

Prilog sistematici oblika upravljanja

Eugen Pusić

Usljedi svog osebujnog semantičkog položaja između pomagala klasifikacije i prave teorije, pojam sistema doživljava nejednaku sudbinu u raznim naukama. U nekima simbolizira prošlost, prednaučno razdoblje, kad je najveći domet sintetičnog mišljenja bio povezivanje opisanih realnih sadržaja u spekulativnim putem dobivene logičke cjeline, više estetske nego informativne vrijednosti. U drugima, naprotiv, obilježava baš početak naučne etape, kad otkrivanje objektivnih invarijantnih povezanosti omogućuje upravljanje procesima koji su ranije izmicali kontroli.

Izvor ove dvosmislenosti je u samom izrazu »sistem« koji zaista ima jedno objektivno i jedno meta-objektivno, »idejno«, značenje.¹⁾ Budući da naročito u upravnim naukama sistem i analiza sistema dolazi sve više u centar pažnje, bit će korisno, na početku, ukratko razmotriti osnovne i dobro poznate dimenzije pojma sistem, da bismo lakše uočili odnos tog pojma prema teoriji i mogućnosti koje on pruža na području upravljanja.²⁾

Bit sistema je složenost cjeline od dijelova koji, u nekom smislu, samostalno egzistiraju. Istodobno postojanje jedinstvenosti cjeline i samostalnosti elemenata osnovna je definitorna značajka pojma sistem. U najopćenitijem smislu, dakle, podrazumijevamo riječ sistem kao skup elemenata promatranih po dimenziji, po kojoj se nalaze u međusobnom odnosu, tako da je njihova međusobna ovisnost kao i njihova individualna neovisnost, po toj istoj dimenziji, različita od nule.³⁾

1. »Sistem (συστήμα, sklop, slaganje) je: 1. objektivno: povezana cjelina stvari i njihovih odnosa, procesa (npr. svjetski sistem ili »zatvoreni sistem« mehanike), 2. logički, idejno: jedinstvena cjelina spoznaja, sređena po načelima, unutar povezana i raščlanjena. »Prirodni« sistemi nastoje da što više moguće odgovore srodnosti, međusobnoj pripadnosti i povezanosti stvari. »Sistematski« znači sređeno po jedinstvenim metodskim načelima, dovedeno u vezu.

Rudolf Eisler: *Eislers Handwörterbuch der Philosophie* (2. Aufl. Herausgeber: Richard Müller-Freienfels, Verl. E.S. Mittler & Sohn, Berlin, 1922), str. 651.

2. Po jednom shvaćanju sistem treba tek protumačiti, interpretirati, pa da dobije obilježja teorije (Usp. Hans Albert: *Probleme der Theoriebildung*, u knjizi H. Albert izd. *Theorie und Realität, Ausgewählte Aufsätze zur Wissenschaftslehre der Sozialwissenschaften*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen, 1964, str. 29). Postavlja se, međutim, pitanje, može li se sistem uopće uočiti bez interpretacije. Ne znači li, dakle, samo prepoznavanje sistema kao sistema razumijevanja normi njegove povezanosti, tako da nema sistema bez teorije. Ova teorija može, istina, biti vrlo jednostavna, naivna, naprosto kriva, ali sistem kao objektivnu povezanost teško je zamisliti bez makar i najelementarnije pretpostavke u prirodi te povezanosti.

3. U ovoj je definiciji izričito formulirana značajka istodobne ovisnosti i neovisnosti dijelova, koja mi se čini bitnom za razumijevanje funkcioniranja svakog sistema. U standardnim definicijama ova je značajka često sadržana, a dijelom i sakrivena, u pojmovima kao što je interakcija ili međusobna zavisnost. Na primjer, Ludwig von Bertalanffy, biolog, koji se na-

Prvi je zadatak razmotriti koje konzekvence proizlaze iz ovakve definicije za sistem uopće, bez obzira na kojem se području ili na kojem nivou pojavljuje. Suprotnost između jedinstvenosti cjeline i samostalnosti dijelova morala bi se, ukoliko je zaista specifična za pojam sistema, javiti kod svakog sistema objektivnog ili idejnog. Ona nas, prirodno, interesira u prvom redu kod tzv. objektivnih sistema koji postoje nezavisno od naših konstrukcija i gdje se baš radi o tome da se spoznaju načela po kojima je cjelina strukturirana, a dijelovi međusobno povezani.

Suprotnost između jedinstva i samostalnosti rađa u svakom sistemu određenu napetost, antagonistički odnos u kojem postojeće tendencije vuku u suprotnim pravcima. Održanje sistema zahtijeva određenu ravnotežu između ovih tendencija, ravnotežu s manjim ili većim odstupanjima, s amplitudama koje se kreću unutar određenih granica. Ova odstupanja, međutim, ne smiju ni u kojem slučaju dovesti do toga da jedna tendencija definitivno pretegne, a druga konačno i nepovratno podlegne. Kako god apsolutna samostalnost dijelova tako i potpuni nestanak njihove samostalnosti znači negaciju sistema kao sistema. U stvari, ravnoteža u sistemu je tek zamišljeno granično stanje, specijalni slučaj opće dinamike sistema.⁴⁾ Odnosi osnovnih snaga koje leže u sistemu stalno narušavaju ovu postuliranu ravnotežu, u jednom ili u drugom smjeru, pod utjecajem intra-sistemskih faktora kao i impulsa koji dolaze iz okoline.⁵⁾

Svaki sistem ima svoj raspon promjena u vanjskim i unutarnjim uvjetima koje može izdržati kao sistem. Svaka promjena uvjeta, doduše, dovodi do poremećaja u ravnoteži sistema, ali unutar granica koje su za svaki sistem specifične, ti poremećaji nisu fatalni. Postoje mehanizmi, unutar sistema ili van njega, koji djeluju u obratnom pravcu od utjecaja koji su izazvali poremećaj, koji, dakle, uspostavljaju ako ne ravnotežu kao stanje, a ono ravnotežu sila, i tako održavaju amplitude poremećaja unutar granica koje sistem može podnijeti. Trajanje nekog sistema, prema tome, zavisi u krajnjoj liniji od raspona njegove elastičnosti, tj. od amplitude poremećaja systemske ravnoteže koje može izdržati i neutralizirati, i od homeostatskih i stabilizatornih mehanizama koji postoje u njemu ili u odnosu na nj.⁶⁾

ročito bavio razradom teorije općih sistema, razumije pod sistemom »skup elemenata u interakciji«. (General Systems, Vol. 1, str. 2, 1956, cit. prema V. A. Lektorsky: O principah issledovanija sistem — Voprosy Filosofii, 1960, No. 8). Russell L. Ackoff, upravni stručnjak, čije je specijalno područje tzv. istraživanje operacija, kaže: »U početku možemo definirati sistem široko i u glavnim crtama kao bitak, pojmovni ili fizički, koji se sastoji od međusobno zavisnih dijelova« (»Systems, Organizations and Interdisciplinary Research«, u General Systems — Yearbook of the Society for General Systems Research, Vol. 5, 1960, str. 1).

