj smrti, od upale pluća, 14. lipnja 1920.

Sociologijom, a napose političkom sociologijom, počinje se Weber baviti intenzivnije tek nakon svoje bolesti.⁸⁾ S problemom uprave susretao se nekoliko puta — na primjer u izučavanju rimske pravne i ekonomske povijesti — ali tek povodom njegove političke aktivnosti i neposrednih iskustava s njemačkom »činovničkom politikom« wilhelmskog razdoblja, koja je po Weberovu mišljenju odgovorna za čitav niz presudnih pogrešaka u ratu i prije njega, počinje problem odnosa uprave i politike da zaokuplja u većoj mjeri Weberov interes. Karakteristično je, da prve njegove kritike »birokracije« nalazimo u novinskim člancima u kojima je Weber politički komentirao revoluciju u Rusiji 1905. godine,⁹⁾ a zatim u političkim spisima iz rata i neposredno poslije njega, a odnose se na političko stanje i političke perspektive u Njemačkoj.¹⁰⁾

Prenošenje, u stvari »prevođenje«, ovih svojih političkih stavova u naučno mišljenje — a to je upravo Weber strogo razlikovao — izvršio je u svom glavnom općem sistematskom djelu »Wirtschaft und Gesellschaft«. U prvom, uvodnom dijelu, koji je autor namijenio sumarnom pregledu pojmova i samo najkraćoj formulaciji osnovnih stavova, obrađena je »birokracija« razmjerno široko (str. 126—127. i 129—130). U trećem dijelu knjige koji razrađuje de-

⁸⁾ Eduard Baumgarten: Einleitung u Max Weber: Gesammelte politische Schriften (J. C. Mohr-Paul Siebeck, Tübingen, 1958), str. XV.

⁹⁾ »Zur Lage der bürgerlichen Demokratie in Russland« i »Russland Übergang zum Scheinkonstitutionalismus«, preštampano u zbirnom izdanju Gesammelte politische Schriften op. cit. str. 31 i 76).

¹⁰⁾ »Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland« objavljeno ljeti 1917. godine u »Frankfurter Zeitung«, preštampano s podnaslovom »Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens« kod Duncker & Humbolt, München i Leipzig, 1918. i preuzeto također u cit. zbirku.

taljnije političku sociologiju¹¹⁾ obrađuje se i pojava »birokracije« u posebnom poglavlju, dok se pojedine postavke o odnosima uprave i vlasti nalaze i u drugim poglavljima.¹²⁾

S obzirom na to, da *Wirtschaft und Gesellschaft* izlazi 1921. godine — posthumno kao i neki drugi Weberovi radovi¹³⁾ — i da je čitava koncepcija tek dozrijevala u njegovu mišljenju, ne treba da nas čude nedosljednosti i kontradikcije u detaljima koje postoje u Weberovim izvodima. Pravo je čudo, naprotiv, da ih nema više. Weberova politička sociologija uopće,¹⁴⁾ a napose njegovo shvaćanje »birokracije« i porblematike odnosa uprave i vlasti ostali su nedovršeni.

Stoga je i razumljivo, da se brojni Weberovi kasniji interpretatori razilaze čak i u tome, što je Weber zapravo rekao. Tako mu Bendix¹⁵⁾ pripisuje naročiti naglasak na stabilnost kao pretpostavku za »birokratski« tip upravljanja, a tog akcenta kod Webera u tom obliku nema. Delany¹⁶⁾ izostavlja feudalizam kao jedan od historijskih oblika vlasti koje Weber nabroja. Eisenstadt¹⁷⁾ tvrdi da birokracija igra za Webera istu ulogu kao klasna borba za Marxa; u tom grubom pretjeravanju možemo nazrijeti samo projekciju Eisenstadtovog vlastitog dominantnog interesa za birokraciju na Webera. La Palombara¹⁸⁾ pripisuje Weberu značajku »univerzalizma« kao obilježja »birokratske« kadrovske politike. Weberovi se izvodi zaista približavaju onome što je Parsons htio opisati svojom »varijablom uzorka« univerzalizmom (tim više što je čitava Parsonsova koncepcija nastala pod presudnim utjecajem Webera). Međutim, primjena univerzalističkih pravila, u Parsonsovu smislu, moguća je i bez »birokratskog« tipa upravljanja (npr. ratne zasluge kao baza dodjeljivanja zemlje u vojnom feudalizmu spahijskog tipa) i nalazi se u stvari dosta često u pojedinim oblicima patrimonijalizma.

Weberovi pogledi na upravljanje izvire iz njegovih općih gledanja na prirodu vlasti u društvu, a pri tome igraju određenu ulogu i njegova filozofska uvjerenja i metodološke postavke, pa ih treba stoga uvodno ukratko spomenuti.

¹¹⁾ Naslov tog trećeg dijela je »Tipovi vlasti«, a sastoji se od 11 poglavlja: I. Vlast, II. Političke zajednice, III. Tvorevine moći (*Machtgebilde*), »Nacija«. IV. Klasa, stalež, stranke, V. Legitimitet, VI. Birokracija, VII. Patrimonijalizam, VIII. Djelovanja patrijarhalizma i feudalizma, IX. Karizmatizam, X. Preoblikovanje karizme, XI. Država i hijerokracija.

¹²⁾ Naročito u I, II, V i X poglavlju.

¹³⁾ »Die rationalen und soziologischen Grundlagen der Musik« 1921. »Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft« 1922. i dr.

¹⁴⁾ Reinhard Bendix: *Max Weber — An Intellectual Portrait* (Doubleday & Co. New York, 1960) str. 383.

¹⁵⁾ Bendix, op. cit. str. 456.

¹⁶⁾ William Delany: *The Development and Decline of Patrimonial and Bureaucratic Administration* (*Administrative Science Quarterly*, 1962, str. 458—501).

¹⁷⁾ S. N. Eisenstadt: *Bureaucracy and Bureaucratization*, (*Current Sociology*, Vol. VII, No. 2, 1958, str. 99).

¹⁸⁾ Joseph La Palombara: *An Overview of Bureaucracy and Political Development*, u *Bureaucracy and Political Development*, ed. by J. La Palombara (Princeton, New Jersey, 1963) str. 49.

a) Racionalnost ljudskog ponašanja shvaća Weber široko, u okviru svoje klasifikacije svih mogućih oblika ponašanja na četiri kategorije:¹⁹⁾

— Racionalno ponašanje s obzirom na svrhu (zweckrational) koje je determinirano »očekivanjem situacija u odnosu na predmete vanjskog svijeta i ponašanja drugih ljudi i korištenjem tih očekivanja kao »uvjeta« ili »sredstava« za postizavanje vlastitih ciljeva koje smo odmjerili i prema kojima težimo racionalno, u smislu uspjeha«.

— Racionalno ponašanje s obzirom na vrijednost (wertrational) koje je određeno »svjesnim vjerovanjem u — etičku, estetsku, religioznu ili ma kako drugačije protumačenu — bezuvjetnu vlastitu vrijednost određenog ponašanja naprosto kao takvog i nezavisno od uspjeha«.

— »Afektno, naročito emocionalno« ponašanje koje je određeno »aktuelnim afektima i osjećajnim situacijama (Gefühlslagen)«.

— Tradicionalno ponašanje, određeno »životom ustaljenom (eingelebte) navikom«.²⁰⁾

Naročito treba naglasiti sličnosti i razlike između racionalnosti s obzirom na cilj i racionalnosti u odnosu na vrijednost kod Webera. Kod jedne i kod druge vrste racionalnog ponašanja kriterij racionalnosti prepušten je akteru odnosno njegovom društvu i vremenu. Prema tome, jednako je racionalno ponašanje vraća koji zaziva kišu kao i meteorologa koji konzultira svoje instrumente, jednako je racionalan s obzirom na vrijednost postupak pripadnika primitivnog plemena koji vrši krvnu osvetu kao i građanina suvremene države koji traži sudsku zaštitu. Iz pojma »racionalnosti svrhe« isključen je, naprotiv, svjesno i samom definicijom baš onaj element koji predstavlja bitni sadržaj racionalnosti s obzirom na vrijednost: element moralnog suda, vaganja dobra i zla.

Treba odmah ovdje napomenuti, da sam Weber ne provodi uvijek do kraja konzekventno ovo svoje vlastito razlikovanje i da katkada unosi sud o vrijednosti u prosuđivanje racionalnosti s obzirom na svrhu, i to tako da jednoj drugoj dobi podmeće vlastite kriterije o tome što je racionalno. Tako, na primjer, suprotstavlja racionalnost organizacije rada na bazi tehničkih i organizacionih dostignuća početka XX stoljeća »iracionalno konstruiranim državnim tvorevima«.²¹⁾

¹⁹⁾ Wirtschaft und Gesellschaft, str. 12.

²⁰⁾ Weberova klasifikacija ne obuhvaća, primjerice, tzv. procesnu aktivnost, djelatnost bez svjesnog napora i svrhe koja prati pojedine situacije i stanja svijesti. Samo naizgled približava se njegovom pojmu ponašanja racionalnog s obzirom na vrijednost shvaćanje »modalne« ili »formalne« aktivnosti, i djelatnosti koja se poduzima larpurlartistički radi užitka u njoj samoj (usp. Clyde Kluckhohn i Henry A. Murray: Personality in Nature Society and Culture — II. ed. Alfred A. Knopf, New York, 1961. str. 15 i sl.).

²¹⁾ Parlament und Regierung, str. 17.

Za Weberova razmatranja o upravi značajna je njegova definicija racionalnosti zbog toga, što Weber smatra suvremenu upravu par excellence racionalnom, po strukturi i po metodama rada, i vidi u njoj karakteristično obilježje racionalnog tipa vlasti, jedne od tri glavne varijante na koje klasificira političke odnose u društvu.

b) Vlast je, prema Weberu, »šansa (u smislu vjerojatnosti) da se za zapovjedi određenog sadržaja naiđe na spremnost slušanja kod određenog kruga osoba«.²²⁾ Prema tome, za njega se od samog početka, tako reći definitivno, postavlja problem iz kojeg su razloga ljudi spremni da slušaju.

Od vlasti (Herrschaft) razlikuje Weber »moć« (Macht), kao mogućnost provesti vlastitu volju u društvenim odnosima i protiv otpora. U najširem smislu vlast mu se gotovo poklapa s pojmom moći²³⁾.

Spremnost slušanja, karakteristična za vlast, može se osnivati bilo na objektivnoj konstelaciji interesa, bilo na autoritetu, koji Weber definira kao »ovlast zapovjedanja (Befehlsgewalt) i dužnost slušanja«. Pojam vlasti u užem smislu, koji upotrebljava u političkim odnosima, Weber ograničava na drugo značenje, tj. spremnost slušanja baziranu na autoritetu²⁴⁾.

U političkim odnosima razloge slušanja klasificira na tri grupe i prema tome dijeli i vlast na tri osnovna tipa:²⁵⁾

— Racionalnu ili legalnu vlast,²⁶⁾ kod koje se »važenje legitimiteta« osniva na »vjeri u legalnost propisanih sistema pravila i prava naređivanja od strane onih koji su u smislu tih pravila pozvani da vrše vlast«.

— Tradicionalnu vlast koja počiva na »svakodnevnom vjerovanju u svetost oduvijek važećih tradicija i u legitimnost onih koji su po tim tradicijama pozvani da vlast vrše«.

— KarizmatSKU vlast koja se temelji na »nesvakodnevnoj predanoj vjeri u svetost, u junačku snagu ili u uzornost jedne osobe i poretka koji je ona objavila ili stvorila«.

Pored ove logičke klasifikacije tipova vlasti Weber razlikuje i konkretne historijske društveno-političke formacije na nekoliko osnovnih oblika i čitav niz varijanti unutar svakog oblika:

— Gerontokracija i patrijarhalni oblik vlasti odgovaraju tradicionalnom tipu. Prva bazira na vlasti najstarijih članova zajed-

²²⁾ Wirtschaft und Gesellschaft, str. 28.

²³⁾ ibid. str. 604.

²⁴⁾ ibid. str. 604—606.

²⁵⁾ ibid. str. 124.

²⁶⁾ Za vlast u pravom smislu riječi, prema Weberu, nedostaju običaj, konstelacija interesa, pa i osjećajni ili vrijednosni motivi. Svaka vlast nastoji pored toga, da učvrsti vjeru u svoju legitimnost. Klasifikaciju vlasti Weber provodi po temelju vjere u legitimnost koja postoji kod onih koji se vlasti pokoravaju (Usp. ibid. str. 122).

nice kao najboljih poznavalaca svete tradicije,²⁷⁾ a druga, kojoj Weber pripisuje znatno veću historijsku važnost, počiva na »strogo ličnom odnosu pijeteta. Njezina je klica autoritet domaćina unutar kućne zajednice.«²⁸⁾

— Patrimonijalna vlast nastala je izvorno iz patrijarhalizma »decentralizacijom kućne vlasti putem davanja zemlje sinovima ili drugim ovisnim pripadnicima domaćinstva.«²⁹⁾ Od čistog patrimonijalizma razlikuje Weber oblike koji su se razvili kasnije, ali koje on ubraja u istu opću formaciju, kao što su staleški oblik, feudalizam,³⁰⁾ patricijski i sultanski oblik vlasti.

— Za suvremenu društveno-političku formaciju Weber ne upotrebljava određeni naziv. Prema značajkama koje najčešće spominje, međutim, mogli bismo, u smislu njegove terminologije, stvoriti izraz »demokratsko-birokratskog« oblika vlasti. »Birokratski« tip uprave za njega je popratna pojava legalnog ili racionalnog tipa vlasti, a demokratske političke institucije nužna politička protuteža »birokraciji«. »Moderni parlamenti — kaže Weber — su u prvom redu zastupstva onih kojima se vlada sredstvima birokracije.«³¹⁾

c) I konačno, jedan karakteristični Weberov metodološki postupak, bitan za razumijevanje njegovog tretiranja tipičnog uopće, pa tako i tipa »birokratske« uprave, jest stvaranje tzv. ideal-tipova.

»Čistim tipom« ili »ideal-tipom« (Idealtypus) naziva Weber misaonu konstrukciju dobivenu apstrahiranjem ne prosječnih, tj. empirijski najčešćih značajki određene pojave, već potenciranjem »najčišćih«, za dotičnu pojavu najznačajnijih karakteristika do najveće logički moguće mjere. U metodološkom uvodu »Wirtschaft und Gesellschaft« Weber ilustrira taj metodološki postupak na primjeru »zakona« političke ekonomije. Ti »zakoni« pokazuju »kako bi se odvijala određena ljudska djelatnost, kad bi bila strogo racionalna s obzirom na svrhu, neometana zabunama i afektima i kad bi, nadalje, bila orijentirana samo na jedan cilj (privredu). Realna se djelatnost odvija samo u rijetkim slučajevima, a i tada samo približno, onako kako je konstruirana u ideal-tipu.«³²⁾

»Birokratski« tip uprave tretira Weber u smislu takvog ideal-tipa.

Weber naziva njemu suvremeni tip uprave »Bürokratie«, »bürokratische Verwaltung« ili »Bürokratisch-monokratische Ver-

²⁷⁾ ibid. str. 133.

²⁸⁾ ibid. str. 679.

²⁹⁾ ibid. str. 683.

³⁰⁾ Weber razlikuje feudalizam strogo od naprosto aristokratskog uređenja društva, po karakteristikama »lenskog odnosa« i ilustrira to primjerom historijske Poljske, gdje se država osnivala na postojanju vojničke i zemljoposjedničke aristokracije, ali gdje nije bilo lenškog odnosa između suverena i vazala (ibid. str. 724).

³¹⁾ Parlament und Regierung (op. cit.) str. 39–40.