4) »Dinamika je fundamentalnija od statike u tom smislu da svaki sistem u ravnoteži predstavlja samo specijalni slučaj nekog dinamičnog procesa u kojem se sam taj dinamični proces izražava u nastavljanju sadašnjeg stanja sistema.« Kenneth E. Boulding: Conflict Management as a Learning Proces, u knjizi Conflict in Society, Ed. Anthony de Reuck and Julie Knight (J. & A. Churchill, Ltd. London, 1966, str. 236).

5) Vanjske i unutranje faktore remećenja systemske ravnoteže spominje L. Mehl u okviru same definicije sistema, koji za njega ima četiri značajke: brojnost elemenata, različitost elemenata, promjenljivost elemenata, odnosno njihovih stanja, međusobnu povezanost elemenata kao i povezanost sistema s drugim sistemima. (Pour une théorie cybernétique de l'administration, u knjizi G. Langrod ed. Traité de Science administrative, cit. prema korekturi), str. 785.

6) Stabilizatorni mehanizmi pretpostavljaju stalno unošenje nekog oblika energije izvana u sistem, homeostatski trošenje energije unutar samog sistema. Izvori energije nisu neiscrpnjivi, pa stoga nijedan sistem nije vječan. Najpoznatiji primjer ovog zaključka je drugi zakon termodinamike o fatalnoj dizentropiji, smirivanju toplinskih procesa.

Pored mnogih drugih mogućih kriterija, sisteme možemo klasificirati u odnosu na dva osnovna pola suprotnosti koja su za sistem karakteristična: prema karakteru dijelova i prema prirodi cjeline.

Prema »članovima« koji ih sačinjavaju možemo razlikovati sisteme na istorodne i raznorodne. Svaki dio svakog sistema je i sâm, s nekog stanovišta i po nekoj dimenziji, sistem. Međutim, kod istorodnih sistema i sistem i njegovi dijelovi predstavljaju sisteme u istom »mediju«, na istom nivou i po istoj dimenziji. Na primjer porodica, bratstvo i pleme su sistemi srodstva, ali pleme je uz to sistem porodicâ, a eventualno i bratstava, koji u odnosu na viši sistem, pleme, predstavljaju dijelove, elemente. Naprotiv, kod raznorodnih sistema dijelovi su zaista elementarni, nedjeljivi sa stanovišta sistema koji promatramo. Na primjer, kamenčići koji sačinjavaju mozaik predstavljaju i sami vrlo složene fizikalne i kemijske sisteme, ali sa stanovišta mozaika oni su konačni, najmanji dijelovi slike koji još imaju određenu samostalnost.

S druge strane, sisteme možemo razlikovati i prema prirodi cjeline sistema, prema karakteru međusobne zavisnosti dijelova i skuposti. Sistem kao jedinstvo logički zavisi od svojih dijelova, tj. sistem je nezamisliv bez postojanja dijelova, baš dijelova u cjelini. Bitno je pitanje, naprotiv, u kojoj mjeri pojedini dio uvjetuje postojanje sistema. Postoje sistemi u kojima ispadanje i jednog jedinog dijela dovodi u pitanje cjelinu, i drugi u kojih je »rotacija« dijelova gotovo neograničena. U zavisnosti dijelova od cjeline, međutim, imamo pregledniju situaciju i stoga baš ovu zavisnost možemo iskoristiti kao kriterij klasifikacije. Po prirodi ovisnosti elemenata u sistemu možemo razlikovati logične, egzistencijalne i participativne sisteme. Kod prvih postojanje elemenata zavisi od postojanja sistema po samoj definiciji elemenata. Na primjer, neki komunikacioni sistem sastoji se od elemenata informacije, recimo od Morseovih znakova koji se prenose akustički ili optički. Pojedini znak, međutim, može biti definiran kao element informacije samo dok postoji sistem vijesti kao cjelina. Bez toga sistema on se pretvara u puki šum ili bljesak, pojavu sasvim drugog karaktera. Zavisnost dijela od cjeline je egzistencijalna kad, u stvarnosti, dio bez cjeline ne može egzistirati. Na primjer, oko kao organ, dio organizma, van organizma. Konačno, ovisnost je participativna, ako dio i bez sistema zadržava svoj osnovni značaj, ali kao dio sudjeluje, participira u nekom posebnom kvalitetu sistema koji bez tog sudjelovanja ne bi imao. Na primjer, određeni ton muzičke ljestvice može se odrediti i prepoznati sam za sebe. Ali kao dio neke melodije on participira u kvalitetu melodioznosti koji baš proističe iz međusobnog odnosa tonova.⁷⁾

7) Kriteriji koji se primjenjuju u klasifikaciji sistema veoma su brojni. Vrlo se često govori o zatvorenim i otvorenim sistemima (Lektorsky i Sudovsky, op. cit. str. 173 i sl.) ili o izoliranim i neizoliranim sistemima (L. Mehl, op. cit. str. 788 i 797), prema tome u kojoj su mjeri izloženi, odnosno podložni egzosistemskim utjecajima. Većina autora koji to razlikovanje spominju prihvaćaju da se radi o razlici u količini, u mjeri. Stvarna potpuna otvorenost kao i apsolutna zatvorenost negirala bi karakter sistema kao takvog. Ipak, to razlikovanje može biti korisno, naročito kada je predmet pažnje formiranje odnosa sistema s vanjskim svijetom, kao i upotrebljivost untrasistemskih pravilnosti za prognoze o budućim stanjima sistema.

Isto je tako relativna klasifikacija sistema na aktivne i pasivne (Mehl, loco cit.) prema tome primaju li samo utjecaje okoline, a da na njih sami ne reaguju, ili i sami utječu na svoju okolinu. Svaki sistem postoji kao dio nekog šireg sistema i samo je stvar stanovišta da taj širi sistem u danom slučaju nazovemo okolinom. Samim svojim postojanjem, dakle, sistem vrši određeni utjecaj na okolinu.

Kao što se svaki sistem sastoji od dijelova koji su i sami u nekom smislu sistemi, tako je i sâm dio širih cjelina koje, možda po drugoj nekoj dimenziji, opet predstavljaju sistem. Pa ipak je za svaki konkretni sistem o kojem je riječ moguće razlikovati u načelu dva polja: sistem sam sa svojim unutarstemskim odnosima i okolinu u kojoj sistem kao cjelina stupa u inter-sistemske odnose. Praktična korist od ovog razlikovanja bit će veća ukoliko je veća razlika u frekvenciji ili u drugim modalitetima interakcije između intra-sistemske i inter-sistemske polja. S druge strane, treba se čuvati da ovo relativno razlikovanje ne navede na reifikaciju sistema, na zaboravljanje da se radi samo o spletu odnosa koji su do izvjesne mjere uvijek isprepleteni i s drugim odnosima i da je stoga granica sistema često u dobroj mjeri stvar konvencije.⁸⁾

Što je rečeno za sisteme uopće, odnosi se i na društvene sisteme. Pitanje je samo postoje li neke posebne, dodatne značajke po kojima se društveni sistemi razlikuju od ostalih sistema i čine potklasu za sebe. Budući da se društveni sistemi uvijek odnose na ljude, treba očekivati da će karakteristike čovjeka kao vrste davati posebno obilježje društvenim sistemima. Koliko za sada znamo, to je u prvom redu svijest i volja ljudi po kojoj se ljudski sistemi razlikuju od drugih. Za naše promatranje to čini društvene sisteme kompleksnijim od drugih, jer im dodaje projektivnu dimenziju finaliteta koju drugi sistemi nemaju. Stoga se u definicijama društvenih sistema govori po pravilu o motivima, ciljevima, vrijednostima, simbolima, što svakako predstavlja povećanje kompleksnosti.⁹⁾

Prema načinu uspostavljanja poremećene ravnoteže, Bertalanffy (v. Lektorsky i Sudovsky, op. cit. str. 174) razlikuje sisteme s dinamičkom interakcijom dijelova, sisteme bazirane na povratnom djelovanju i sisteme koji slučajnim kretanjem, putem pokušaja i pogrešaka, dolaze u stanje stabilnosti, tj. relativne uravnoteženosti.

8) Do takve reifikacije dolazi najlakše kad se s jednog nivoa prelazi na drugi, na primjer s društvenog na biološki. »U izvjesnom smislu ljudska se ličnost i društvo moraju uklopiti u starodrevni par pojmova iz biološke teorije: organizam i okolinu. Kako ih obično shvaćamo, oba se pojma odnose na fizičke kategorije. U smislu u kojem se te riječi obično shvaćaju ni ličnosti ni društva nisu fizičke kategorije.« Talcott Parsons: *The Principal Structures of Community: A Sociological View*, u knjizi Carl J. Friedrich ed. *Community* (The Liberal Arts Press, New York, 1959, str. 176).

9) »Sveden na najjednostavniji mogući izraz, društveni se sistem sastoji od množine pojedinačnih aktera koji djeluju jedan na drugoga u situaciji koja ima, u najmanju ruku, jedan fizički ili okolišni aspekt, aktera koji su motivirani tendencijom prema »optimizaciji zadovoljenja samoga sebe« i čiji je odnos prema vlastitoj situaciji, ubrojivši tu i druge aktore, definiran i posredovan sistemom kulturom izgrađenih zajedničkih simbola.« T. Parsons: *The Social System* (The Free Press, Glencoe, 1951, str. 5–6). Čovjek je zahvalan autoru da je odabrao najjednostavniji, a ne neki kompliciraniji izraz!

»Sve socijalne uloge i grupe koje ispunjavaju ove odvojene funkcije u nekom društvu (ostvarivanje društvenih, kolektivnih ciljeva, održavanje unutarnjeg poretka, reguliranje vanjskih odnosa) bez obzira na to koje bi druge zadatke još vršili, čine politički sistem nekog društva.« S. N. Eisenstadt: *The Political Systems of Empires, The Rise and Fall of the Historical Bureaucratic Societies* (The Free Press of Glencoe, 1963, str. 5).

Suprotnost između jedinstva i samostalnosti dobiva u društvenim sistemima složeniji vid konflikta i integracije, gdje se objektivna dimenzija dijelom poklapa sa subjektivnom, a dijelom se od nje odvađa (usp. Karl W. Deutsch: *Power and Communication in International Society*, u cit. knjizi *Conflict in Society*, str. 300), realistički se konflikti izmjenjuju s nerealističkim (v. Lewis A. Coser: *The Functions of Social Conflict*, The Free Press, Glencoe, 1956, passim).

Mada, vjerovatno, treba odbiti zahtjev društvenih ili bilo kojih drugih nauka da im se prizna neka vrst metodološke samostalnosti u odnosu na druge nauke, i prihvatiti kao polaznu tačku jedinstvenost logičke strukture naučne spoznaje i naučnog istraživanja, ipak nema sumnje da finalitet kod ljudskih aktera u društvenim sistemima dodaje njihovoj složenosti bar jednu novu dimenziju. Pored razlikovanja unutarnjeg i vanjskog polja, intra-sistemske i inter-sistemske odnosa, treba kod društvenih sistema razlikovati i finalitetu imanentne odnose koji na-

U isti mah, dimenzija svijesti i volje ljudi predstavlja i povećanje samostalnosti članova sistema u odnosu na cjelinu. Čini se da je stabilizaciona tačka ravnoteže u društvenim sistemima pomaknuta više prema polu neovisnosti dijelova nego kod sistema nižeg stupnja kompleksnosti.¹⁰⁾

Konačno, svijest i volja ljudi otvara veći broj mogućih kontaktnih tačaka za sistemsko povezivanje, a u isti mah omogućuje jasnije međusobno razlikovanje vlastitog članstva u raznim sistemima. To dovodi do veće razvedenosti društvenog sistema, do postojanja podsistema dovoljno samostalnih da ih vrijedi, do izvjesne mjere proučavati odvojeno od društvenog sistema kao cjeline, kao što su ekonomski, politički, pravni, upravni i drugi društveni podsistemi.¹¹⁾

Koje su, u smislu prethodne analize, glavne značajke uprave kao sistema?

Upravni je sistem, u tom smislu, skup upravnih organizacija koje se nalaze u međusobnom odnosu po dimenziji nekih od ciljeva koji su im postavljeni. Dimenzija povezanosti upravnog sistema, dakle, pripada kategoriji finaliteta. Ali taj finalitet ima dva aspekta, koji su u praksi, doduše, često nerazmrsivo isprepleteni ali ih u analizi treba lučiti, jer u suprotnom već na samom početku zatvaramo sebi put do razumijevanja uprave. Jedno je cilj u svom tehničkom aspektu — osigurati javni red i mir, regulirati saobraćaj, održavati ceste, organizirati, izdavati legitimacije, prepisati određeni koncept, niz svrha i zadataka koje možemo poredati u horizontalne grupe ili u vertikalne piramide, prema stupnju općenitosti, koje možemo utvrditi, propisati, kontrolirati, ocjenjivati, gdje uprava funkcionira kao nosilac konkretnih društvenih poslova — a drugo je cilj u interesnom aspektu, kad se pitamo kome je korist od djelovanja upravnog sistema, čiji se interesi ostvaruju kroz to djelovanje, čiji su pogođeni, i zašto. Ovdje se nalazimo na mnogo manje sigurnom terenu. Na ta pitanja u javnim dokumentima obično nema izričitog odgovora, a odgovori koji se daju vrlo su općeniti. Tvrdnje da se radi o interesu društva, države, općenitosti, birača, vladajuće klase i slično ne samo da su toliko neodređene da ne obilježavaju konkretne interesne konfiguracije, nego su one i jednostrane, jer sistematski izostavljaju pojedine

staju u vezi s ciljem sistema, i finalitet transcendentne odnose koji se razvijaju izvan kruga postavljenih i prihvaćenih ciljeva.