³²⁾ Wirtschaft und Gesellschaft, str. 4.

waltung«. Time ulazi u historijski niz autora koji su se služili mnogoznačnim izrazom »birokracija«, imenom koje je nastalo kao posredni nadimak apsolutističkog činovništva u XVIII vijeku, vjerojatno namjerno groteskna kovanica stvorena od francuskog i grčkog dijela, a kasnije se proširila kao korov i primjenjivala, pored svog izvornog značenja, i za vrijednosno neutralno označavanje kadrova državne uprave s jedne strane, i za sumarnu negativnu ocjenu vrlo ozbiljnih političkih deformacija s druge. Autori koji su se služili tim izrazom rijetko su bili u stanju da izbjegnu dvosmislenosti koje su u njemu sadržane. Pa tako i Weber. U njegovim političkim spisima »birokracija« ima nesumnjivo negativni prizvuk, i to kako u svakodnevnom značenju činovničkog formalizma i cjepidlačarenja, tako i s jačim naglaskom na »kratein« kao, politički nepodesna i lično za političke zadatke nesposobna, činovnička vladavina. Kasnije, u svojoj političkoj sociologiji, Weber nastoji izrazu »birokracija« dati neutralno značenje, kao određenom historijskom tipu upravljanja, i ako o njemu donosi vrijednosne sudove, oni su prije pozitivni nego negativni. Na tim mjestima Weber spominje kao sinonim izrazu »birokracija« i izraz »moderna uprava«. ³³⁾

Uprava uopće za Webera je širi pojam. Ona obuhvaća svaki »štab« koji pomaže vladajućem pojedincu ili grupi u vršenju vlasti. Organiziranu zajednicu (Verband) i definira kao »prema vani ograničeni i zatvoreni društveni odnos, kad je održavanje njegovog poretka zajamčeno posebno na taj cilj upravljenim ponašanjem određenih ljudi, rukovodioca (Leiter) i, eventualno, upravnog štaba kojem u danom slučaju pripada normalno i ovlast zastupanja«. ³⁴⁾ »Upravnim poretkom« zove Weber normativni sistem koji regulira djelatnost takve organizirane zajednice. ³⁵⁾ Uprava može biti i privatna i javna. Javna uprava »u najširem smislu« obuhvaća, »stvaranje prava«, »primjenu prava« (Weber govori o »pronalaženju prava« — Rechtsfindung) i sve ostalo, što on obuhvaća u jednoj općoj negativno definiranoj kategoriji i naziva »upravljanje« (Regierung; interesantna je terminološka a i pojmovna sličnost u ovoj tački s Hegelom). ³⁶⁾

Kada u historijskom razvoju uprava poprima karakteristike birokratskog tipa? Na to pitanje Weber odgovara različito na raznim mjestima. Prema njegovim ranijim pogledima postoje birokratske države već u starom vijeku. »Monarhijska država antike jest ili postaje birokratska država. U Egiptu je iz kraljeve klijentele izrasla već u drugom mileniju univerzalna vlast birokracije.« ³⁷⁾

³³⁾ ibid. str. 651.

³⁴⁾ ibid. str. 26.

³⁵⁾ ibid. str. 27.

³⁶⁾ ibid. str. 388.

³⁷⁾ Max Weber: Soziologie — Weltgeschichtliche Analysen — Politik (Alfred Kröner Verlag, Stuttgart, 1956, str. 37).

Kasnije ograničava historijske korijene birokracije na Bizant, Italiju, države »prosvijećenog apsolutizma« u Evropi i na francuski revolucionarni centralizam.³⁸⁾ U konačnim svojim formulacijama ograničava Weber »birokratski« tip na modernu upravu, otprilike od XVIII vijeka u Evropi, a ranije slične oblike upravljanja krsti raznim »prelaznim« imenima (u prvom redu »patrimonijalno-birokratska« uprava).³⁹⁾

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 analitičku sliku moderne uprave, i da njezinu ulogu u društvu i u političkim odnosima dovede sistematski u vezu s karakteristikama njezine funkcije i strukture i s 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 održanje 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 još 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 državnih organa koju on u ruskom slučaju ocjenjuje negativno kao »parazita koji služi samo održanju postojeće političke raspodjele vlasti, gotovo bez ikakvih stvarnih interesa, osim možda u financijskom pogledu«. ⁴⁰⁾

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 privatnim idealnim ili materijalnim ciljevima, kao i u političkim i hijerokratskim organiziranim zajednicama, što se može i historijski dokazati (s manjim ili većim odstupanjima od čistog tipa)«. ⁴¹⁾

³⁸⁾ Parlament und Regierung, str. 26.

³⁹⁾ Wirtschaft und Gesellschaft, str. 695, 699, 706, 710.

⁴⁰⁾ Gesammelte politische Schriften, str. 31—32.

⁴¹⁾ Wirtschaft und Gesellschaft, str. 127.

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*, koja se mogu naučiti.«⁴²⁾

— 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 kakvih postojećih »životnih šansi« (Lebenschancen), u smislu subjektivnih, u prvom redu imovinskih, prava.⁴³⁾

— Upravljanje postaje neosobno, i u toj se *neosobnosti* isprepliću 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.«⁴⁴⁾

— Upravljanje se osniva na *spisima* (aktima).⁴⁵⁾

— Postoji tendencija prema *tajnosti* znanja koje je potrebno za upravljanje. Na tajnosti počiva, jednim dijelom, moć moderne uprave.⁴⁶⁾ S druge strane, međutim, pojavljuje se opasnost, da »uprava koja je zatvorila sva vrata i sama tapka u mraku«.

— Upravljanje dobiva sve veći *kontinuitet*,⁴⁷⁾ 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 zapovjedanja (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.⁴⁸⁾

Time djelatnost uprave postaje »Gesellschaftshandeln« (u stvari organizirana djelatnost) i tako znatno efikasnija od ranije puke »zajedničke djelatnosti« (Gemeinschaftshandeln).⁴⁹⁾ Weber ovdje

⁴²⁾ ibid. str. 651.

⁴³⁾ ibid. str. 130.

⁴⁴⁾ ibid. str. 129.

⁴⁵⁾ ibid. str. 651.

⁴⁶⁾ ibid. str. 671 i Gesammelte politische Schriften, str. 64.

⁴⁷⁾ ibid. str. 650.

⁴⁸⁾ ibid. str. 651 i 129.

⁴⁹⁾ ibid. str. 669.

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 »*nadleštvo*« u javnoj upravi ili »*pogon*« u privredi, dok tipične organizacione jedinice u tim organizacijama formirane oko manipulacije spisima Weber naziva »*biroom*« ili »*kontorom*« (u privredi).⁵⁰

— U nadleštvu odnosno u pogonu tipična organizaciona hijerarhija postaje *hijerarhija službi*, tj. čvršća i neosobna podređenost i nadređenost samih radnih mjesta, koja pruža mogućnost instancione kontrole i u korist onih kojima se putem upravnih organizacija vlada.⁵¹)

— U strukturi moderne uprave vidi Weber tendenciju prema *monokratičnosti*, prema odlučivanju pojedinaca u vodećim ulogama na raznim nivoima. Kolegijalnost kao oblik odlučivanja predstavlja mu iznimku i sama je po sebi manje efikasna.⁵¹)

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 priprema, školovanje, »*kvalifikacija*«. ⁵²) Služba postaje »*poziv*« (Beruf), u principu doživotna djeلاتnost službenika,⁵³) i time implicira odnos »*vjernosti*«.

U specijaliziranom znanju sadržana je posebna snaga, što Weber uvijek opet naglašava,⁵⁴) i u tome je moderni službenik nadmoćan svakome osim privatnom kapitalističkom poduzetniku.⁵⁵) 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)*«. ⁵⁶)

— Službenik je *lično slobodan*, ali je *odvojen od materijalnih sredstava upravljanja*, koja se nalaze pod kontrolom »*političkih gospodara*«. Stoga se u službu stupa ugovorom, a ne postoji, kao u nekim ranijim formacijama, pravo »*vlasništva*« na službu.⁵⁷)

⁵⁰) *ibid.* str. 651.

⁵¹) *ibid.* str. 650.

⁵²) *ibid.* str. 650—651.

⁵³) *ibid.* str. 654.

⁵⁴) *ibid.* str. 128 i *Parlament und Regierung*, str. 28.

⁵⁵) *ibid.* str. 129.

⁵⁶) *Parlament und Regierung*, str. 57—58; *Soziologie — Weltgeschichtliche Analysen — Politik*, str. 331.

⁵⁷) *Wirtschaft und Gesellschaft*, str. 126—127.

— S druge strane, službenika veže *službena disciplina*, koju Weber definira kao »šansu da se određeni krug ljudi, na osnovu uvježbanog stava, pokori primljenoj zapovjedi smjesta, automatski i šematski«, ili politički još značajnije kao »konzekventno racionalizirano, tj. planski uvježbano, precizno izvršenje dobivene zapovjedi, kojom se odriče bezuvjetno svake vlastite kritike.«⁵⁸⁾ U takvoj krutoj disciplini vidi Weber drugu stranu određene društvene samosvijesti činovništva.⁵⁹⁾

— Službenik je *imenovan*, a ne izabran. Izbor je Weberu inkompatibilan s »pravim« karakterom službenika u »čistom tipu birokratske« uprave.⁶⁰⁾

— Službenik moderne uprave prima *plaću u novcu*. I ovdje Weber iznimke smatra naprosto udaljavanjem od čistog tipa.⁶¹⁾

— Službeniku je osigurano *regulirano napredovanje* u okviru hijerarhije službi, koje se s obzirom na principijelno doživotni karakter pretvara u »karijeru« (Laufbahn).⁶²⁾

— Položaj službenika predmet je posebnog *pozitivnog društvenog vrednovanja* koje je, najjače gdje postoji najveća potreba za stručno školovanim činovništvom, jaka i »nepropusna« socijalna diferencijacija i gdje službenici potječu pretežno iz viših društvenih slojeva.⁶³⁾

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 su pretpostavke i posljedice često izmiješane, što nije rezultat već spomenute 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;⁶⁴⁾

— porast količine društvenih materijalnih sredstava i ljudi koji se mogu odvojiti od drugih društvenih namjena;⁶⁵⁾

— prevladavanje novčane privrede.⁶⁶⁾

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

⁵⁸⁾ ibid. str. 28 i 642.

⁵⁹⁾ ibid. str. 657.

⁶⁰⁾ ibid. str. 126—127 i 653.

⁶¹⁾ ibid. str. 126—127 i 654.

⁶²⁾ ibid. str. 126—127 i 655.

⁶³⁾ ibid. str. 652.

⁶⁴⁾ ibid. str. 658—659.

⁶⁵⁾ ibid. str. 660. Weber ovdje govori o »konzumtivno« raspoloživim sredstvima i time, implicite, ukazuje na interesantnu hipotezu, da bi ekonomski faktor mogao djelovati usporedivo na razvoj uprave, u zemljama gdje su sredstva, pored potrošnje, namijenjena u prvom redu privrednim investicijama, primjerice radi industrijalizacije.

⁶⁶⁾ ibid. str. 655.

— 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.⁶⁷⁾

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, nasuprot svim kolegijalnim, počasnim i neprofesionalnim oblicima upravljanja.«⁶⁸⁾

Društvena je posljedica tog faktora — i ujedno tipični primjer kako za Webera posve unutarnje obilježje moderne uprave može imati dalekosežne društvene reperkusije — djelovanje *obrazovnih zahtjeva* uprave na cjelokupni prosvjetni sistem. Taj se sistem prilagođava potrebama uprave i dominantnim kadrovskim profilima za upravu. »Obrazovanje« (Bildung) pretvara se u »stručno školovanje« (Fachschulung).⁶⁹⁾

Tehnička efikasnost uprave povećava *predvidivost* u društveno-političkim odnosima u kojima njezino djelovanje dolazi do izražaja. U isti mah smanjuje se, primjerice, utjecaj društvenog statusa koji postoji od ranije i drugih elemenata baziranih na tradiciji, te se jasnije manifestira čisti »klasni položaj« (die Klassenlage) u smislu objektivne materijalne klasne situacije pojedinaca. To pridonosi također svjesnom ispreplitanju ličnog sastava upravnog aparata sa statusnom i klasnom strukturom društva.⁷⁰⁾

Povećanje akcionog radijusa uprave pridonosi povećanju *ovisnosti građana* od nje, a to se odnosi na one grupe u društvu na koje Weber gleda kao na vladajuće.⁷¹⁾

Najopćenitije Weber formulira društveno djelovanje moderne uprave u pojavi *racionalizacije* društva i uništavanju onih oblika u društvu koji nemaju racionalni karakter. Duh moderne uprave je »materijalno-utilitaristički«, tj. etika službe orijentira upravu u prvom redu na postizavanje efekata vidljive materijalne korisnosti. U tome ona, uslijed same širine svog zahvaćanja, nužno daje

⁶⁷⁾ ibid. str. 129—130 i 669.

⁶⁸⁾ ibid. str. 660—661.

⁶⁹⁾ ibid. str. 155 i 675—676.

⁷⁰⁾ ibid. str. 661, 670 i Gesammelte politische Schriften, str. 194.

⁷¹⁾ ibid. str. 669 i 672—674.

prednost širokim masama, dakle, onima koji ne raspolažu »životnim šansama« u imovinskom smislu.⁷²⁾

Centralnom pitanju odnosa moderne uprave s onim oblicima političke vlasti koje naziva racionalnim Weber pristupa historijski, kroz usporedbu s ranijim društveno-političkim formacijama i njihovim varijantama.

Patrimonijalni funkcioner, za razliku od birokratskog činovnika, vrši svoju funkciju na osnovu ličnog odnosa s političkim vlastodržcem i na temelju svog ličnog prava, funkcija se katkada smatra upravo vlasništvom funkcionera, u patrimonijalizmu načelno ne postoji razlikovanje službene i lične sfere, u upravljanju vlada u mnogo većoj mjeri proizvoljnost, među raznim metodama nagrađivanja i uzdržavanja patrimonijalnih funkcionera najrijeđe se pojavljuje plaćanje u novcu. U kasnim oblicima patrimonijalnih sistema sve su češći »birokratski« elementi.⁷³⁾

Prelazu od patrimonijalnog na »birokratsko« upravljanje pridonose mnogi faktori. Među ostalim baš zahtjev za intenzivnijim razvijanjem javnih službi koji sve odlučnije postavlja sama patrimonijalna država uslijed sve većih veliko-državnih aspiracija, uvjetovanih novim ekonomskim mogućnostima i odnosima. Tom zahtjevu može da odgovori samo sistem moderne uprave. U isti mah politička demokratizacija negira staleške korporacije i samim tim stvara potrebu za profesionalnim činovništvom, kao jedinom u to doba adekvatnom alternativom za omogućavanje organizirane zajedničke akcije. Masovna demokracija i »birokracija« se međusobno uvjetuju.⁷⁴⁾

»Birokratska« metoda upravljanja ne ostaje ograničena na državu. Sve se sfere društvenog života postepeno birokratiziraju: crkva,⁷⁵⁾ političke partije,⁷⁶⁾ a naročito privreda. U svojim početnim fazama kapitalizam predstavlja konkurenciju »birokraciji« — i to uspješnu konkurenciju, ako se sjetimo Weberovog uvjerenja, da je privatni poduzetnik po svom »poslovnom znanju« jedini nadmoćan upravnim specijalistima. S vremenom, međutim, kapitalisti i »birokracija« uviđaju istovjetnost svojih interesa nasuprot radnicima. Kapitalizam se tada pretvara u »prethodnicu« (der Schrittmacher) birokratizacije privrede.⁷⁷⁾

Prema tome, moderna je uprava instrument vlasti u svim organizacionim sistemima koji u društvu postoje. Ipak, ta njezina

⁷²⁾ ibid. str. 678 i 130. Citavu ovu problematiku Weber svrstava u »teoriju demokracije«, ali na razradu te teorije više nije dospio.