I dalje. Ako razumijevanje finaliteta ljudskih akcija i nije neka posebna spoznajna metoda, kao što je to mislio Max Weber, ono otvara postavljanju hipoteza i njihovom provjeravanju jedan posve novi pravac. To lijepo pokazuje A. Rapoport usporedbom tumačenja šaha kao »zbivanja« i kao akcije usmjerene na svrhu u okviru pravila (v. Anatol Rapoport: *Models of Conflict: Cataclysmic and Strategic*, u cit. knjizi *Conflict in Society*, str. 269 i sl.).

10) Veća samostalnost »dijelova« u društvenim sistemima navodi Gouldnera da te sisteme promatra ne sa stanovišta cjeline već sa stanovišta pojedinih članova sistema. On pripisuje članovima dvojaku svrhu, samoodržanje (*self-maintenance*) i međusobno povezivanje u sistem (*inter-dependence*). U svakom slučaju oni zadržavaju znatno veću samostalnost, nego dijelovi sistema nižih nivoa, pa Gouldner za taj odnos stvara pojam »funkcionalne autonomije«. A. W. Gouldner: *Reciprocity and Autonomy in Functional Theory*, u knjizi *A Symposium on Sociological Theory*, L. Gross ed. — Row, Tetterson & Co. Evanston and New York, 1959), str. 252.

11) Oni koji se bave ovim pojedinim podsistemima doživljavaju ih kao samostalne cjeline, štaviše dijele ih na još uže dijelove, pa o tim dijelovima govore kao o sistemima. U kojoj je mjeri opravdano govoriti, primjerice, o kadrovskom sistemu u upravi, o sistemu vanjske trgovine ili o sistemu građanskog prava, pitanje je konkretnog prosuđivanja i razvojnog momenta. Čini se ipak, da postoji tendencija razvoja prema sve većem ispreplitanju odnosa i utjecaja koja teče paralelno s tendencijom prema sve većoj specijalizaciji u njihovom proučavanju. Usklađivanje ovih dvaju kretanja jedan je od osnovnih sistemskih problema društvenih znanosti.

očevidne grupe interesenata, u prvom redu ljude koji rade u upravnim organizacijama.

Ova dva aspekta dimenzije po kojoj upravni sistem predstavlja cjelinu možemo, praktički, promatrati kao dvije posebne dimenzije. U svakoj se, naime, suprotnost koja je za sisteme specifična, između jedinstva i diferencijacije, pojavljuje u posebnom vidu.

U instrumentalnoj, tehničkoj dimenziji upravnog sistema poljedinstva predstavlja zajednički cilj, tehnička svrha, odnosno suma najopćenitijih tehničkih svrha sistema. Na obratnom polu, na strani diferencijacije, nalazimo pojam sredstava, sredstava shvaćenih u svom materijalnom i tehničkom izrazu kao i u obliku ljudskih radnih uloga, funkcija, radnih mjesta. Odnos između ciljeva i sredstava izvor je osnovne tehničke suprotnosti i napetosti unutar upravnog sistema. Podesnost sredstava da ostvare ciljeve otvara problem tehničke efikasnosti sistema. Uz dane kvantitativne okvirne uvjete i u normalnoj »klimi« ekonomske robne proizvodnje pitanje se efikasnosti dopunjuje problemima prioriteta i ekonomičnosti.¹²⁾

U interesnoj, političkoj dimenziji cjelinu predstavljaju oni interesi i interesenti koji su u stanju upravnom sistemu nametnuti ne samo osnovne, »službene«, tehničke ciljeve koje će svojom akcijom ostvarivati, već i okvirne uvjete načina tog ostvarivanja. Pretpostavlja se, da će oni pri tome ići u prvom redu za unapređenjem ili zaštitom svojih interesa, ma kakvi ti interesi bili (ne nužno lično-egoistični!).¹³⁾ U suprotnosti s ovim interesima »cjeline« nalaze se interesi »dijelova«, bilo da se radi o interesima koji su nastali unutar samog upravnog sistema, bilo da je izvor interesa van sistema, u raznim diferenciranim i perifernim interesnim grupama koje efektivno utječu na sistem.¹⁴⁾ U toj osnovnoj inte-

12) L. Mehl (op. cit. str. 782) definira ciljeve upravnog sistema kao »slike konfiguracije koju treba da poprmi vanjski svijet ili u najmanju ruku okolina ustanove koju promatramo (uključivši, u danom slučaju, i unutarnju sredinu) nakon dovršenja akcije, ako je ona vođena kako treba«. Ovi su ciljevi, nastavlja Mehl, definirani u odnosu na vrijednosti. Pri tome ne kaže u kojem smislu upotrebljava izraz »vrijednosti«. Ako su vrijednosti u njega sinonim za interese, onda njegova postavka sadrži istinu ali ne svu. Interesi, naime, u upravnom sistemu dolaze do zračenja i na mnoge druge načine, a ne samo određivanjem ciljeva. Naprotiv, ako misli na vrijednosti kao na »prihvaćene kriterije odabiranja između alternativnih mogućnosti ponašanja«, onda njegovo stanovište, mislim, nije tačno, jer se interesi ostvaruju i onda i takvim načinima koji ne odgovaraju prihvaćenim kriterijima odabiranja.

13) Eisenstadt dijeli interesne ciljeve vladajućih na dva osnovna tipa: konzervativne i ekspanzivne. Prvi su usmjereni na održavanje postojećeg stanja i uređenja, kako političkog tako ekonomskog, na području društvenih vrijednosti, morala kulture itd. Drugi idu za promjenom, za akcijom koja treba da ostvari stanje u skladu s određenim, uglavnom ideološkim orijentacijama. (op. cit. str. 233 i sl.).

U tipovima vladavine koje Eisenstadt naziva birokratskim dominantni ciljevi vladajućih, bez obzira na njihove »polazne« interese, nužno primaju institucionalni karakter: održati teritorijalnu cjelinu, jedinstvo, vlastitu vlast, kontinuirano pritanje sredstava neovisno od »askriptivnih prava i dužnosti... grupa i slojeva kao i od želja njihovih članova.« U tom smislu mogli bismo, pored osnovne suprotnosti između interesa cjeline i interesa dijelova, govoriti o drugoj opreci između primarnih i sekundarnih interesa. Sekundarni bi bili oni koji nastaju uslijed djelovanja samog sistema, bilo kod nosilaca primarnih interesa bilo kod novih grupa interesenata, bez obzira na to jesu li izvorni ili novi interesenti bliži polu cjeline ili suprotnom polu dijelova.

14) Crozier uočava istu problematiku višestrukosti interesa, kad govori o višestrukim kriterijima »upravne racionalnosti« i spominje interese samih članova upravnog sistema, pored interesa političko-društvenog sistema kao cjeline. Čini mi se, međutim, da miješa dva principa klasifikacije, kad na istoj razini razlikuje instrumentalnu racionalnost uprave, dakle racionalnost u vidu promjena koje se zbivaju u okolini sistema. (Michel Crozier: Pour une théorie sociologique de l'action administrative, u cit. knjizi *Traité de Science administrative*, navedeno prema korekturi str. 761—762).



resnoj suprotnosti sadržana je politička problematika svakog upravnog sistema, bez obzira na to da li je izravno vezan za državu kao nosioca političke vlasti.