⁷³⁾ ibid. str. 695—704 i 706.

⁷⁴⁾ ibid. str. 736, *Parlament und Regierung*, str. 14 i *Wirtschaft und Gesellschaft* str. 129.

⁷⁵⁾ Birokratizaciji katoličke crkve naročito pridonosi institucija univerzalnog episkopata, definitivno legalizirana 1870. (*Parlament und Regierung*, str. 15).

⁷⁶⁾ U svim masovnim organiziranim zajednicama jezgru čini profesionalno činovništvo sa specijaliziranom izobrazbom, i disciplina tog aparata bezuvjetni je preduvjet uspjeha (ibid. s tr. 25).

⁷⁷⁾ *Gesammelte politische Schriften*, str. 255 i *Soziologie — Weltgeschichtliche Analysen — Politik*, str. 57.

uloga dolazi u najvećoj mjeri do izražaja u političkim zajednicama koje Weber definira kao »zajednice čije je zajedničko djelovanje upravljeno na to, da određeno područje i djelovanje ljudi koji se privremeno ili trajno na njemu nalaze rezervira uređenom vladanju od strane sudionika (der Beteiligten, scil. u političkoj vlasti) (i da za njih eventualno stekne druga područja.«⁷⁸) »Uređeno vladanje« kojem je »birokracija« instrument počiva na općim principima legalne vlasti: da se bilo kakve racionalno orijentirane pravne norme mogu propisati i njihovo važenje protegnuti na sve ljude na određenom području, da se taj normativni sistem može primjenjivati putem sudstva i uprave, da se i vlastodršci, »gospodari«, pokoravaju tom apstraktnom pravnom poretku, te, konačno, da i oni kojima se vlada slušaju u načelu samo u svom svojstvu pripadnika zajednice, podređujući se tom istom apstraktnom normativnom poretku, a ne vlastodršcu lično.⁷⁹) Univerzalnost i opća obaveznost pravnog poretka glavno je sredstvo legitimacije vlasti.

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.«⁸⁰) Ipak, u tom jedinstvu vlasti i uprave Weber razlikuje vlastodršce (»jednog ili više vođa koji ne izvode vlast zapovijedanja koju vrše ili si prisvajaju od drugih vođa zvat ćemo »gospodarima«) i njihov aparat (»a ljude koji im se na navedeni način stavljaju specijalno na raspolaganje« — zvat ćemo — »njihovim aparatom«).⁸¹) Moderna je uprava neobično efikasno sredstvo vladanja, a ujedno raspolaže potencijalnom »vrlo velikom, pod normalnim uvjetima premoćnom« vlastitom moći.⁸²)

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

⁷⁸) *Wirtschaft und Gesellschaft*, str. 613.

⁷⁹) *ibid.* str. 125.

⁸⁰) *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).

⁸¹) *Wirtschaft und Gesellschaft*, str. 611.

⁸²) *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 na str. 16 tvrdi, da je raspolaganje sredstvima upravljanja u rukama one sile koju »birokratski aparat izravno sluša i kome je na raspolaganju«.

po svom stručnom 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.⁸³⁾

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

Zanimljivo je kako Weber tretira pitanje ideologije birokracije. On kod toga, u skladu s orijentacijom koja je došla do izražaja u njegovim najpoznatijim radovima, polazi od odnosa birokracije prema religiji. U uvodu k svojoj raspravi o »Privrednoj etici svjetskih religija« tvrdi, da su »religiozne dužnosti svakom činovništvu bile u zadnjoj liniji naprosto službene i društvene dužnosti državljanske i staleške; ritual odgovarao je službenom reglementu i svaka je religioznost poprimala stoga ritualistički karakter, gdje god je birokracija na nju vršila značajan utjecaj.«⁸⁴⁾ Birokracija nastoji da nadomjesti religiju »po sadržaju posve oportunistički-utilitarističkom, ali estetski elegantnom doktrinom staleškog konvencionalizma.«⁸⁵⁾

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.⁸⁶⁾ Birokratizacija političkih partija smanjuje važno svojstvo elastičnosti kod njih i time ograničava mogućnost političkog manevra, sprečavajući, na primjer, fuziju političkih partija.⁸⁷⁾ Baš birokratizacija, a ne demokracija, kao što se to često tvrdi, pridonose »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.«⁸⁸⁾ 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.⁸⁹⁾

Kod Weberovih shvaćanja o protusredstvima i o mjerama koje treba poduzeti radi suzbijanja političkih i društvenih opasnosti

⁸³⁾ »Politik als Beruf« u *Gesammelte politische Schriften*, str. 494; *Parlament und Regierung*, str. 34, 60 i 56.

⁸⁴⁾ *Soziologie — Weltgeschichtliche Analysen — Politik*, str. 418.

⁸⁵⁾ *Wirtschaft und Gesellschaft*, str. 272.

⁸⁶⁾ *Soziologie — Weltgeschichtliche Analysen — Politik*, str. 56.

⁸⁷⁾ *Parlament und Regierung*, str. 24.

⁸⁸⁾ *Soziologie — Weltgeschichtliche Analysen — Politik*, str. 393; *Gesammelte politische Schriften*, s tr. 79 i 579.

⁸⁹⁾ *Wirtschaft und Gesellschaft*, str. 672.

birokratizacije moramo razlikovati, kao obično, političke stavove od naučnih analiza.

U političkim spisima Weber naglašava u prvom redu sredstva građanske političke demokracije. Birokracija bez parlamenta znači naprosto vlast činovništva. Uvođenje snažnog i vitalnog predstavničkog sistema je najbolja politička mjera, koju Weber preporuča kako svojedobno za Rusiju, tako i za Njemačku. Izborno pravo je glavno sredstvo onih koji su podvrgnuti vlasti oslonjenoj na birokratski aparat. U suprotnosti s ovim sredstvima klasične demokracije, on ne vjeruje mnogo u druge metode, kao što su, primjerice, korporativističke staleške organizacije, koje bi se po njemu silom prilika morale pretvoriti u »dodatak birokraciji«. ⁹⁰⁾

U svojim naučnim izlaganjima Weber uopće ne obrađuje sistematski pitanje mjera protiv negativnih posljedica birokratizacije, koje je očito smatrao u prvom redu pragmatičnim problemom praktične politike. Ipak, usput a katkada i implicate, iznosi neke interesantne misli. On razmatra historijska sredstva »neposredne demokracije« koja su se svjesno primjenjivala radi »minimizacije vlasti«, radi smanjivanja onih atributa i efekata vlasti koji su se pojavljivali kod izvršnih funkcija: »a) kratak mandat, po mogućnosti samo između dvije skupštine članova zajednice, b) pravo svakodobnog opoziva, c) načelo turnusa ili ždrijeba, tako da svaki dođe jedanput »na red« — dakle izbjegavanje premoćnog položaja stručnog i tajnog službenog znanja, d) strogo imperativni mandat u pogledu načina vođenja funkcije (konkretna, a ne opća nadležnost), izdan od skupštine članova zajednice, e) stroga dužnost polaganja računa pred skupštinom članova zajednice, f) dužnost da se svako svojevrsno ili nepredviđeno pitanje podnese skupštini (ili odboru), g) brojne paralelne funkcije s posebnim mandatima — dakle: h) karakter funkcije kao djelatnosti pored glavnog zanimanja«. ⁹¹⁾ Primjena ovih sredstava ograničena je teritorijalnim opsegom zajednice, a zatim samim društvenim procesom birokratizacije politike, opozicijom političkih stranaka protiv svakog narušavanja njihovog monopola, potrebom stručnog znanja i tendencijom prema profesionalizaciji.

Podjela vlasti, odnosno zapravo pluralizacija vlasti u društvu, a ne samo dioba vlasti u državi, ide po Weberovom mišljenju mnogo dalje kao sredstvo ograničavanja »birokracije«. Već apropijacija službi u patrimonijalizmu stvarala je izvjesnu podjelu vlasti između političkih vlastodržaca i kupaca patrimonijalnih upravnih funkcija koji su se prema svom »gospodaru« znali pojaviti i aktuelno kao vrlo odlučna zajednica interesenata. ⁹²⁾ A i kasnije ostaje

⁹⁰⁾ Parlament und Regierung, str. 30—31.

⁹¹⁾ Wirtschaft und Gesellschaft, str. 169—170.

⁹²⁾ ibid. str. 703. Interesantno bi bilo ispitati u kojoj mjeri Montesquieuove koncepcije o diobi vlasti imaju veze s iskustvom stvaranja interesnih grupa u francuskoj feudalnoj monarhiji, i to grupa koje su — mimo tradicionalnih »staleža i redova« — nastale iz sasvim konkretnih interesnih konstelacija, diferencijacijom samog sistema političke vlasti.

suptrotnost interesa između gospodara i aparata najperspektivniji izvor mogućnosti ograničenja birokracije, stvaranje klime koja bi bila nepovoljna za njezino širenje i učvršćenje. Ta se borba nastavlja i u socijalizmu, gdje — prema Weberu — »birokratski« tip upravljanja postaje još općenitiji i upravo neizbježiv.⁹³⁾

Naučni interes Weberov i njegov naučni razvoj bili su u prvom redu obilježeni historijskom orijentacijom. Weber misli historijski i unosi historijsko znanje u svoje sociološke koncepcije. On, stoga, i »birokratski« tip upravljanja vidi kao historijsko kretanje, kao proces, a ne kao nepromjenjivo stanje. Birokratske su značajke prisutne, sad u manjoj sad u većoj mjeri, na raznim stupnjevima razvoja i u raznim historijskim momentima. Weber vidi jasno kompleksnost historijskog procesa i nije sklon precjenjivanju pojedinog faktora kao uzroka neke historijske pojave. Tako mu ni »birokracija« ne postaje historijsko strašilo, krivo za sve ono što mu se u političkim događajima ne sviđa. Opasna ekspanzivnost političkih zajednica, na primjer, nije za njega posljedica birokratizacije, već je inherentna samom karakteru države. Države su i bez »birokracije« znale postići dovoljno uvjerljive rezultate u kolonijalnoj i općoj političkoj ekspanziji i širenju, kako pokazuje historijski primjer Engleske.⁹⁴⁾

U drugu ruku, Weberova je historijska orijentacija u prvom redu retrospektivna, okrenuta unazad, prema prošlosti. Njegova udovica, Marianne Weber, uzima kao moto njegove biografije Rilkeove stihove:

»To bješe čovjek kakav znade da se vrati
Kad jedno doba želi, svom se bližec kraju,
Još jednom svoju bit da obuhvati . . .«

To konačno sumiranje onoga što je prošlo, stvarno je vrlo duboka karakterizacija Weberove prirode. I pored svoje analitičke oštroumnosti on je bio pomalo bespomoćan pred budućnošću, i naučno i politički.

Ne treba mu na osnovu toga, naravno, upisivati u grijeh da nije vidio ono što nije mogao da vidi. Kad nas se, primjerice, njegovi pojmovi o mikrostrukturi upravnih organizacija i o mehanici upravljanja doimlju danas kao pomalo primitivni, ne treba zaboraviti da je životni rad čitave plejade istraživača i naučnih radnika bio potreban da na pojedinim sektorima prikupe podatke i iskustva koje Weber nije imao i nije mogao imati. »Stručno znanje« Weberovih činovnika iz današnje perspektive podsjeća više na neko predspecijalističko generalno poznavanje situacije i vladanje jednostavnom pravno-kancelarijskom tehnikom, nego na ono što danas zamišljamo pod stvarnom stručnošću. (Iz ove perspektive

⁹³⁾ ibid. str. 128—129.

⁹⁴⁾ ibid. str. 659 i Delany (op. cit. str. 483).

postaje, uostalom, i razumljivom Weberova tvrdnja, da jedini koji je birokratu nadmoćan po znanju je privatni poduzetnik u svom poduzeću. Rano-kapitalistički vlasnik koji je ujedno i poduzetnik posjeduje baš ovu vrst općeg orijentacionog znanja pri kojem je bitan faktor uspjeha stimulans lične zainteresiranosti).

Svaki je čovjek nesumnjivo pod utjecajem svog vremena i mjesta gdje živi, pa tako i kroz Weberove generalizacije izbija počesto konkretnost carske Njemačke. Tu »boju epohe« ilustrira, na primjer, Weberovo shvaćanje, da se politikom mogu baviti — i to kao pravi političari koji žive za politiku a ne od politike — samo pojedinci koji uživaju dohodak a da ne moraju kontinuirano sami raditi na njegovom sticanju, ili advokati čija stalna prisutnost u advokatskoj kancelariji također nije potrebna, a koji su pored toga školovani za javnu debatu i drugu tehniku »parlamentarnog pogo- na«.⁹⁵) Mnoge crte njegovog »ideal-tipa birokracije« pokazale su se kao apsolutizirane specifične karakteristike njemačke uprave početkom XX vijeka.

Međutim, i pored i preko ove za većinu ljudi prirodne i upravo neizbježive ograničenosti gledištima vlastitog vremena, Weber je u mnogim svojim stavovima pod jakim utjecajem prošlosti i vezan onime što postoji. Budućnost zamišlja često naprosto kao nastavak svega onoga što postoji od ranije odnosno kao eksploataciju trendova iz prošlosti. Monokratska metoda upravljanja, na primjer, preteže u njegovo doba, dakle ona će zavladata još potpunije ubuduće. Birokratizacija nastavit će se u istom smjeru u kojem se razvijala do sada, pa makar i u socijalizmu. Parlamentarizam jest i ostaje glavno sredstvo političke kontrole birokracije. Metode neposredne demokracije nekad su u prošlosti pokazale svoju uspješnost, ali su isto tako u prošlosti dosegle svoje granice. Katkada se gotovo stiče dojam da za Webera nema i ne može biti ničeg u biti novog. Sve klice koje vidimo pred sobom izrast će u tačno takva stabla kakva i danas stoje u staroj šumi. (Možda baš ta strana Weberovog djela pridonosi njegovoj popularnosti u konzervativnoj klimi današnje američke sociologije!).

Weber je pisao kad je kapitalizam bio na vrhuncu svog razvoja. I premda jasno vidi neke od opasnosti sadržane u velikim sistemima moderne uprave, njegovi mu kasniji interpretatori neopravdano pripisuju »katastrofalno« raspoloženje kojim su sami obuzeti. Weber je bio naročito nesklon emocionalnoj kvazisociološkoj beletristici na temu »propast svijeta« kakva je od tada toliko uzela maha.

Weberovo mišljenje izvire iz misaone tradicije klasične njemačke filozofije, u prvom redu iz Kantove tradicije. Ma koliko da je ta tradicija pridonijela discipliniranosti i striktnosti Weberovog mišljenja — crta koju bi mnogi njegovi današnji »nastavljači« tre-

⁹⁵) *Parlament und Regierung*, str. 107—109.

bali zdušniji da kopiraju — toliko predstavlja i opterećenje i nameće Weberu neke osnovne metodološke orijentacije koje se, u posljednjoj liniji, nisu pokazale korisnima. Ovamo spada u prvom redu pojmovno pomoćno sredstvo »ideal-tipa«. Nigdje se, možda, ne vidi bolje nego kod Weberovog tretiranja moderne uprave kako to sredstvo smeta spoznati više nego što joj koristi. Izbor onih svojstava koja su za neku pojavu »bitna« odnosno »najkarakterističnija« nužno je proizvoljan, pa i onda kad konstruktor takvog modela postupa u najčvršćoj vjeri da je odabrao zaista objektivno »najvažnije« faktore. Tako i Weberov model »birokracije« nosi neizbrisivi pečat njemačke uprave vilhelmskog razdoblja. Osobito je jak Weberov akcenat na stručno školovanje odraz izuzetne socijalne vrijednosti formalne naobrazbe u tadanjem njemačkom društvu. Isto vrijedi za Weberovo inzistiranje na »urednom napredovanju« službenika, za pojam karijere, za pretpostavku o izuzetno visokom socijalnom prestižu činovništva, za osebujnu interpretaciju discipline, za značenje pismene forme u tehnici upravnog rada, za isključivo isticanje imenovanja. Potenciranjem tih značajki do posljednjih logičkih konsekvencija koje traži tehnika stvaranja ideal-tipa — srećom Weber ovdje ne postupa do kraja prema vlastitom receptu — dobila bi se posve izobličena karikatura za koju je teško uvidjeti čemu bi korisnom mogla da posluži u naučnoj analizi upravnog fenomena, a još manje u prognozi njegovog razvoja u budućnosti.

Weberu se u tom pogledu opravdano prigovara, da metodu ideal-tipa ne primjenjuje na jednak način kod svih svojih misaonih tvorevina. Dok je izostavio, a možda i previdio, neke potencijalne nedostatke moderne uprave i kao tipične potencirao njezine prednosti, dotle je kod patrimonijalnog sistema, obratno, istakao nedostatke, na temelju historijskih iskustava s jednim sistemom kojeg je »historija pregazila«, a potpuno prešao preko njegovih eventualnih prednosti.⁹⁶⁾

Weberovo »filozofsko porijeklo« pridonijelo je, vjerojatno, njegovom naglašavanju idealnih, nematerijalnih interesa u motivaciji socijalne akcije. Bilo bi interesantno spekulirati o tome, u kojoj mjeri Weberovo naglašavanje znanosti slobodne od vrijednosnih sudova kompenzacija duboke svijesti, da je njegovo vlastito misaono djelo velikim dijelom determinirano i motivirano emotivnim vrijednosnim stavovima i predodžbama časti, dužnosti, unutarnje dosljednosti, vjernosti idejama i idealima i sličnim momentima koji nisu niti vrijednosno neutralni niti, po njegovom vlastitom uvjerenju, analitički pouzdani. Nema sumnje da je takve unutarnje borbe s idealističkim misaonim nasljedstvom u Weberu bi-

⁹⁶⁾ Delany (op. cit. str. 469) smatra, da je model patrimonijalnog upravljanja i danas upotrebljiv na mnogim područjima.

lo. Do koje je mjere on to svoje idejno korijenje znao prevladati pokazuje i njegovo shvaćanje važnosti ekonomskog faktora u društvenom razvoju. Karizmatički tip vlasti, kao izrazito »nematerijalni« ostaje iznimka u njegovim društveno-političkim formacijama prema političkoj »svagdašnjici« više ekonomskim elementima obilježenih sistema upravljanja u društvu.

Weberov strastveni interes za politiku nije našao puta, suprotno njegovim željama i nastojanjima, u političku akciju. U tome je, možda, konačni tragični patos Weberove ličnosti. Kao njemački nacionalista i građanski liberal doživljava, po njegovom mišljenju, diletantski pogrešnu vanjsku politiku carskog Wilhelmovog »samodržavlja«, poraz Njemačke u prvom svjetskom ratu, te uviđa goleme početne poteškoće, a možda predosjeća i kasniji katastrofalni neuspjeh građanske demokracije u Njemačkoj. Sva njegova nastojanja, da aktivno zahvati u politička zbivanja razbijaju se, možda, među ostalim, i na »etičkoj strogosti i ličnoj nezainteresiranosti« s kojom Weber prilazi politici. Weberu naučni rad ne služi samo naučnim svrhama, on mu je i zamjena za političku arenu. Odatle i »napetost snage« s kojom ulazi u svoje naučne pothvate i koja se zaista češće nalazi kod čovjeka akcije nego kod učnjaka.⁹⁷⁾

Nekrolog za Webera koji je napisala Käthe Leichter u socijaldemokratskom mjesečniku »Der Kampf« 1926. godine sumira tu Weberovu političku tragiku slijedećim riječima: »Jednako dalek reakcionerima okrenutima prema prošlosti kao i socijalistima koji se bore za bolji svijet, razriven u sebi zbog poraza Njemačke, revoluciji stran, morao je Weber odustati od političke djelatnosti, za kojom je ipak čitava života čeznuo, i kazati konačno lijepo, ali i gorko: »Samo je onaj pozvan da se bavi politikom, tko je siguran da se neće slomiti na tome, što je svijet, s njegova stanovišta, previše glup ili podao za ono što on želi da mu pruži, tko uza sve to može kazati »pa ipak!«.⁹⁸⁾

III

Rijetko su dva čovjeka imala više zajedničkih crta, a bili ujedno toliko različiti jedan od drugoga kao Weber i Lenjin. Lenjin je svega šest godina mlađi od Webera, a umro je — prije svog vremena, kao i Weber — tri i po godine poslije njega. Obojicu karakterizira jaka historijska orijentacija i rani interes za istraživanje socijalnih struktura (Lenjin ispituje razvoj agrarnih odnosa u Rusiji, Weber istražuje agrarne odnose u njemačkim pokrajinama istočno od Elbe). Ali dok je Weberov historizam u prvom redu retrospektivan, Lenjinu je prošlost interesantna prvenstveno kao pro-

⁹⁷⁾ Bendix, op. cit. str. 30.

⁹⁸⁾ preštampano u »Max Weber zum Gedächtnis« (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 7, 1963, str. 142).

log budućnosti. Obojica su, kao svi ljudi, pod utjecajem svog ambijenta. Ali dok je atmosfera vilhelmske Njemačke formirala definitivno neke aspekte Weberovog mišljenja, Lenjin je ambijent carske Rusije zamijenio okolinom revolucionarnog radničkog pokreta i emigracije, te je tako i neke ruske specifičnosti u svom mišljenju lakše prevladao. Obojica su osjećala potrebu da svoje mišljenje temeljito fundiraju i raščiste polazne pojmove. Ali dok je Webera to nastojanje zadržalo u krilu njemačkog filozofskog idealizma, Lenjina je odvelo u historijski materijalizam i u revolucionarnu filozofiju marksizma. Obojica, konačno, imaju »poziv za politiku«. Ali dok Weber svoje želje u tom pogledu nije nikad mogao ostvariti niti naći svoje mjesto u političkim zbivanjima »između reakcije i revolucije«, Lenjin postaje vođa ruske socijaldemokracije, osnivač prve socijalističke države na svijetu i pokretač suvremenog međunarodnog revolucionarnog radničkog pokreta.

Razvoj Weberovog i Lenjinovog mišljenja o »birokraciji« teče u mnogome paralelno. Kod obojice vidimo u tom pitanju dvojstvo naučne analize i političke polemike, obojica u analizi prevladavaju svoja vlastita polazna stanovišta, obojica dolaze do novih pogleda na modernu upravu i na dvojstvo službe i vlasti, obojica doživljavaju — premda na različit način — tragiku birokratizacije politike.

Lenjin je zatekao carsku Rusiju, otprilike 100 godina zaostalu iza Njemačke, i stoga sličniju po svojim političkim strukturama njemačkim prilikama koje su gledali Hegel i Marx, propadanja feudalnog apsolutizma, nego razvijenoj kapitalističkoj državi Weberova doba. Prema tome je i njegovo reagiranje na »prepotentno, neodgovorno, potkupljivo, divlje, neznačajno i parazitsko rusko činovništvo«⁹⁹⁾ od početka naglašenije negativno i antagonističko.

U svojoj analizi ove pojave Lenjin polazi od Marxa. Birokracija mu je čisto »buržoaska ustanova«,¹⁰⁰⁾ proletarijatu neprijateljska društvena snaga,¹⁰¹⁾ koju samo proletarijat može onemogućiti razbijanjem buržoaskog stroja i »posvemašnjom demokratizacijom birokracije (uklanjanjem prerogativa, uvođenjem izbornosti svih činovnika, potpunim ukidanjem cenzusa, neposrednom odgovornošću činovnika narodu)«. ¹⁰²⁾

Premda, prema tome, Lenjin od početka nije nastojao da upotrebljava izraz »birokracija« u vrijednosno neutralnom smislu, poput Webera, ipak je već razmjerno rano počeo analitički razlikovati razne stupnjeve negativnosti i razne aspekte »birokratizma«. »Birokratizam, uzet općenito, može značiti kancelarštinu, zatezanje,

⁹⁹⁾ »Zadači ruskih social-demokratov« (napisano 1897), u V. I. Lenjin: Sočinjenja (IV. rusko izd. Moskva, T. II, 1946, str. 313).

¹⁰⁰⁾ »Ekonomičeskoje soderžanije narodničestva i kritika jivo v knjige g. Struve« (napisano 1895), u op. cit. T. I str. 400.

¹⁰¹⁾ »Kapitalizam i parlament« (1912), op. cit. T. XVIII, str. 112.

¹⁰²⁾ »Zadači ruskih social-demokratov«, str. 312—313.

papirnatost, dopisivanje. Takav je birokratizam loš... Birokratizam može značiti narušavanje zakonitih i... »prirodnih« prava svake opozicije, borbu s manjinom nepravilnim sredstvima. Takav je birokratizam moguć... ali u njemu nema ničega načelnog. Treba se boriti s njime, boriti se izradom ustavnih garancija prava manjine... No osim ovih značenja birokratizma, antiautonomizma i dr. moguće je i njihovo razumijevanje u stvarnom, načelnom smislu, ne kao odvojenih nepravilnosti, krajnosti i sl. već kao općih principa čitave organizacije.¹⁰³⁾

Međutim, tek neposredna konfrontacija s birokracijom klasno neprijateljske države u revoluciji dovela je Lenjina do daljnjeg presudnog produbljanja analize. On uviđa golemi stvarni utjecaj upravnog aparata na vođenje državnih poslova,¹⁰⁴⁾ i definira »birokrate« kao »otrgnuta od masa, nad masama stojeća privilegirana lica.«¹⁰⁵⁾ Odlučni misaoni preokret, u kojem Lenjin ostavlja iza sebe svoje polazne misaone položaje, jest spoznaja o dvojstvu moderne uprave, o gornjem, vodećem »birokratskom stroju« i o neutralnom »tehničkom aparatu« javnih službi. Neprijatelj je birokratski stroj i njega treba razbiti, dok će gotov »tehnički visoko opremljen mehanizam« javnih upravnih službi radnici naprosto preuzeti i on će nastaviti da radi pod njihovom kontrolom.¹⁰⁶⁾ U jednoj kasnijoj formulaciji Lenjin govori o osobama koje »gospodare« i o »aparatu« u njihovim rukama, riječima koje su gotovo doslovno identične s Weberovim razlikovanjem »gospodara« i »aparata.«¹⁰⁷⁾

Funkcija »birokratskog stroja« sastoji se, prema Lenjinu, iz »evidencije i kontrole«, djelatnosti u biti vrlo jednostavnih koje su sami birokrati umjetno komplicirali radi obrane svojih interesa. Te funkcije treba povjeriti običnim ljudima izabranima na kratak rok, efektivno odgovornima, smjenjivima u svako doba, a plaćenima prosječnom radničkom nadnicom. Time Lenjin dolazi do bitno nove koncepcije čitavog političkog uređenja društva u kojem se konkretizira opće shvaćanje Marxa i Engelsa o odumiranju države pod novim uvjetima i na novom stupnju razvoja uprave i njezine političke uloge.¹⁰⁸⁾

Međutim, smjela analiza iz »Države i revolucije« nije završetak Lenjinovih iskustava s »birokracijom«. Pošto je buržoaski državni stroj u revoluciji razbijen »u paramparčad«,¹⁰⁹⁾ Lenjin mora svega četiri mjeseca kasnije (mart—april 1918) konstatirati da dolazi do »birokratske degeneracije« sovjetske vlasti.¹¹⁰⁾ »Sovjeti,

¹⁰³⁾ »S boljnoj golovi na zdorovuju« (1905), op. cit. T. VIII, str. 278—279.

¹⁰⁴⁾ »Odin iz korjenih voprosov rjevoljuciji« (1917), op. cit. T. XXV, str. 342.

¹⁰⁵⁾ »Gosudarstvo i Rjevoljucija« (septembar 1917), op. cit. str. 457.

¹⁰⁶⁾ ibid. str. 444.

¹⁰⁷⁾ op. cit. T. XXIX, str. 441.

¹⁰⁸⁾ »Gosudarstvo i rjevoljucija«, str. 458.

¹⁰⁹⁾ ibid. str. 444.

¹¹⁰⁾ »Očerjdnije zadači sovjetskoj vlasti« (1918), op. cit. T. XXVII, str. 244.

koji su po svom programu organi upravljanja trudbenika, u stvari se pojavljuju kao organi upravljanja za trudbenike putem najnaprednijeg sloja proletarijata, ali ne putem trudbeničkih masa¹¹¹⁾ Na VIII kongresu RKP(b) u martu 1919. Lenjin dolazi do gotovo rezigniranog zaključka, da »mi ne možemo živjeti bez toga aparata.«¹¹²⁾ I sva njegova kasnija nastojanja da analizira izvore i otkrije sredstva protiv birokratske pošasti u sovjetskoj državi nisu više dosegla sistematičnost njegovih izvoda u »Državi i revoluciji«. S jedne strane, »boriti se s birokratizmom do kraja, do pune pobjene nad njim, moguće je samo tada, kad će svo stanovništvo sudjelovati u upravljanju.«¹¹³⁾ Ali s druge, praktične potrebe traže striktniju organizaciju, te Lenjin vidi »jedini lijek protiv birokratizma« u »individualnoj odgovornosti i provjeravanju stvarnog rada.«¹¹⁴⁾ Izvor birokratizma mu je jednom staro činovništvo koje se zadržalo u sovjetskim ustanovama,¹¹⁵⁾ drugi put nizak kulturni nivo i vojno-politički stil u radu,¹¹⁶⁾ rezultat građanskog rata,¹¹⁷⁾ onda opet rascjepkanost seljaštva i poljoprivredne proizvodnje.¹¹⁸⁾ Katkada vidi birokratizam u nesposobnosti i nediscipliniranosti sitnih činovnika, te piše detaljna pravila o uređenju ureda i načinu kancelarijskog rada.¹¹⁹⁾ Ali drugi puta ukazuje na birokratizam i u »vrhovima«, i »u zagradi budi rečeno, birokracija postoji kod nas ne samo u sovjetskim ustanovama, već i u partijskim.«¹²⁰⁾ U svom radu »O prodovoljstvenom nalogje« kojim uvodi i tumači novu ekonomsku politiku, Lenjin kaže: »Razmjena, to je sloboda trgovine, to je kapitalizam. On nam je koristan u toj mjeri u kojoj nam pomaže da se borimo s rascjepkanošću sitnog proizvođača, a do izvjesne mjere i s birokratizmom.«¹²¹⁾ Ni jedna mu mjera nije bila previše radikalna, da se izađe na kraj s jednom pojavom koju je smatrao direktno oprečnom socijalizmu.

Weber nije nikad uspio da doreče svoje koncepcije o političkoj sociologiji. Prekinula ga je prerana smrt. Ista sudbina Lenjinova poprima u svojoj tragici historijske razmjere. Ne samo da Lenjin više nije dospio na sistematsku analizu birokracije koja se pojavljuje nakon socijalističke revolucije, u isti su mah također prekinute njegove uporne i neprestane praktične mjere protiv nje, tako da je njegova prerana smrt poravnala put za puni procvat birokratske vlasti.