Tehnička suprotnost između ciljeva i sredstava javlja se tokom djelovanja upravnog sistema kao opreka između jedinstva i diferencijacije u svim oblicima. Najopćenitiji ciljevi predstavljaju jedinstvo koje u sistemu služi kao polazna tačka i ujedno kao konačna suma i rezultat svega što se radi. Oni opredjeljuju i u istom mah ograničavaju svaku pojedinu funkcionalnu aktivnost u sistemu. Naprotiv, ove funkcionalne aktivnosti tendiraju u obratnom pravcu. Svaka ima svoju vlastitu unutarnju logiku, uvjetovanu tehničkim zakonitostima po kojima se vrši. Svaka od njih ima i svoju djelomičnu svrhu čiju su važnost, uostalom, njezini nosioci skloni da precijene u usporedbi s drugim poslovima koji se u sistemu rade. I što je najvažnije, proces diferencijacije funkcija u upravnom sistemu, koji je specijalni pojavni oblik društvene diobe rada i, prema tome, teče kontinuirano u istom smjeru, stalno pojačava centrifugalne tendencije dijelova. Kroz to i opreka između jedinstva i diferencijacije postaje sve oštrija, te prijeteći da se pretvori u glavni problem upravnog sistema.

Treba naglasiti da je ova opreka objektivne prirode, premda su joj najvidljiviji simptomi često subjektivni. Napeta atmosfera u ličnim odnosima, optužbe zbog »stručnjačkog partikularizma i arogancije« s jedne, a zbog »birokratskog centralizma i nadutosti« s druge strane, samo ilustriraju jedno stanje koje ima dublje korijene u samom razvitku upravnog sistema. Ista se ta pojava sukoba između sve većih zahtjeva samostalnosti pojedinih funkcija i koordinacije cjeline javlja i u pojedinoj upravnoj organizaciji koja sačinjava sistem. U sistemu kao cjelini ona je ipak jače izražena, jer su i snage koje stoje iza ovog kretanja u oprečnim pravcima jače, nosioci suprotnih tendencija kompaktniji, organiziraniji i jedni od drugih udaljeniji. Izdvojeni dijelovi sistema, krupni pod-sistemi u upravnom sistemu, kao na primjer centralna državna uprava, u toj su mjeri specijalizirani za osiguravanje jedinstva, za povezivanje, za usmjeravanje prema najopćenitijim ciljevima, da razvijaju čitave ideološke superstrukture nad svojom djelatnošću i postizavaju često vrlo jaku emotivnu angažiranost svojih kadrova u pitanjima »očuvanja jedinstva«.

Naročito problematična postaje suprotnost između jedinstva i diferencijacije u upravnim sistemima u odnosu tih sistema s okolinom, gledanom u vremenskoj dimenziji. Prema drugim sistemima valja održati unutarnju koheziju, koja daje identitet i kontinuitet. Ali u prilagođavanju promjenama u okolini neophodna je određena elastičnost, mogućnost adaptacije vlastitih struktura i metoda za koju je izvjesni minimum slobode kretanja dijelova nužni preduvjet. Uslijed sve većih napora koji su potrebni da bi se sve diferenciraniji sistem koordinirao, da bi se u njemu održala potrebna kohezija, razvija se neminovno određena krutost, namjerna izolacija prema vanjskim utjecajima, tako da do promjena koje su postale neizbježne dolazi u formi krize, potresa, na osnovu jedinstvene inicijative iz vrha sistema. Elastičnost se smanjuje.¹⁵⁾

15) Crozier koju ovu pojavu uočava u francuskoj upravi smatra da je ona rezultat posebnih značajki francuskog nacionalnog karaktera. Francuzi, po njemu, ne vole ličnu vlast ni lično podređivanje, dakle vlast u ličnom kontaktu i u pasivnoj ulozi. Ali u istom mah vjeruju da mora biti jaka, da bi mogla vršiti svoje funkcije. To stvara jaku tendenciju prema centralizaciji

Interesna suprotnost između interesa onih koji u prvom redu vladaju upravnim aparatom i svih drugih interesenata manifestira se u upravnoj svagdašnjici kao oprečni zahtjevi za interesnom vezanošću i interesnom autonomijom. Dominantni interesi nastoje, prirodno, sve dijelove upravnog sistema vezati unaprijed za interesnu konstelaciju koju oni predstavljaju i ne dopustiti da drugi, primarni ili sekundarni interesi dođu do izražaja i natječu se za interesne beneficije koje postaju raspoložive kao rezultat djelovanja sistema. Princip zakonitosti, vezanosti uprave pravnim normama, naglašavanje discipline, stroga hijerarhičnost i druge centripetalne mjere imaju, pored svog tehničkog aspekta, i ovu interesnu svrhu, vezati cjelokupni aparat nedvosmisleno za dominantne interese. Svi drugi interesi, naprotiv, koji su aktivirani ili su uopće tek nastali u vezi s djelovanjem upravnog sistema zastupaju protivnu tendenciju. Za ove je druge interesente jedina mogućnost zadovoljenja, ukoliko im interesi nisu identični s dominantnima, da se prizna i u praksi provede načelo interesne autonomije dijelova upravnog sistema. Široka mogućnost donošenja općih akata od strane upravnih organizacija na svim nivoima, diskreciona ocjena, mogućnost neposrednog suodlučivanja i suradnje građana u upravnim organizacijama, mehanizmi samoupravljanja i slične mjere povećavaju interesnu autonomiju dijelova prema interesnoj ekskluzivnosti »cjeline«.

Kao što je rečeno, interesne su konstelacije mnogo manje transparentne nego suprotnosti tehničkog karaktera. Dominantni se interesi doduše proklamiraju, ali su te proklamacije i suviše općenite i po pravilu nepotpune, tako da je pitanje stvarnih interesa koji dominiraju sistemom uvijek otvoreno. Još je teže utvrditi pouzdano drugi interesni pol, sekundarne i parcijalne interese. Pod pritiskom vladajuće ideologije interesne isključivosti proklamiranih »općih« interesa, drugi se interesi često kriju i kamufliraju na različite načine, prešućuju i nastoje zadovoljiti neformalno, »pod tuđim imenom«. Ova ne-transparentnost interesa ima dvije važne posljedice. U magli postoji izražena tendencija preuveličavanja i ekstremnih zaključaka. Nastaju s jedne strane naivna gledanja po kojima upravni sistem naprosto ostvaruje zajedničke interese svih građana, korisnika, i ništa drugo. S druge strane stvara se neka vrst urotničke teorije uprave prema kojoj su uvijek u pitanju interesi nekih malih skrivenih grupa koji se prerađavaju u opći interes. Vjerojatno i naivčine i cinici o toj stvari misle podjednako krivo. Interesna je situacija u sistemu i u odnosu na nj vrlo kompleksna. Mnogi se interesi pojavljuju i mijenjaju, rastu, opadaju, nestaju, aktiviziraju se, postaju neaktuelni, kako na strani cjeline tako na polu dijelova. Interesi koji postoje i koji su aktivni često su međusobno inkompatibilni, a da to njihovi nosioci možda i ne primjećuju. Upravni je sistem tako velik i razgranat, da je takva koegzistencija bez daljnjeg moguća. Interesenti koji zastupaju protuslovne orijentacije možda neće nikad ni doći u direktni kontakt. S proširenjem sistema ili s njegovim

i neosobnosti, jer na taj način jaka vlast dolazi u kontakt s najmanjim brojem građana. Centralizacija, neosobnost i izolacija upravnih vrhova — jer na njih Crozier u stvari misli — doprinosi krutosti sistema. Do promjena, koje su ipak neophodne, ne dolazi, stoga, postepeno već u formi krize, akcijom odozgo. Tako da se u francuskoj upravi smjenjuju duga razdoblja relativne učmalosti s kratkim ali žestokim krizama. Kao nosioci promjena nastupaju često kolektivni elitnog visokog činovništva (*les grands corps*) koji nisu toliko specijalizirani, da bi imali interesa na očuvanju postojećih struktura, metoda i postupaka (op. cit. str. 768 i sl.).

sužavanjem, s profesionalizacijom ili s uvođenjem većeg broja neprofesionala u sistem, interesna se situacija neprestano mijenja. U malo dinamičnijim razdobljima društvenog razvoja ne može se, vjerojatno, ni na osnovu vrlo pomnih i objektivnih ispitivanja ustanoviti koji su sve interesi u danom momentu u pitanju.

Nejasnost interesnih odnosa doprinosi jednoj drugoj značajnoj pojavi u upravnim sistemima. Kako je interesna suprotnost između dominantnih i sekundarnih odnosno parcijalnih interesa paralelna s tehničkom oprekom između jedinstva i diferencijacije, to se često prva pojavljuje u obliku druge. Govori se, primjerice, s jedne strane o odgovornosti, a s druge o samostalnosti u upravi. Podrazumijeva se, odgovornosti za izvršenje tehničkog zadatka, samostalnosti u izboru najprikladnije metode za obavljanje tehničkog posla. Ali bitno je pitanje koliko u svakom pojedinom slučaju ovakve konkretne parole sadrže interesnih primjera. Pitanje, naravno, nije samo akademsko, jer tehnička i interesna dimenzija imaju ipak svaka svoje posebne zakonitosti i ostvarivanje nakana jedne u domeni druge može dovesti do disfunkcionalnih posljedica. Dobar je primjer upravna centralizacija ili decentralizacija koje imaju, u stvari, političku svrhu. Mijenjanje ravnoteže između centralnih i perifernih utjecaja u tehničkom pogledu traži mnogo oprezniji pristup nego decentralizacija interesnog odlučivanja koja se, kao izraz tendencije dekoncentracije i slabljenja političke vlasti, može nastavljati stalno u istom smjeru.

Opća dinamika sistema, kretanje u smjeru jednog pola, pa onda u pravcu drugog, odvija se u upravnom sistemu po obje njegove dimenzije. Ravnoteža stalno oscilira između tehničkog jedinstva i diferencijacije, između dominantnih i perifernih interesa. Sistem kao sistem može postojati i funkcionirati sve dok se amplitude tih oscilacija mogu zadržati u izdrživim granicama. Prema tome, »životna sposobnost« nekog sistema ovisit će, u jednu ruku, o intenzitetu utjecaja koji povećavaju amplitude, dolazili oni izvana ili iz samog sistema, a u drugu od širine, od elastičnosti granica koje definiraju što predstavlja za sistem još izdrživu promjenu. Vidjeli smo, da u upravnom sistemu postoje tendencije koje same po sebi kako povećavaju entropiju unutar sistema tako smanjuju njegovu elastičnost u odnosu prema okolini. U prvom smislu djeluje tendencija prema diferencijaciji unutar uprave koja otežava tehničku koordinaciju i pojačava centrifugalne snage u sistemu. U drugom tendencija prema interesnoj dominaciji koja u cilju da postigne vezanost svih dijelova za interesnu orijentaciju centra mora nužno sužavati interesnu autonomiju dijelova i time smanjuje mogućnost samostalnog prilagođavanja i elastičnost cjeline.

Pod utjecajem tako jakih snaga upravni bi sistem bio neodrživ, kad ne bi postojali efikasni mehanizmi homeostaze odnosno stabilizacije koji djeluju i pod uvjetima velike napetosti između polova. U prvom redu sistem sam stvara vrlo intenzivne interese koji ovise o njegovom postojanju. Kako primarni interesi vladajućih, tako i sekundarni interesi samog aparata, njegova ljudskog sastava, postaju sve ovisniji o egzistenciji sistema. I to u toj mjeri, da ovi novi tzv. institucionalni interesi često zasjenjuju ili čak zamjenjuju interese koji su bili povod za stvaranje sistema. S druge strane, institucija vlasti, u svim svojim pojavnim oblicima vlasništva ili političke vlasti, predstavlja tradicionalni stabilizacioni me-

hanizam koji nameće dominaciju kad svi ostali putevi rješavanja sukoba interesa ne dovedu do rezultata.

I pored toga događalo se i događa da se upravni sistemi degeneriraju i raspadnu, kad napetosti koje se u njima stvaraju pređu mjeru elastičnosti koju je sistem uspio zadržati. Po tehničkoj liniji to znači ili takav raskorak između ciljeva i sredstava, da su sredstva postala neopozivo nepodesna odnosno nedovoljna i ciljevi kroz to neostvarivi. U takvoj se situaciji našao, primjerice, upravni sistem Sparte nakon peloponeskog rata ili upravljački sistem mongolske državne organizacije nakon ekspanzije pod Džingis-kanom i Timurlenkom. Naglo i nepripremljeno proširenje poluobrtničkog prerađivačkog poduzeća u industrijski kombinat u toku ubrzane industrijalizacije ilustrira, u malom, istu pojavu. Ili je došlo do »spajanja« ciljeva i sredstava u tom smislu da sredstva određuju i nameću ciljeve čitavom sistemu. To je razlog degradacije upravnog sistema u vojnim, policijskim i drugim čisto »apstraktnim« diktaturama. U takvim primjerima, međutim, ima po pravilu i interesnih primjesa, elemenata fatalnog debalansa po interesnoj liniji. U pogledu opreke između centralnih i drugih interesa doseguta je tačka opasnosti bilo kad dominantni interes uspije u toj mjeri disciplinirati i imobilizirati svoje moguće konkurente da odbije od sebe i one snage koje su mu neophodne na tako malo centralnog otpora da svojim djelovanjem rastoče jedinstvo sistema. Primjere za prvu alternativu možemo naći u apsolutističkim vladavinama u Evropi i u njihovim birokratiziranim upravnim sistemima u predvečerje građanskih revolucija, a za drugu u zapadno-rimskoj upravi pred njezin raspad.