¹¹¹⁾ »VIII sjezd RKP(b)« Referat o partijskom programu (1919), op. cit. T. XXIX, str. 161.

¹¹²⁾ ibid. str. 160.

¹¹³⁾ ibid. str. 161.

¹¹⁴⁾ »Projekt direktiv nasčot raboti STO i SNK, a takže malogo SNK (1922), op. cit. T. XXXV, str. 464.

¹¹⁵⁾ »Doklad na obščem sobraniji komunistov Zamoskvorječja« (1920), op. cit. T. XXXI, str. 406.

¹¹⁶⁾ »Naše vnešnjeje i vnutreneje položeniye i zadači partije« (1920), ibid. str. 393.

¹¹⁷⁾ »O prodovoljstvenom nalogje« (1921), op. cit. T. XXXII, str. 330.

¹¹⁸⁾ »X sjezd RKP(b)« (1921), op. cit. ibid. str. 182.

¹¹⁹⁾ »Nabrosok pravil ob upravleniji sovjetskimi učreždenijami« (1918), op. cit. T. XXVIII, str. 327.

¹²⁰⁾ »O RABKRIN-e« (1923), op. cit. T. XXXIII, str. 452.

¹²¹⁾ »O prodovoljstvenom nalogje« str. 342.

IV

Razvoj shvaćanja o »birokraciji« i o upravljanju nakon vremena Webera i Lenjina možemo pratiti po dvije linije: jedna proučava upravne organizacije kao kooperativne i socijalne sisteme, bavi se funkcijama i strukturama upravljanja, nastoji bolje razumjeti ljudske odnose unutar uprave; druga analizira odnose uprave u društvu, u prvom redu političko značenje upravnih sistema i pojavu »birokracije« u političkom smislu.

Razvoj po ove dvije linije nije tekao paralelno. Po prvoj ima mnogo više novosti — nove činjenice i složenije metode — nego po drugoj. Prva je postala poprište niza novih specijalnosti kao i tradicionalnih disciplina koje se ranije nisu bavile problematikom upravljanja, dok je druga uglavnom ostala domenom političke nauke. Relativna ekspanzivnost prvog područja i razmjerna stagnacija na drugom pokušale su se protumačiti na razne načine. Zastvorena polja upravnih organizacija, pa i upravnih sistema, mnogo su preglednija i racionalnija od neodređenog i elementima iracionalnog protkanog područja politike.¹²²⁾ Više-manje tehnička problematika upravnih struktura i funkcija razmjerno je neutralna u emotivnom i vrijednosnom pogledu, dok pitanja političke uloge uprave mnogo dublje angažiraju one koji se njima bave, te pomalo zapliću i same analitičare u niti koje u konačnoj liniji vode u ruke vlasti.

1.

Ograničenja teme dozvoljavaju samo posve sumarno zahvaćanje teorija s prvog područja, razvoja mišljenja o funkcijama i strukturama upravljanja te o odnosima ljudi u upravi, kroz posljednjih trideset godina.

Radi veće preglednosti možemo čitavu razvojnu krivulju podijeliti na dva dijela, logički konsekutivna iako vremenski prilično izmiješana. Najprije, produbljena analiza vodi do sve jasnije svijesti o kompleksnosti fenomena uprave i upravljanja, o relativnoj vrijednosti svega onog što se ranije o pojedinim elementima tog fenomena tvrdilo, i što se o njima uopće utvrditi može, te, konačno, do raspadanja, dezintegracije samog jedinstvenog pojma moderne uprave kakav je proizašao, primjerice, baš iz djela Maxa Webera. Iza toga, razvoj okreće opet neminovno u suprotnom smjeru, traže se sinteze, ponovne integracije na temelju jedinstvenog gledanja na upravu, rezultati kojih bi bili praktični upotrebljivi za realnu upravu kao cjelinu i koji bi na višem nivou povezivali djelomične spoznaje sve mnogobrojnih specijalnih disciplina.

¹²²⁾ Usp. Herbert Kaufman: *Organization Theory and Political Theory* (*The American Political Science Review*, No. 1/1964, str. 7). Protiv uvjerljivosti Kaufmanovih argumenata govori sve šire zahvaćanje baš iracionalnih elemenata upravljanja u teorijama s prvog područja.

a) Razilaženje pojedinih pravaca, raspad jedinstva i relativizacije nadovezuje obično neposredno na Webera te često i počinje ukazivanjem na slabosti ili protuslovlja ili nepodudaranje s iskustvima ili s eksperimentom ove ili one Weberove značajke moderne uprave. Pojedine karakteristike, na primjer, nisu stalne, kreću se i mijenjaju, i to ne samo u pravcu, koji je Weber predvidio, njihove sve jače i jasnije izraženosti, već i obratno; one katkada postaju slabije i bljeđe. Standardizacija i neosobnost variraju kvantitativno u raznim organizacijama u različito vrijeme.¹²³) U nekim velikim organizacijama nastupa decentralizacija umjesto, po Weberu predviđene, stalno sve veće koncentracije vlasti i odlučivanja.¹²⁴) Iskustva, i to mahom neprijatna, pokazala su da uprava nije nipošto uvijek racionalna u Weberovom smislu; ako se upotrijebi za iracionalne pa i paranoidne ciljeve, i sama razvija odgovarajuće značajke u svom funkcioniranju.¹²⁵) Veličina jednog upravnog sistema ne izaziva nužno njegovu »birokraciju«, kao što je tvrdio Weber.¹²⁶) I uopće se Weberovoj listi preduvjeta i posljedica »birokratskog« tipa uprave nastoje nadodati ili oduzeti pojedine tačke (premda rezultati do danas, čini se, ne govore baš u prilog tezi da je Weber »prevaziđen«).¹²⁷)

Novi pogledi na upravne *funkcije* stimulirani su naročito Mertonovim ukazivanjem na relativnost vrijednosne ocjene pojedine funkcije, sa stanovišta uravnoteženosti organizacije i prilagođenosti cjelini. Merton tvrdi općenito, da »naučeni i uvježbani postupci koji su uspješno primjenjivani u prošlosti mogu dovesti do neadekvatnog reagiranja pod promijenjenim uvjetima«.¹²⁸) Tako i kod uprave pojedine značajke koje predstavljaju prednosti modernog tipa upravljanja, mogu se pod promijenjenim okolnostima očitovati kao negativnosti, funkcije uprave postaju, odnosno povlače nužno za sobom, »disfunkcije« tj. nepredviđene posljedice koje ne pridonose cilju za kojim funkcija ide. Pozitivna i neophodna standardizacija, na primjer, povlači štetno formalističko cjeplidlačarenje, neosobnost može značiti zadovoljavanje etičkog postulata jednakosti u postupku, ali može se izraziti i kao bezdušnost koja od akata ne vidi čovjeka, hijerarhija je temelj efikasnosti u koordinaciji ali i baza šefovske arogancije.

¹²³ Michel Crozier: Les relations de pouvoir dans un système d'organisation bureaucratique (Sociologie du Travail, No. 1/1960, str. 62).

¹²⁴ Delany, op. cit. str. 489—490.

¹²⁵ Frederic S. Burin: Bureaucracy and National Socialism: A Reconsideration of Weberian Theory, u R. K. Merton et al. Reader in Bureaucracy (The Free Press, Glencoe, 1962).

¹²⁶ Alwin W. Gouldner: Metaphysical Pathos and the Theory of Bureaucracy (The American Political Science Review, No. 2/1955, str. 499).

¹²⁷ Richard H. Hall: The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment (American Journal of Sociology, Vol. 69/1963.), No. 1, str. 32—40). Hall uspoređuje 8 autora, od kojih su svi moderni osim Roberta Michelsa, s Weberom po broju i raznovrsnosti značajki koje pripisuju »birokraciji«, pa ispada i danas, da je Weberova lista najdulja, najsvestranija i najpotpunija.

¹²⁸ Robert K. Merton: Social Theory and Social Structure (The Free Press, Glencoe, 1957, str. 198).

Korak dalje u smjeru relativizacije ide shvaćanje, da je uopće teško dati vrijednosnu ocjenu neke značajke, da ta ocjena u svakom slučaju ovisi o okolnostima. I ono što je »disfunkcija«, u Mertonovom smislu, može biti funkcionalno, tj. korisno, s nekog drugog stanovišta. Formalne organizacione veze među radnim mjestima, na primjer, mogu se izraziti »disfunkcionalno« kao štetno klikaštvo i grupaštvo. Ali takva negativna ocjena stoji, možda, samo s uskog stanovišta neposredne efikasnosti u tehničkom smislu. Te iste neformalne grupe mogu pridonijeti osjećaju sigurnosti i zadovoljstvu članova organizacije, mogu stvoriti za njih stabilni i ugodni društveni okvir, te time, posredno, povećati i efikasnost u cjelini.¹²⁹⁾

U svim se pravcima proširuje klasifikacija *struktura* upravnih organizacija. Pored tradicionalnog razlikovanja po sadržaju rada (resorna klasifikacija), po teritoriju i po hijerarhijskom nivou (organizacije organizacija), sve se više upravne strukture razlikuju prema njihovom odnosu s cjelinom cilja na vanjske i unutarnje, prema odnosu s centrima političke vlasti na »političko-upravnu« i samoupravnu grupu, po sistemu autoriteta u organizaciji na »linijske«, »linijsko-štapske« i »funkcionalne« strukture. Proširuje se poznavanje utjecaja kulturnih varijabli i historijskih tradicija na upravne strukture.¹³⁰⁾ Uopće se dolazi do zaključka da je Weberova tipologija upravljanja i njegova klasifikacija »društveno-političkih formacija« s obzirom na upravljanje previše jednostavna, a da bi mogla poslužiti kao okvir za empirijski materijal koji je do danas sabran.¹³¹⁾ Naglašava se potreba veće elastičnosti organizacionih struktura.¹³²⁾ Može se kazati da je interes za strukturu kao posebni aspekt organizacije uopće u opadanju, i to u prvom redu kao posljedica pojačanog socijalno-psihološkog proučavanja upravnih organizacija.

Tek su E. Mayo, F. Roethlisberger i njihova škola opovrgli, i čak obilježili kao naivne pretpostavke Taylora i njegovih sljedbenika o motivaciji *ljudi u organizacijama*, no počela se i njima pripremati ista sudbina. Noviji istraživači podvrgavaju kritici ne samo sve osnovne »poučke« starije organizacione teorije, već i shvaćanja škole »ljudskih odnosa«. Napadaju se osnovni elementi organizacije kao takve, specijalizacija, hijerarhija, frekvencija vertikalnih komunikacija. Predbacuje im se, da umrtvljuju inicijativu, izazivaju otpor, »sprečavaju aktualizaciju ličnosti«¹³³⁾ i sl. Upozo-

¹²⁹⁾ S. N. Eisenstadt: Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization (Administrative Science Quarterly, No. 3, December 1959, str. 302—320), govori o funkcijama za »unutarnje potrebe« organizacije.

¹³⁰⁾ Michel Crozier: De la bureaucratie comme système d'organisation (Archives européennes de sociologie, No. 1/1961, str. 49).

¹³¹⁾ Delany, op. cit. str. 498.

¹³²⁾ Crozier: De la bureaucratie, str. 48; Eisenstadt: Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization, str. 310.

¹³³⁾ Chris Argyris: The Individual and Organization, Some Problems of Mutual Adjustment (Administrative Science Quarterly, No. 1/1957, str. 12).

rava se na utjecaj povećanog nivoa stručnosti, koja pruža novi izvor neovisnosti od organizacije njezinim članovima-stručnjacima, i na protirjeđe te tendencije s »voljom za koordinacijom« u organizaciji.¹³⁴⁾ I ovdje se, konačno, dovode u sumnju osnovni kriteriji o tome što je zapravo pozitivno a što negativno u intra-organizacionim ljudskim odnosima. Neki istraživači, na primjer, brane stanovište, da međusobni konflikt pojedinaca i grupa u organizaciji i neprestani kompromisi, savezi i pogađanja u tom konfliktu predstavljaju normalno stanje.¹³⁵⁾ Drugi dokazuju, da sama činjenica sudjelovanja u radu nekog organizacionog sistema može značiti jaču prinudu za onog koji sudjeluje, nego primjena autoritativnih mjera od strane sistema prema njemu.¹³⁶⁾

Prvi dio razvojne krivulje u suvremenom proučavanju uprave, linija relativiziranja i dezintegracije, tendira prema odvajanju posve racionalnih elemenata u upravljanju, koje sve više preuzimaju razne discipline iz općeg područja teorije komunikacija i teorije odlučivanja (kibernetika, teorija igara, istraživanja operacija itd.), od mješovitih, »ljudskih« aspekata uprave, gdje odlučnu ulogu igraju sve više teorije i eksperimenti psihologa i socijalnih psihologa. Zaista se teško oteti zaključku, da je teško pronaći empirijski još bilo kakve zajedničke značajke »birokratskog tipa«.¹³⁷⁾

b) Na dezintegraciju jedinstvene teoretske koncepcije uprave nadovezuju se neposredno opet nastojanja u smjeru integracije. U ispitivanjima kao što su Crozierova o različitim vrijednosnim predznacima pojedinih značajki s raznih stanovišta, ili Argyrisova o kritici strukturnih postavki s gledišta psihologije i odnosa među ljudima, već su sadržane mogućnosti novog povezivanja strukturo-funkcionalnih formalizacija, komunikacionih mreža i bilansa odlučivanja s empirijskim realizmom istraživanja ponašanja ljudi u grupama. Stoga i vidimo, da često isti autori prelaze od kritičke, relativizirajuće analize na nove sinteze.

Prilazeći problemu sa stanovišta upravne strukture i funkcija polazi se, primjerice, od postavke da su upravne organizacije strukture za donošenje odluka. Odlučivanje definirano je kao prekidanje nesigurnosti koje o nekom pitanju postoji kod određenih pojedinaca u nekom društvenom odnosu. Klasični dispozitiv za odlučivanje u strukturiranoj grupi je organizaciona hijerarhija. Izvori ne-

¹³⁴⁾ Crozier: De la bureaucratie, str. 48—49.

¹³⁵⁾ na pr. Melville Dalton: Men Who Manage (Wiley, New York, 1960).

¹³⁶⁾ Arnold Tannenbaum i R. L. Kahn: Participation in Local Unions, cit. kod Crozier: De la bureaucratie, str. 32.

¹³⁷⁾ Arthur L. Stinchcombe: Bureaucratic and Craft Administration and Production: A Comparative Study (Administrative Science Quarterly, No. 2/1959, September, str. 187).

¹³⁸⁾ Izraz »apsorbiranje nesigurnosti« upotrebljavaju Marc i Simon u nešto specijalnijem značenju procesa putem kojeg se u organizaciji povlače zaključci iz određenih »sirovih činjenica« s tim da onda ti zaključci predstavljaju »službenu istinu«. (James G. March i Herbert A. Simon: Organisations (John Wiley & Sons, Inc. New York, 1958, str. 165).

sigurnosti klasificirani su u njoj na nivoe, s tim da viši stupnjevi kontroliraju svojim odlukama relevantne izvore nesigurnosti za niže. U tome je osnovni temelj i bitni sadržaj hijerarhijske vlasti, pa stoga i pritiska što ga hijerarhija vrši na odnose ljudi u organizaciji. Postoje, međutim, i alternativne metode za »apsorbiranje neizvjesnosti«:¹³⁸⁾ Povećana stručnost samog posla i članova organizacije na stručnim zadacima, tako da članovi time postaju ovisniji o pravilima svoje struke, a manje ovisni o odlukama hijerarhijski pretpostavljenih. Pojačana kohezija unutar grupe na radu, tako da itra-grupne, često neformalne i konvencionalne norme preuzimaju dio uloge discipliniranog pritiska hijerarhije. Povišeni stupanj standardizacije i formalizacije postupanja koja povećava predvidivost i time smanjuje izvore nesigurnosti kao i potrebu hijerarhijske intervencije radi njihova eliminiranja. Usavršeno planiranje koje premješta bitni dio odlučivanja vremenski, a po potrebi i strukturno, izvan ciklusa same akcije u upravnoj organizaciji te time smanjuje svoje nesigurnosti u njoj.¹³⁹⁾

Druga shvaćanja operiraju s pojmom organizacije kao koalicije interesenata (u smislu teorije igara), pa time uopće brišu čvrste granice organizacije odnosno razliku između njezinih članova i grupa ljudi koji se s njom nalaze u više-manje kontinuiranom interesnom kontaktu. Kod privrednog poduzeća, na primjer, »koalicija« obuhvaća: upravu, radnike, dobavljače, kupce, pravne zastupnike, službenike odgovarajućih državnih operativnih i regulatornih organa i dr. Četiri osnovna pitanja na koja treba da pruži odgovor organizaciona teorija jesu: kako dolazi do utvrđivanja ciljeva koalicije na temelju posebnih i često divergentnih ciljeva »koalicionih« partnera? Kako se u koaliciji pribavljaju potrebne informacije i kako se postupa s njima? Kako se u koaliciji vrši izbor između raznih alternativa akcije koje se postavljaju u pojedinom momentu? Koji se postupci primjenjuju, da bi se osiguralo provođenje donijetih odluka?¹⁴⁰⁾

Pri tome se razne metode »apsorbiranja nesigurnosti« ili traženje odgovora na pojedina pitanja organizacione teorije ne samo međusobno ne isključuju, nego se često baš međusobno uvjetuju, tj. nameću jedinstveno tretiranje društvene pojave upravljanja. Vrlo složeni splet odnosa između ovih raznih dinamičkih aspekata nastoji se onda i empirijski ispitati i neposredno tehnički iskoristiti za povećanje efikasnosti organizacionih sistema izravno ili neizravno, tj. putem motiviranja ljudi. Time teorija upravljanja dolazi na težak teren, gdje se mnogobrojni pravci istraživanja nastoje povezati i dati im prva egzaktnost, u odnosu na jedinstveni objekt, upravljanja kao cjelovitu društvenu pojavu.

¹³⁹⁾ Za dijelove ovog modela usp. naročito Crozier: *De la bureaucratie, i Les relations de pouvoir*, op. cit.

¹⁴⁰⁾ Richard M. Cyert i James G. March: *A Behavioral Theory of the Firm* (Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey, 1963).

Iz te cjelovitosti ne može se onda isključiti ni uloga upravljanja u društvu, ni specijalno pitanje odnosa upravljanja prema pojavi političke vlasti. Jedinствена teorija stoji pred zadatkom da zahvati taj problem, a tu se i opet susreće s Weberom, kojeg je u pitanjima intra-upravne analize već bila ostavila za sobom.

2

Sud o današnjem stanju političke teorije uprave općenito je negativan. »Kad se analiza proširuje na političku okolinu upravnog sistema, politička se teorija pokazuje neadekvatnom.«¹⁴¹⁾ Ili još specifičnije: »Uglavnom promatrača impresionira oskudica nekonvencionalnih, novih ideja (scil. na području političke teorije uprave), a ne problem izbora između njih. Čak i napredne metode istraživanja i analize, vezane gledištima i pretpostavkama iz ranijih vremena, malo pridonose našem znanju i spoznaji.«¹⁴²⁾

Tradicija političke teorije uprave potječe od kritike političkih mislilaca građanskog liberalizma usmjerene na upravu apsolutističkih država XVIII i početkom XIX vijeka. Oni su ne samo upozoravali na politički opresivni i reakcionarni karakter upravnog instrumenta apsolutnih monarhija, već su iz toga povlačili i određene principijelne konzekvence. Država je za njih nužna i neizbježiva institucija koju, s obzirom na opasnosti koje u sebi nosi, treba okružiti kautelama i sredstvima zaštite, čitavim mehanizmom građanske političke demokracije.

Druga teoretska varijanta izvire u nekim aspektima već iz mišljenja pisaca utopijskog socijalizma, a u prvom redu iz djela Marxa i Engelsa. Ista empirijska situacija, stvarnost profesionalne državne uprave kao glavni oslonac političke vlasti, vodi do bitno drugačije analize i do drugih zaključaka. Država u cjelini je instrument političke dominacije u službi određenog društvenog uređenja. Ona je stoga ograničena u svom historijskom trajanju na postojanje onih tipova uređenja koji su je izazvali. S njihovim nestankom i ona silazi s historijske pozornice i na njezino mjesto dolaze druge vrste političkih institucija.

Uglavnom negativni doživljaji političke vlasti posljednjih decenija djelovali su nejednako na pisce različitog »teoretskog porijekla«. Oni koji su pošli od principijelno pozitivnog stava prema državi i prema političkoj vlasti, doživjeli su te pojave kao šok, koji je mnoge od njih odveo u fatalizam i opći pesimizam u pogledu političke budućnosti čovječanstva.

Specijalni stil patetike u pesimizmu vuče korijen od R. Michelsa koji završava svoju knjigu o oligarhijskim tendencijama u političkim partijama riječima: »Vjerojatno je, da će

¹⁴¹⁾ Carl Beck: *Bureaucracy and Political Development in Eastern Europe*, u J. La Palombara ed. op. cit. str. 299.

¹⁴²⁾ H. Kaufman, op. cit. str. 11.

se ta okrutna igra (scil. oligarhizacija partija) nastaviti bez kraja!¹⁴³⁾

S druge strane, ne treba tabor pesimista naprosto izjednačiti sa Zapadom. Eisenstadt¹⁴⁴⁾, primjerice, izričito podvlači, da birokracija društva nije neizbježiva. Gouldner napada pesimizam principijelno i uspoređuje fataliste među političkim teoretičarima s liječnicima koji bi nakon bezuspješnog ispitivanja uzroka neke bolesti izdali slijedeće saopćenje: »Nismo došli ni do kakvih zaključaka u pogledu uzroka bolesti niti je naše istraživanje pronašlo obranu od nje. Čini se da ljudi pate od pretjeranih zahtjeva za besprijekornim zdravljem i od utopijskih iluzija besmrtnosti. Protiv opasnosti takvih stavova, a ne protiv bolesti, treba poći u borbu. Moramo zadržati na umu da ljudska životinja nije besmrtna i da je ljudski vijek određenim faktorima ograničen.«¹⁴⁵⁾

Naprotiv, marksisti i pisci potekli iz marksističke misaone tradicije, polazeći od principijelne negacije države, nisu ni mogli očekivati drugo nego da država prelaznog perioda razvije naročito negativne forme, da pojave degeneracije budu najočitiije pri kraju historijske razvojne linije te institucije. Kao što smo vidjeli, Lenjinu je trebalo jedva četiri mjeseca, pa da i u revolucionarnoj sovjetskoj državi otkrije zametke negativnih karakteristika »birokratizma« koje je bio navikao povezivati s pojmom države uopće. Od Lenjinovih formulacija u stvari je samo korak do Rakovskog koji tvrdi svega oko deset godina kasnije: »Od proleterske države s birokratskim deformacijama — kako je Lenjin definirao politički oblik naše države — razvijamo se u birokratsku državu s proleterskim komunističkim ostacima.«¹⁴⁶⁾

K tome pridolazi i to, da su marksistički teoretičari političke birokracije bili mahom aktivni borci radničkog pokreta, po svom temperamentu i odgoju spremni na borbeno reagiranje više nego na fatalizam ili očajavanje. S druge strane, taj njihov karakter daje njihovim napisima polemički ton, dovodi ih do toga da potrebi političkog pointiranja žrtvuju katkad konzekventnost i uravnoteženost svojih izvoda.

Marksističko krilo političke teorije »birokracije« oslabljeno je kvantitativno time, što se radilo većim dijelom o piscima-političarima koji su bili često napadani, progonjeni i sprečavani u publiciranju, kako u građanskim državama tako u kvazi-socijalističkim etatističkim diktaturama. Poslije drugog svjetskog rata razvija se značajan centar marksističke političke teorije u Jugoslaviji. Međutim, teorija »birokracije« koja se u tom jugoslovenskom razvoju postepeno kristalizira nije još ni definitivna (oboje, naravno, u subjektivnom smislu, za jedinog pisca), te bi bilo preuranjeno u tom stanju već povlačiti neke bilance.

¹⁴³⁾ Robert Michels: *Political Parties — A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (engl. prijevod, The Free Press, Glencoe, 1915, str. 425).

¹⁴⁴⁾ Eisenstadt: *Bureaucracy and Bureaucratization*, str. 124.

¹⁴⁵⁾ Gouldner, *Metaphysical Pathos*, str. 507.

¹⁴⁶⁾ Kristijan G. Rakovski, cit. kod Pierre Naville: *Critique de la Bureaucratie* (Cahiers internationaux de Sociologie, Vol. XV, 1953, str. 100).

Kao obično kod pojava koje su predmet političke kontroverze i koje kroz to mobiliziraju jake emocije, najsporniji je kod političke »birokracije« sam pojam. O čemu se radi? Mnoge varijante odgovora možemo podijeliti u dvije osnovne grupe:

— Politička »birokracija« predstavlja »povampirenje« uprave, grupe profesionalnih službenika velikog organizacionog sistema, naročito državne uprave, promjena njezine prvotne svrhe, odnosno »patološka autonomija cilja«,¹⁴⁷⁾ »proširenje moći preko početne svrhe«,¹⁴⁸⁾ degeneracija njezinih normalnih veberovskih karakteristika,¹⁴⁹⁾ obratna strana njezinih prednosti, disfunkcija njenih funkcija. Ako potenciranje uobičajenih značajki moderne uprave, na primjer, uslijed povećanja organizacije, može dovesti do pojave političke »birokracije«, onda treba dopustiti i mogućnost »debirokratizacije«, tj. razvoja u kojem pojedine standardne karakteristike postaju slabije umjesto jače izražene.¹⁵⁰⁾ Ovime je onda stvoren most prema drugoj skupini mišljenja.

— Druga varijanta pridaje upravi i njezinim značajkama principijelno manju važnost u političkoj areni. pisci ove druge grupe polaze od autonomije područja politike i nastoje rastumačiti neke negativno ocijenjene pojave, naročito smanjene cirkulacije u političkim elitama, faktorima koji su inherentni samom političkom sistemu ili koji proizlaze iz njegove društvene okoline. »Birokratizacija« dovodi u političkim tijelima i organizacijama do pojava koje su slične izvjesnim značajkama profesionalnog upravnog aparata. Tradicija ovog shvaćanja polazi od Michelsove analize tendencije prema oligarhičnosti u političkim partijama, kod koje je postojanje i širenje profesionalnog partijskog činovništva jedan od uvjetujućih faktora, ali nipošto jedini izvor tendencije.¹⁵¹⁾ Moderne pojave koje su ocijenjene kao »birokratske« u socijalističkom tipu etatizma baš su i proizašle iz »birokratizacije« partijsko-političkog aparata,¹⁵²⁾ tako da se može više govoriti o prodiranju »političara« u upravu nego o preuzimanju vlasti od strane profesionalnog upravnog aparata.

Od te dvije osnovne polazne tačke ovise i konkretni momenti koje pojedini pisci naglašavaju kao uzroke političke »birokracije«. Ukazuje se na relativnu samostalnost upravnog sistema, neophod-

¹⁴⁷⁾ Alain Touraine: Travail et Organisations (Archives européennes de sociologie, No. 1/1962, str. 7).

¹⁴⁸⁾ Eisenstadt: Bureaucracy and Bureaucratization Debureaucratization, str. 303.

¹⁴⁹⁾ Eisenstadt: Bureaucracy and Bureaucratization (1958), str. 101—102. Katkada jedno rješenje kao i od njega oprečno vode do negativnih posljedica. Tako nepolitičnost uprave može rezultirati time, da ona postane instrument svakome tko se domogne vlasti. Ali politizacija može opet rezultirati u saboterskom odnosu upravnog aparata prema mjerama predstavničkih tijela koja se ne slažu s političkim principima koje zastupa uprava.

¹⁵⁰⁾ »Debirokratizaciju« definira Eisenstadt kao »minimizaciju ili smanjivanje birokratske uloge i neosobnosti organizacije, maksimizaciju sudjelovanja članova (scil. vanjskih) kao rezultat utjecaja nebirokratskih uloga i grupa«, op. cit. str. 105.

¹⁵¹⁾ Michels, op. cit. str. 198

¹⁵²⁾ Leon Trotsky: Ecrits 1928—1940. (Tome I; Librairie Marcel Rivière et Cie, Paris, 1955, str. 35—36)

nu iz tehničkih razloga, koja može postati izvor »odmetanja« u-prave od političke kontrole. Osobito regulativne i arbitražne ovlasti upravnih nadležstava već same po sebi predstavljaju neke vrsti vlasti u njihovim rukama.¹⁵³⁾ Isto vrijedi za vlastodržačke implikacije hijerarhije.¹⁵⁴⁾ Upravni rukovodioci općeg tipa po samoj svojoj funkciji teže da prisvoje određene koordinativne i kontrolne funkcije koje bi normalno trebalo da pripadaju političkim centrima i tako djeluju na slabljenje tih centara.¹⁵⁵⁾ Tendencija prema »oligarhiji« vidi se i u samom aparatu profesionalne uprave, te apatija koja uslijed toga prevladava u nižim slojevima hijerarhije predstavlja posebni uzrok »birokracije«.¹⁵⁶⁾ Eisenstadt postulira tri glavna tipa odnosa između upravnog sistema i njegove društveno-političke okoline: stanje ravnoteže u kojem upravni sistem ostaje u instrumentalnoj ulozi i pod kontrolom političkih vlastodržaca odnosno drugih interesenata (vlasnici i dr.); birokratizaciju, tj. povećanje područja utjecaja u društvu i »političke težine« samog upravnog sistema; i debirokratizaciju, kad grupe interesenata stiču sve veći utjecaj u upravnom sistemu, rastvaraju njegovu specifičnu strukturu i negiraju njegove karakteristike u težnji za ostvarenjem svojih posebnih grupnih interesa. Prevladavanje stanja ravnoteže ovisi uglavnom o uvjetima u društvenoj okolini uprave: opće prihvaćanje univerzalističkih stavova (u Parsonsonovom smislu), široka raspodijeljenost političke i materijalne moći i sredstava u svim sferama, konkurencija među društvenim centrima utjecaja, postojanje organiziranih političkih grupa, pravilno funkcioniranje metoda političke kontrole.¹⁵⁷⁾

Društvene uzroke ističu i oni pisci koji pojavu političke »birokracije« gledaju prvenstveno kao deformaciju samih organiziranih političkih snaga, njihovo otuđenje od veze s masama i nekontrolirano vršenje vlasti u težnji za ostvarenjem svojih posebnih interesa. Ekonomski faktor, na primjer siromaštvo Rusije i usitnjenost seljačke proizvodnje, na koje je ukazivao već Lenjin, ističe i Trocki.¹⁵⁸⁾ Nacionalizacija i kolektivizacija sredstava za proizvodnju predstavlja ekonomsku bazu političke »birokracije«.¹⁵⁹⁾ Određena vrst velikih ekonomsko-upravnih zadataka, na primjer regulacija rijeka i drugi vodoprivredni radovi, stvara povoljnu klimu za despotske režime »birokratskog« tipa.¹⁶⁰⁾ Ugroženost poli-

¹⁵³⁾ Eisenstadt, op. cit. str. 101—102.