Prema klasifikaciji sistema koju smo dali, upravni sistem spada u istorodne sisteme. Njegovi dijelovi su upravne organizacije koje predstavljaju sisteme u istome »mediju«, društvenom, i po istoj dimenziji, funkcionalno-interesnoj, kao i on sam. Posljedica je ovakve strukture dodatni element otpornosti sistema prema promjenama. Poznata rečenica da »ustavi prolaze, a uprava ostaje« izražava prividno iskustvo, da upravni sistemi preživljavaju svoje ustavno-političke okvire. U stvari, radi se o tome, da kad pojedini upravni sistem prestane da postoji — na primjer radi radikalne izmjene strukture političke vlasti — njegovi dijelovi, to jest pojedine upravne organizacije žive dalje, i često nastavljaju radom bez ikakvog prekida, te se mogu bez velike muke povezati u novi sistem, pod novom vlašću, tako da se može steći dojam kao da se u upravi i nije ništa izmijenilo.¹⁶⁾

U pogledu prirode zavisnosti dijelova od cjeline, upravni je sistem participativan. Dijelovi participiraju u centralnom interesu bilo u smislu da taj dominantni interes predstavlja u izvjesnoj mjeri i njihov interes, bilo da svoje posebne interese u sistemu mogu ostvariti bolje nego odvojeno, svaki sam za sebe. Ovaj tip ovisnosti ostavlja, u načelu, veću slobodu članovima sistema od bilo kojeg drugog načina povezanosti.

16) Crozier gleda upravu u tri aspekta, kao sumu elemenata, kao sistem i kao element socijalnog sistema (op. cit. str. 759—760). Zaista, stupanj neovisnosti upravnih organizacija u sistemu je katkada toliki, da suma tih organizacija predstavlja veličinu s kojom treba računati odvojeno od sistema kao takvog. Baš kao suma elemenata može uprava preživjeti i radikalne političke promjene o kojima je gore riječ i rekonstruirati se kao sistem pod novim uvjetima

II

Pojava koju smo nazvali »upravni sistem« obuhvaća, u stvari, vrlo raznolike pojavne oblike. Po bilo kojoj od dimenzija koje smo analizirali. Jedinstvo svrhe ostvaruje se različitim svrhama, primjerice, u zatvoru i u istraživačkoj ekipi, premda i jedan i drugi oblik mogu biti dijelovi upravnog sistema. Diferencijacija poslova može biti vrlo nejednaka u institucijama koje su inače podjednake veličine, kao na primjer u nekom udruženju građana i u nekoj industrijskoj jedinici. U jednim se sistemima naglašava kohezija, recimo u upravnim sistemima na religioznoj ili političko-ideološkoj bazi, u drugima elastičnost, kao u sistemu međunarodnih nedržavnih organizacija. Jednima je nametnuta striktna interesna vezanost — državna uprava, u drugima se tolerira široka interesna autonomija — privredno udruženje. U jednim dominira odgovornost, kao u vojnim ili u policijskim formacijama, u drugima vlada prilično dalekosežna samostalnost funkcionalnih dijelova, recimo u visokoškolskim ustanovama. Stabilizacija se postizava kod nekih pretežno unutar-njim metodama, na primjer u poduzeću pored razmjernе slobode tržišnog kretanja, dok drugi ovise o vanjskim stabilizatorima, koje, primjerice, kod državnih upravnih nadležstava predstavlja politička vlast.

Očigledno je da ove razne oblike upravljanja možemo klasificirati i sistematizirati s mnogo raznih stanovišta, pa da bi stoga, u posljednjoj konzekvenci, bilo možda ispravnije govoriti u množini o upravnim sistemima, nego da sve ove raznorodne manifestacije djelatnosti upravljanja obuhvatimo u jednoj vrlo širokoj i zato općenitoj kategoriji.

Od mnogih mogućih klasifikacija postojećih oblika upravljanja u više upravnih sistema prednost bi trebalo dati onoj koja bi bila najbolje u stanju da nam objasni razlike na koje upućuju gornje ilustracije. Budući da je, međutim, ovu eksplikativnu moć klasifikacije moguće ispitati samo u primjeni, bit će možda najbolje da počemo od onih kategorija koje susrećemo u stvarnosti, u prvom redu u našoj suvremenoj praksi.

Upravljanje u Jugoslaviji vrši se u tri jasno razgraničene klase organizacija. U aparatu teritorijalnih društveno-političkih zajednica, od općine do federacije, ili, da upotrijebimo izraz koji nam je po tradiciji blizak, u sistemu državne uprave, centralne i lokalne. Zatim u mrežama samostalnih institucija u privredi i na drugim područjima, za koje Ustav iz 1963. uvodi skupni naziv »radne organizacije«. I, konačno, u udruženjima građana, masovnim ili manje masovnim organizacijama, koje po karakteru svojih ciljeva svakako zaslužuju obilježje društvenosti, specifično obilježje svih onih djelatnosti koje možemo kvalificirati kao »upravljanje društvenim poslovima.«

Ista tri osnovna oblika ili kategorije upravljanja nalazimo i u drugim zemljama, bez obzira na to što različita struktura dominantnih interesa u raznim društvima uvjetuje različite režime upravljanja u njima. Svugdje ipak postoji, prima facie, bliža i čvršća veza sistema državne uprave s institucijama političke vlasti sa svim konzekvencama koje takav odnos ima. Isto tako, kategorija koju kod nas sačinjavaju radne organizacije svugdje — premda s razlikama u kvantitetu — uživa veću pojedinačnu samostalnost nego što je vidimo kod organizacija u sastavu državnog uprav-

nog sistema. I udruženja građana imaju više-manje svagdje obilježje veće dobrovoljnosti, veće autonomije individualnih članova, te popratnu pojavu interesne suprotnosti između članova i profesionalnog aparata.

Ove sličnosti koje povezuju tri glavna upravna sistema preko granica zacrtanih geografskom udaljenošću, historijskim tradicijama, stupnjem ekonomske razvijenosti, tipom društveno-ekonomskog i društveno-političkog uređenja, navode na hipotezu o zavisnosti sistema upravljanja od nekih konstanta općeg kretanja društvenog razvoja. Ovu smo hipotezu razradili na drugom mjestu¹⁷⁾ i ovdje ćemo je samo ukratko rezimirati.