¹⁵⁴⁾ »U hijerarhiji — kaže Naville — demokracija nalazi svoju prvu negativnu granicu« (op. cit. str. 109)

¹⁵⁵⁾ Fritz Morstein-Marx, u J. La Palombara ed. (op. cit. str. 21)

¹⁵⁶⁾ Delany, op. cit. str. 478.

¹⁵⁷⁾ Eisenstadt: Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization, str. 315—316.

¹⁵⁸⁾ Trocki, op. cit. str. 60—61. Trocki, međutim dodaje, da u situaciji kad je siromaštvo jedne zemlje vrlo veliko, kao što je bilo u početku sovjetske vlasti, privilegirana birokracija još ne nastaje, jer još nema materijalne podloge ni za njene privilegije. (ibid. str. 111)

¹⁵⁹⁾ Rakovski cit. kod Naville op. cit. str. 101.

¹⁶⁰⁾ Karl Wittfogel: Oriental Despotism, cit. kod Delany, op. cit. 486.

tički vladajuće grupe, njezina borba da potisne silom svoje političke protivnike,¹⁶¹⁾ može dovesti do »policifikacije države« i do političke »birokracije«.¹⁶²⁾

Daljnja mogućnost identifikacije »birokratskih« političkih režima je utvrđivanje karakteristika općeg stanja u društvu koje takav režim stvara, njegovih simptoma, posljedica i popratnih pojava. Touraine govori o alijenaciji koju definira kao »svaki oblik gubitka kontrole nad proizvodom koji je pretrpio trudbenik«, i razlikuje »tehnicističku«, »birokratsku« i »političku« alijenaciju, prema tome da li je do gubitka kontrole proizvođača nad proizvodom došlo uslijed tehnicizma organizatora, uslijed birokratskog miješanja uprave ili uslijed samovolje političkih vlastodržaca.¹⁶³⁾ Kao o simptomu »birokratizacije« vlasti govori se i o kultu ličnosti, kao pretjeranom isticanju i javnom hvaljenju pojedinog ili pojedinih vodećih političkih funkcionera.¹⁶⁴⁾ »Birokratizaciju« privrede vide neki u nepovoljnom omjeru upravnih službenika prema radnicima u proizvodnji odnosno u velikom broju stručnjaka van proizvodnje.¹⁶⁵⁾ »Birokratizacija« ima tendenciju da konflikte u društvu koje ne može ukloniti, apsorbira.¹⁶⁶⁾ »Birokraciju« karakterizira politički pragmatizam; ona bez velikog oklijevanja odstupa od političkih principa, ako to može poslužiti njenim praktičnim ciljevima.¹⁶⁷⁾

Na najveće su poteškoće naišli, i dali dosta mršave rezultate, pokušaji da se »birokracija« utvrdi kao bar relativno određeni i stalni krug ljudi, »birokrata«. Empirijska istraživanja pokazala su se kao nekonkluzivna. Kako god se zahvatila grupa vodećih funkcionera u upravi, nailazi se na elemente kohezije, ali i na razlike. U građanskim državama visoki funkcioneri potječu većinom iz krugova buržoazije, naginju konzervativizmu u pogledu upravnih struktura, ali i novatorstvu u metodama za vršenje upravnih funkcija. S druge strane, nije se mogla konstatirati neka određena zajednička doktrina, a što je najvažnije, utjecaj te grupe na političke odluke nije se pokazao kao naročito značajan. Ili se bar ne može

¹⁶¹⁾ Eisenstadt, op. cit. str. 316.

¹⁶²⁾ Trocki, op. cit. str. 106.

¹⁶³⁾ Touraine, op. cit. str. 3 i 15.

¹⁶⁴⁾ Stanislav Stojanović: Savremena sovjetska shvatanja o birokratiji (Naša Stvarnost, br. 7—8/1962, str. 103). Kult ličnosti donekle podsjeća na Weberov pojam »birokratizacije karizme«, fascinacija historijskom ličnošću koja se izgubila u političkoj svagdašnjici, pretvorila u rutinu i ceremonijal funkcionalno namijenjen održavanju vlasti. Baš kult ličnosti je, općenito govoreći, u suprotnosti s jednom od osnovnih karakteristika »birokracije« u smislu sistema profesionalne uprave, s neosobnošću u radu.

¹⁶⁵⁾ Stojanović, op. cit. str. 101.

¹⁶⁶⁾ Naville, op. cit. str. 114. Uprava reproducira društvene konflikte, ali u znatno oslabljenom i »amortiziranom« vidu, kao napetosti među raznim birokratskim grupama.

¹⁶⁷⁾ Trocki, op. cit. str. 93, izražava mišljenje, da »birokracija« socijalističkog tipa namjerno regrutira upravne funkcionere iz pripadnika ekspropiranih klasa, a ne iz revolucionera, da bi dobila poslušnije izvršioce svoje volje.

govoriti i o kolektivnom utjecaju, već je taj vezan uz pojedince.¹⁶⁸⁾ Trocki, u nastojanju da dade statistički pregled »birokracije« u SSSR tridesetih godina obuhvatio je sve članove partijskog i državnog aparata, uprave poduzeća i kolhoza i došao do zaključka da ta grupa obuhvaća 10—15% cjelokupnog stanovništva.¹⁶⁹⁾ La Palombara razlikuje dva smisla izraza odnosno dva kruga »birokrata«: jedan širi koji obuhvaća »sve javne službenike«, i drugi uži koji sačinjavaju »javni službenici na relativno visokom nivou u hijerarhiji«. ¹⁷⁰⁾ Najčešće, međutim, govori se o krugu osoba koje sačinjavaju »birokraciju« još neodređenije. Gotovo bi se u toj neodređenosti katkada mogla nazrijeti namjera, da se rastezljivost pojma »birokrata« želi sačuvati iz političkog oportuniteta.

Najslabija strana većeg dijela današnje teorije političke »birokracije« su svakako prijedlozi za sprečavanje političke »birokratizacije« odnosno za rješavanje problema koji iz »birokratske« vlasti proizlaze za društvo. Čitav se problem može, naravno, »riješiti« i definicijom. Ako se »birokratizam« definira kao »sistem uprave u kome vlast pripada činovničkoj administraciji, odvojenoj od naroda, koju on faktički ne kontroliše i koja zadovoljava potrebe eksploatatorskih klasa«, ¹⁷¹⁾ onda političke »birokracije« naprosto nema i ne može biti, kad su podružavljenjem, ili makar i podržavljenjem sredstava za proizvodnju likvidirane nekadanje eksploatatorske klase. Ako se izvor »birokratizma« gleda u nekim određenim značajkama upravnog aparata i sistema — kao što je koncentracija, centralizacija, monokratizam i sl. — onda je prirodno protusredstvo oslabiti te značajke odgovarajućim organizacionim mjerama — dekoncentracijom, teritorijalnom i funkcionalnom decentralizacijom, uvođenjem kolegijalnog odlučivanja itd. Istovrsne mjere prenijete na politički plan sastoje se u jačanju predstavništva i uopće institucija demokratske političke kontrole odnosno u ponešto neodređenom jačanju »demokratskih tendencija«. ¹⁷²⁾ Ako se, s druge strane, »demokratski centralizam« smatra neophodnom disciplinom u danom historijskom momentu, treba postaviti druge zahtjeve i kriterije kontrole političkih vlastodržaca, kao što je »dokazani uspjeh vodstva«, odnosno vršenje političke prinude direktno od strane većine, bez specijalnih organiziranih institucija. ¹⁷³⁾

Općenito se može reći, a da ne budemo nepravedni prema suvremenoj političkoj teoriji, da je u pogledu sredstava protiv

¹⁶⁸⁾ Bernard Gournay: Les Grands Fonctionnaires (Revue française de science politique, No. 2/1964); Jean-Francois Kesler: Les anciens élèves de l' Ecole nationale d' administration (Revue française de science politique, No. 2/1964).

¹⁶⁹⁾ Trocki, op. cit. str. 132.

¹⁷⁰⁾ J. La Palombara, op. cit. str. 6—7.

¹⁷¹⁾ usp. Stojanović, op. cit. str. 93.

¹⁷²⁾ Naville, op. cit. str. 103.

¹⁷³⁾ Trocki, op. cit. str. 98 i 105.

političke »birokracije« malo dodano institucijama građanske demokracije koje je preporučio Weber, a naročito koncepcijama Lenjina o radikalnom »rastvaranju« političke vlasti uopće.

V

Velikim dijelom, suvremeni su istraživači svjesni svog duga Weberu. Ali i tamo gdje te svijesti nema, Weberova je analiza neobično aktuelna. Opisi Rakovskog ili Trockog, na primjer, o procesu birokratizacije u SSSR mogli bi biti naprosto nastavak, daljnji historijski primjer u Weberovom izlaganju o »preobrazbi karizme«, o birokratskoj »normalizaciji« jednog uređenja koje se osniva na izvanrednoj mobilizaciji odanosti i oduševljenja ljudi, izazvanog ostvarenjem velike ideje ili djelovanjem velike ličnosti.

Pa ipak, od Weberova je rođenja prošlo sto godina, a od njegove smrti već gotovo pedeset. U međuvremenu je došlo do promjena koje su morale utjecati na perspektivu u kojoj se pojavljuje problem odnosa uprave i vlasti. Weber je vidio drugačiju upravu od one koju su imali pred očima Hegel i Marx. U čemu se naša slika, danas, razlikuje od Weberove?

Prije svega, čini se da je periodično gibanje integracije i diferencijacije gledanja na vlast i na upravu napredovalo za novih pola vala. Dok su Hegel i Marx gledali na upravu isključivo kao na instrument vlasti i u tom identitetu vidjeli zapravo samo problem vlasti i načina njenog vršenja, Weber i Lenjin svjesni su dvojne uloge uprave kao i sistema javnih službi i kao podloge državne, političke vlasti. No i oni još uvijek nastoje da oba aspekta uprave povežu u teoriji i u praksi, da iz značajki organizacionog sistema javnih službi izvedu određene političke konzekvence i da primijene sredstva sračunata na politički efekt, ne upuštajući se u razmatranja o tome kako će te političke mjere utjecati na funkcionalnu, tehničku stranu vršenja javnih službi.

U međuvremenu tretiranje aspekta službe i aspekta vlasti kod uprave sve se više udaljavalo jedno od drugoga. Proučavanje funkcioniranja upravnih sistema s upravno-tehničkog, ekonomskog, socijalno-psihološkog stanovišta znatno je napredovalo, ali politički efekt upravnog razvoja zahvaćen je pri tome posve tangencijalno i šematski. S druge strane, razvilo se u značajnoj mjeri istraživanje političkih odnosa, uloge pojedinih organiziranih grupa u odnosu na vlast i na njezin upravni instrument, socijalnog sastava službenika u upravnim organizacijama, uloge vojske u vlasti i u političkim procesima i sl. No pretežnom su većinom sva ova istraživanja tekla po paralelnim kolosijecima, a da se međusobna povezanost uprave kao sistema kooperacije na radu i uprave kao sastavnog dijela sistema vlasti ili uopće gubila iz vida ili se tretirala na osnovu od ranije preuzetih spekulativnih pretpostavki.

Potreba za uspostavljanjem teoretskog jedinstva između ova dva aspekta upravljanja osjeća se danas više nego ikad. S jedne strane, opasnost od društveno negativnih, nepodesnih oblika političke vlasti postala je veća, aktuelnija, konkretnija. Historijska crna lista tiranija, ličnih diktatura, politički kaotičnih stanja svake ruke obogaćena je od vremena Webera i Lenjina u znatnoj mjeri iskustvom fašističkih strahovlada, političke patologije staljinizma i »kulta ličnosti«, kolonijalnih ratova i političkog kaosa u bivšim kolonijama, te prijetnjom etatističkih oblika nekontrolirane vlasti na svim stranama.

S druge strane sve veći i savršeniji veliki organizacioni sistemi upravljanja, u prvom redu državne uprave, igrali su i igraju kod ovih političkih pojava važnu ulogu. Nosioци paranoidnih ideologija i izvršioци kriminalnih pothvata velikih razmjera u politici ostali bi, čini se, što su uvijek i bili, pojedinačni paranoici i kriminalni tipovi, da se nisu nekako domogli komandnih pozicija nad velikim sistemima upravljanja.

Još mnogo urgentnije, dakle, nego pred pedeset godina postavljaju se naučnoj analizi i praktičnoj politici takva pitanja kao:

— U kojoj su mjeri sistemi upravljanja pasivni mehanizmi, kojima se može svaka zamisliva grupa političkih vlastodržaca poslužiti radi ostvarenja svake zamislive politike?

— U kojoj mjeri postojanje velikih sistema upravljanja olakšava prodor društveno neodgovornih grupa na vlast?

— U kojoj mjeri karakteristike velikih sistema upravljanja pridonose stvaranju društveno neodgovornih oblika političke vlasti?

— U kojoj mjeri društveno neodgovorni vlastodršci proizlaze iz samih upravnih sistema?

— Koje bi mjere bile u stanju neutralizirati politički negativne efekte ili suzbiti političke opasnosti koje proizlaze iz velikih sistema upravljanja, a da ne dovedu u pitanje osnovnu funkciju tih sistema u obavljanju društveno potrebnih poslova?

Odgovor na ova pitanja ne treba tražiti kod Webera. I to prije svega iz objektivnih razloga. Uprava našeg doba nije ista kao pretežno autoritativna, ali strogim granicama legalnosti vezana, relativno mala uprava Weberovog doba. Uprava koja obavlja operativno javne službe bez kojih društvo ne bi moglo egzistirati ni tjeđan dana i koja stoga stvarno prodire »u sve pore« društva, postala je potpuno dominantna. U isti mah, upravni su sistemi narasli po broju organizacija, po broju službenika, po materijalnim sredstvima koje troše mnogostruko od svog arnijeg opsega, tokom posljednjih 50 godina. Tehnika koju uprava primjenjuje, kako u prinudi i fizičkom nasilju, tako u transportu, komunikacijama, informacijama i formiranju javnog mišljenja, u općim javnim i društvenim službama, postala je toliko efikasnija, da bi to Webe-

rovim suvremenicima moralo ostati naprosto neshvatljivim. Potencijalni utjecaj tih velikih upravnih sistema na društvo povećava se geometrijskom progresijom. A isto tako njihova potencijalna neovisnost i autarhičnost u odnosu na društvo. U pogledu sredstava, a što je vjerojatno najvažnije, i u pogledu ciljeva veliki sistemi upravljanja mogu funkcionirati sami po sebi i za sebe. Pa čak i više od toga. Njihovi institucionalni ciljevi znadu razviti vrlo jake privlačne snage i povući u svoju orbitu pojedince van sistema.

Pa ipak, te velike organizacije, ako samo njihovi institucionalni ciljevi izgledaju osigurani — a to znači u prvom redu njihov opstanak i širenje — mogu biti vrlo docilni izvršioци zadataka koji s Weberovom racionalnošću imaju vrlo malo veze. Provala političkih grupa u upravu raznih zemalja u razdoblju nakon prvog svjetskog rata dokazala je na žalost nepobitno, da Weberova superiornost stručnog upravnog savjetnika nad nestručnim ministrom vrijedi samo tako dugo dok se čitava igra odvija po određenim pravilima, dok je ministar na neki način odgovoran i ovisan o stručnim kriterijima obavljanja poslova. Ali kad na vlast dođu manijaci ili naprosto grupe čija je politička odgovornost uslijed bilo kakvih okolnosti bitno smanjena, upravna će mašina često jednako efikasno organizirati čistke i dušegupke, koncentracione logore i genocide, kao što je ranije provodila upravne postupke, rješavala žalbe, otpremala poštu i isušivala močvare. I to sve uz pratnju grotesknih karikatura racionalnosti i legalnosti, »akata« u kojima se naređuje istrebljenje i »planova« za izgnanstvo čitavih naroda. Kad u ovakvim prilikama i prave revolucije jedu svoju djecu, čine to s formalnim obrazloženjem, da im žele time sačuvati majku na životu. Pa ako se i djeci takvo obrazloženje može činiti irelevantnim, upravni instrument neophodan za ostvarenje ovakvih zamisli treba za svoje funkcioniranje minimum racionalizacije ciljeva i metoda.

Izvori društvenog utjecaja neke grupe mogu biti vrlo različiti: vlasništvo sredstava za proizvodnju, ali i raspolaganje sredstvima fizičke sile; tradicionalni prestiž i privlačnost novih ideja; legitimitet ili revolucionarni autoritet; pa sve do raspolaganja nekim društveno korisnim znanjem ili vještinom, veće otpornosti prema postojećim ili novim tegobama okoline, povoljnije geografske lokacije, većeg fertiliteta, jače psihološke motivacije na akciju (npr. Weberovi kalvinisti), prostorne koncentracije (npr. gradovi u srednjem vijeku) i praktički neograničeni niz drugih faktora. U kojoj će mjeri koji od ovih izvora pridonijeti stvarnom utjecaju pojedine grupe ovisi opet od dvije skupine popratnih okolnosti: o svijesti o identitetu grupe i o njezinoj mogućnosti akcije. U historijskom razvoju neke su grupe razvile do maksimuma svijest o vlastitom identitetu, ali su posve zapustile sposobnost grupnog

djelovanja (npr. neki tipovi kasta). Druge su stavile težište na akciju i stvorile jedini instrument koji čovjek ima za smislenu skupno djelovanje, organizaciju. Time su, međutim, pokrenule procese premještanja i mijenjanja ciljeva (ciljevi organizacije umjesto prvobitnih svrha grupa), oligarhizacije i elitaškog zatvaranja organizacionih profesionala u svoj vlastiti krug, i tako dovele u pitanje svoj idejni i interesni identitet.

Naročito je interesantna za naš problem baš unutarnja struktura organizacije koja bazira na tome, da se cjelovitost zadatka rastavlja na niz međusobno povezanih i stoga ex definitione neautonomnih radnih operacija. Prema tome, organizacija i može poslužiti kao instrument samo nekome koji je na njezinom vrhu, koji odlučuje o izvornim, cjelovitim zadacima. Čim se s vrha spustimo u unutrašnjost organizacije, nestaje autonomije, nestaje totaliteta politike i postoji samo još izvršavanje, Weberova etika »priproste dužnosti«. Orijentacija na slušanje nije nužno sluganska psihička i moralna deformacija subalternog činovništva; to je u velikoj mjeri prirodna posljedica objektivne organizacione situacije.

I odatle dvojstvo u samoj organizaciji i u organizacionom sistemu. Goleme potencijalne i aktuelne snage tog sistema, čak i postojanje vlastitih institucionalnih ciljeva, još ne daju pouzdan odgovor na pitanje kamo će poći sistem kao cjelina. U uređenom sistemu profesionalnog upravljanja postoje predvidivost u detaljima ali neproračunivost u cjelini, stabilnost u izdancima ali labilnost u korijenu.

Suprotnost potencijalne snage i neovisnosti, a istodobne često manifestirane podložnosti i automatske poslušnosti navodi na shvaćanje dijalektičkog karaktera upravne strukture i društvene uloge uprave, shvaćanje koje je, donekle, bilo strano Weberu i njegovim metodama klasifikacije. Uprava je u isti mah i tehnički instrument i autonomni socijalni sistem; ona je relativno zatvorena sistemom pravnih normi i istodobno sistematski povezana s vanjskim svijetom u svim svojim dijelovima; jedinstvena kao sistem i kraj toga sastavljena iz podsistema i relativno autonomnih grupa; organizirana za koordinaciju, za postizavanje jedinstva, i ujedno protkana napetostima, konfliktima, međusobnom utakmicom i suparništvom svojih dijelova; uprava obavlja tisuće raznih stručnih djelatnosti u svojim organizacijama i ujedno vrši jedinstvenu, sve više standardiziranu funkciju upravljanja koja se odnosi na sve i svaku od ovih stručnih djelatnosti.

Protivurječan je i odnos uprave prema vlasti. Vlast, dok postoji, mora biti povezana s upravom, jer bez te veze naprosto nije vlast. S druge strane, vlast mora, u društvenom interesu, biti odjeljena od uprave, po tradiciji zbog toga da se političko odluči-

vanje u organima vlasti zaštiti od birokratskog presizanja, a prema novijim iskustvima ne manje i zbog toga da se uprava izolira u stručnosti i zakonitosti, i ogradi od unošenja ideja i ciljeva stranih njezinim racionalnim svrhama.

Potencijalna patogenost upravnog sistema u odnosu na vlast može se gledati: u hijerarhičnosti i u projekciji hijerarhijskih odnosa iz uprave u društvo; u tendenciji prema standardizaciji i formalizaciji koja izvire iz svakog poslovanja s velikim brojem sličnih »slučajeva«, a koja može djelovati u smjeru mehanizacije i dehumanizacije ljudskih odnosa; u institucionalnim ciljevima same upravne organizacije koji teže da zamijene društvene ciljeve čijem postizavanju je čitav sistem od početka bio namijenjen; u društvenom konzervativizmu svakog »homeostatičnog« sistema; konačno, u samoj satrašujućoj aglomeraciji moći koju takav sistem predstavlja.

Bez obzira na to, koje bi se, nasuprot ovim nedostacima i opasnostima, društvene prednosti sistema upravljanja mogle nabrojiti — primjerice njegovo opće stabilizaciono djelovanje, njegova nesklonost manijakalnim rizicima koji bi doveli u pitanje egzistenciju sistema — osnovna je činjenica, da društvo bez tisuća djelatnosti koje se u tom sistemu obavljaju naprosto ne bi moglo da postoji i da funkcionira.

Suprotnost ostaje bez rješenja. Nastojanja da se političke medicine iz Montesquieuove ili Aristotelove apoteke prilagode ovom novom sindromu nisu do sada dala neke naročito uvjerljive rezultate. Čini se, da zaista nema rješenja niti na planu dosadašnje koncepcije političke vlasti niti na bazi današnjeg oblika velikih organizacionih sistema. Treba smjelije poći u potragu i ne prezati od toga da se dovedu u pitanje i one institucije koje su ranije smatrane »prirodnim« i vječnim, a koje je takvima smatrao i Weber.

U vezi s tim postavlja se pitanje, služe li izrazi »birokracija« i »birokratizam«, »birokratizacija« i »birokrati« još ikakvoj korisnoj svrsi. Stvoreni kao ad hoc kovanice da posluže kao pogrda i dadu polemički akcent u najrazličitijim pravcima i situacijama, ti su izrazi danas sve manje adekvatni da pouzdano i tačno obilježe neku određenu pojavu iz problematike političke vlasti i velikih organizacionih sistema, njihovih međusobnih odnosa, njihove raznovrsne patologije i, u krajnjoj liniji, potrebe da ih se zamijeni podesnijim društvenim institucijama. »Birokracija« označava danas različite načine rada i varijante ponašanja raznih grupa angažiranih u procesu upravljanja, od donošenja osnovnih političkih odluka do rutinskog rada u pojedinačnim slučajevima. Taj izraz obilježava razne odnose od unutar-organizacionih hijerarhijskih do širih društvenih, ekonomskih, političkih, društveno-statusnih itd. Izraz takve širine mora patiti od neodređenosti. I to do te mjere, da katkada politički vlastodršci koji vladaju neod-

govorno — i prema tome ispunjavaju jedan od standardnih uvjeta da budu označeni kao politička »birokracija« — osobito vole hajku na »birokraciju« sitnih upravnih pisara. Konačno, ima li prirodnijeg nastojanja za jedan organizacioni, »birokratski« sistem, nego da napada baš one slabosti koje smetaju njegovom savršenom funkcioniranju. U tom smislu povika na »birokraciju« nije kamuflaža već ideologija »birokracije«.

I u toj se tački u stvari i rastajemo s Weberom. Ne možemo tražiti od njega analizu problematike koja u njegovo doba još nije postojala niti odgovore na pitanja koja se tada nisu postavljala. Naše poslove moramo nastojati obaviti sami. A sjećanja, pored emocija pijeteta, imaju u prvom redu taj smisao da nam dozovu u pamet određene postupke i stavove ljudi koji su duboko obilježili mišljenje svog vremena na nekom području, i to takve postupke i stavove koji su relevantni za probleme pred kojima smo se našli.

U Weberovu slučaju, na području uprave, to je prvenstveno pojam i stav racionalnosti. U svojim uvodnim metodološkim izvodima Weber razlikuje racionalnost društvenog ponašanja s »obzirom na svrhu« od racionalnosti s »obzirom na vrijednost«. Kad kasnije govori o racionalnom tipu legitimne vlasti i o racionalnosti vršenja vlasti na temelju modernog upravnog instrumenta, Weber ne kaže na koji tip racionalnosti misli.

Veliki moderni sistemi upravljanja dokazali su svoju podesnost za postizavanje postavljenih ciljeva, dakle, racionalnost s »obzirom na svrhu«, u najvećoj mjeri. To njihovo svojstvo isticao je i hvalio Weber, a uprava koju je on imao pred očima bila je za njegovo doba jedna od najefikasnijih na svijetu. Bi li on požalio njezin visok kvalitet da je doživio i vidio za kakve je »zadatke« taj precizni aparat kasnije upotrebljen? Bi li mu jače doprlo do svijesti značenje njegove vlastite dvopodjele racionalnosti i jaka primjesa racionalizma i prosvjetiteljske političke i etičke filozofije revolucionarnog građanstva, koja je stalno prisutna u njegovom mišljenju, ma koliko se on trudio — baš u skladu s idealima te misaone baštine — da od svog naučnog mišljenja odvoji vlastito vrednovanje? Nesumnjivo je, da se Weberov pojam racionalnosti temelji na vrijednosnoj bazi razumnosti, ljudske umjerenosti i humanosti. To je temelj na kome može nastaviti da gradi i humanizam socijalističkog društva u izgradnji jednog novog sistema upravljanja društvenim poslovima.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РАЦИОНАЛЬНОСТЬ

In memoriam Максy Веберу

— Резюме —

Современные политические и общественные учёные сознательны, как правило, своего долга к наследию Макса Вебера. Даже и там, где нет такого случая, кажется что мысли Вебера всё таки значительны численными проблемами современности.

Развитие мышления о специфических проблемах бюрократии, её методах и деятельности, её структуре и человеческих отношениях в неё, поверх всего, о её роли в обществе и в различных политическом системах, прошло через несколько стадий:

Бюрократия в современном смысле существует от времени абсолютных монархий в Европе в 17. и 18. веках, когда бюрократические системы были преимущественно инструментом политической власти. Поэтому, их, как такие, третируют и критикуют, и то политические мыслители классической буржуазной либеральной традиции, с одной стороны, да Маркс и ранние социалистические писатели, с другой стороны.

В начале 20. столетия в самых передовых государствах Европы и Северной Америки бюрократия развернула двукратную роль инструмента политической власти и, в то же самое время, систему для образования необходимых общественных служб. Мысли Вебера глубоко вчерчены в напряжениях анализировать эту сущно новую ситуацию. (Систематическое исследование анализа Вебера показывает некоторые отчётливые сходства с мышлением Ленина, занимающегося бюрократией в теории и в практике, до Октябрьской революции и после неё).

Развитие теоретического мышления о бюрократии в последние два—три десятилетия характеризует всё большее расхождение между изучением административных устройств, как в техническом, так и в более широком социологическом и психологическом смысле, и исследованием политических проблем и политических аспектов бюрократических устройств. Существует видимая надобность, чтобы эти два настояния изучения между собой были связаны.

С нарастанием числа бюрократических систем и их потенциальной власти, и после опытности с бюрократическими политическими деформациями последних сорока лет, численные вопросы искали большую скорость, чем когда — то раньше.

До которого объёма бюрократические системы являются пассивными инструментами, приготовленными, чтобы быть использованными от некоторой придуманной группы правителей, для укомплектования некоторой придуманной политики.

До которого объёма существование больших бюрократических систем делает возможным, или даже пропускает общественно неотвественные формы политической власти?

Какие мероприятия, вероятнее всего, воспрепятствовали бы политическим опасностям, неразделимым в больших бюрократических системах, без угрозы служебных их целей?

В попытке найти ответ на эти вопросы, мы припомним концепции и позиции рациональности Вебера. Его разлучение „раци-

ональности в отношении к цели“ от „рациональности в отношении к ценности“ особенно применимо к его отношению к бюрократии. Большие бюрократические системы демонстрировали, с удовольствием Вебера, свою „рациональность в отношении к цели“. И если бы он дожился увидеть в какие цели могут употребиться эти рациональные бюрократические инструменты, он бы, может быть, сильнее выделял „рациональность в отношении к ценности“ и некоторые свои специфичные наследства сделал бы более ясными ценностями политического „Просвещения“ и рационалистического гуманизма, что было его эмоциональное исходное положение.

(Перевела Зорица Протич)

S U M A R Y

ADMINISTRATIVE RATIONALITY

In memoriam Max Weber.

Modern political and social scientists are, as a rule, conscious of their indebtedness to the heritage of Max Weber. But even where this is not the case Weber's ideas seem still relevant to a number of present-day problems.

The development of thinking about the specific problem of bureaucracy, its methods and functions, its structure and the human relations within it, and, above all, its role in society and in different political systems has moved through several stages:

— Bureaucracy in the modern sense exists since the absolutist monarchies in Europe during the XVIIth and XVIIIth centuries, where bureaucratic systems were predominantly an instrument of political power. They are, therefore, treated and criticized as such by the political thinkers and writers of the classical bourgeois liberal tradition on the one hand and by Marx and the early socialist writers on the other.

— With the beginning of the XX-th century bureaucracy in the most advanced States of Europe and North America had developed the two-fold role of political power-instrument and, at the same time, a system for the provision of indispensable public services. The efforts to analyse this essentially new situation are deeply marked by the thinking of Weber. (A systematic review of Weber's analysis shows certain striking similarities to the thinking of Lenin who was concerned with bureaucracy, in theory and in practice, before the October revolution as well as after it).

— The development of theoretical thinking about bureaucracy during the last three or four decades has been characterized by a growing separation between the study, in the technical as well as in the broader sociological and psychological sense, of administrative organizations, and the investigation of political problems and of the political aspects of bureaucratic organizations. There is a clear need to relate these two trends of study to each other.

With the growth of bureaucratic systems and their potential power, and after the experience with bureaucratic political deformations of the last 40 years, a number of questions has acquired greater urgency than they ever had before:

— To what extent are bureaucratic systems passive instruments ready to be used by any imaginable group of power-holders to implement any imaginable policy?

— To what extent does the existence of great bureaucratic systems make possible or even facilitate socially irresponsible forms of political power?

What measures would be likely to counteract the political dangers inherent in large bureaucratic systems without jeopardizing their service goals?

In trying to find an answer to these questions we should be reminded of Weber's concept and attitude of rationality. His distinction of »rationality in relation to purpose« and »rationality in relation to value« is particularly applicable to his treatment of bureaucracy. Large bureaucratic systems had demonstrated their »rationality in relation to purpose« to Weber's satisfaction. Had he lived to see for what purposes these rational bureaucratic instruments could be used, he might have turned with greater emphasis towards »rationality in relation to value« and made even more explicit his specific commitment to the values of the political »Enlightenment« and of rationalistic humanism which were his emotional starting point.