Tri glavna sistema upravljanja, premda postoje sva tri paralelno danas, a postojala su bar djelomično i ranije, nisu uvijek bili u istom međusobnom odnosu. U ranijim stadijima razvoja težište je na udruživanju ljudi, u sumiranju radne i borbene sposobnosti pojedinaca njihovim uključivanjem u grupe i podređivanjem grupi. Glavni izvor kohezije ovih grupa jest egzistencijalna zavisnost članova od cjeline iz koje proizlazi, u jednu ruku, zahtjev bezuvjetne lojalnosti kolektivu i izvjesna jednakopravnost odnosno jednakost unutar kolektiva, a u drugu, ekstremna interesna opozicija između grupa. U daljnjem razvoju personalistički se sistem raspada pod utjecajem porasta važnosti zemlje kao proizvodnog sredstva, i težište prelazi na novi oblik kojem je podloga monopol sredstava prinuđivanja na određenom teritoriju, institucija političke vlasti. Taj sistem dominira do najnovijeg vremena nad svim drugima oblicima upravljanja i mi smo ga nazvali, prema teritorijalnoj organizaciji političke vlasti na koju se oslanja, teritorijalnim. Međutim, počevši od tzv. industrijske revolucije u Evropi zemlja kao glavno proizvodno sredstvo dobiva sve jaču konkurenciju u industrijskoj proizvodnji. Kroz to dolazi do novog pomicanja težišta i među oblicima upravljanja. Pojavljuje se novi oblik koji nazivamo funkcionalnim,¹⁸⁾ obzirom na to da se njegova unutarnja povezanost i kohezija osniva u prvom redu na jedinstvu funkcije, tehničke svrhe. Kao lična lojalnost pojedinaca obuhvaćenih konkretnom institucijom tako vlast koja disciplinu nameće pokazuju se više kao reziduum i rješenja za prelazno razdoblje nego kao karakteristično i načelno obilježje funkcionalnog sistema.

Pretpostavlja se, dakle, zavisnost dominantnog sistema upravljanja u društvu od osnovnih kontinuiranih¹⁹⁾ tendencija društvenog razvoja. Te su tendencije akumulacija znanja u najširem smislu riječi u neprestanom međusobnom djelovanju teoretskog mišljenja i praktičnog provjeravanja. Porast ukupne količine raspoloživog i upotrebivog znanja odražava se neposredno u porastu tehnologije rada u društvu i, posredno, u sve diferenciranijoj dru-

17) »Upravljanje društvenim poslovima« Zbornik Visoke upravne škole, Zagreb, 1964.
»Teritorijalno i funkcionalno upravljanje« Zbornik Pravnog fakulteta, Zagreb, br. 1—2, 1965.

18) Kao što je tačno, da sva tri sistema upravljanja postoje paralelno, i da se radi samo o relativnoj njihovoj međusobnoj važnosti, tako i njihovi nazivi označavaju obilježja koja, u izvjesnoj mjeri, mora imati svaki upravni sistem. Svaki predstavlja oblik udruživanja ljudi, sastoji se od ljudi kao članova i u tom je smislu personalistički. Svaki od njih ima određeni akcioni radius u prostoru, nalazi se na teritoriju, i s te je strane teritorijalan. Konačno, svaki vrši neku funkciju, ima određenu svrhu, pa bi s tog gledišta zavrijedio naziv »funkcionalni«.

19) Katkada se o ovim tendencijama govori kao o »linearnim«. Ako se misli na linearnost u smislu matematičke funkcije, naziv nije tačan. Baš je najvažnija karakteristika nekih od navedenih procesa, da je njihovo kretanje ubrzano, možda prije eksponencijalno nego linearno.

štvenoj podjeli rada.²⁰⁾ Jedna od glavnih posljedica jest porast produktiviteta, prosječne društvene proizvodnosti.

Kao i kod drugih aspekata društvene strukture koji se mijenjaju u zavisnosti od navedenih osnovnih konstanti, tako je i kod sistema upravljanja bitni zadatak u tome, da se pokaže mehanizam razvoja i mijenjanja u konkretnim oblicima. U slučaju upravnih sistema to znači uspostaviti vezu između svojstava sistema uopće, a posebno upravnog sistema i razvojnog kretanja koje se pretpostavlja.

U svakom od tri osnovna sistema upravljanja nalazimo suprotnost, svojstvenu svakom sistemu, između cjeline i dijelova, i to kako po dimenziji cilja i sredstava kao opreku između jedinstva i diferencijacije, tako po interesnoj dimenziji kao potencijalni i aktualni sukob između dominantnih i perifernih interesa. U svakom se od tri sistema, međutim, ove suprotnosti javljaju u posebnom, baš za taj sistem karakterističnom obliku. U personalističkom sistemu imamo jaku interesnu vezanost članova na cjelinu, dakle podređenost dominantnom interesu, a u isti mah jaku interesnu ekskluzivnost prema drugim grupama. U tehničkom je pogledu personalistički sistem indeterminiran, zbog niskog stupnja diferencijacije, neelastičan u strukturama i procedurama, a u pogledu efikasnosti može se na nj primijeniti samo jedan kriterij, sposobnost da se uopće održi pod jakim presijama prirodne okoline i drugih grupa. Teritorijalni sistem zadržava jaku interesnu vezanost na centar, ali je postizava drugim sredstvima od personalističkog. Presiju prirodne okoline zamijenila je presija političke vlasti. Isto se sredstvo nastoji primijeniti i u odnosima s okolinom, s drugim grupama. Inherentni cilj svakog teritorijalnog sistema upravljanja je interesna dominacija. U tehničkom pogledu težište je u teritorijalnim sistemima na koheziji i koordinaciji, koja je postala potrebna uslijed veće diferencijacije poslova i njihove raznorodnosti, jer teritorijalni sistem obuhvaća niz heterogenih funkcija, bez međusobne funkcione veze, naprosto po logici teritorijalnog suvereniteta. U ocjenu efikasnosti ulazi, pored samoodržanja, i ostvarivanje ciljeva, prvenstveno političkih. U funkcionalnom sistemu povećava se interesna autonomija dijelova, a u odnosu prema okolini počinje da prevladava načelo interesnog pluralizma, shvaćanje da je moguće »živjeti i dopustiti da drugi živi«. Tehnički, funkcionalni je sistem, čini se, postigao do sada najveću elastičnost, i uveo u ocjenu efikasnosti kriterij omjera između ostvarivanja ciljeva i u tu svrhu upotrebljenih sredstava.²¹⁾

Prelaz težišta od sistema na sistem odvija se u skokovima, a proizvodi i niz prelaznih oblika koji traju dulje vrijeme. Kad pojedini sistem više ne može izdržati oscilacije između krajnosti

20) Eisenstadt navodi, da sve veća diferencijacija u društvu traži sve efikasnije mjere društvene koordinacije putem posebnih koordinativnih institucija, norm i simbola (op. cit. str. 96). Glavna mu je koordinativna institucija uprava birokratskog tipa, koja se razvija baš u takvim situacijama. Ova identifikacija jednog određenog tipa upravljanja koji se javlja osobito u teritorijalnom upravnom sistemu, ostavlja otvorenim pitanje birokratskih sistema koji su nastali u prilikama vrlo daleko od današnjeg stupnja diferencijacije (npr. Egipat, Kina) i odustvo »birokratskih carstava« u nekim današnjim vrlo diferenciranim društvima.

21) Uspoređivanje faza dominacije pojedinih upravnih sistema moguće je zbog toga, jer su se do sada ti sistemi znali smjenjivati unutar određene zajednice ili bar regije (npr. evropske zemlje) neovisno od stanja u drugim zajednicama ili regijama. Tako je moguće, da neke visoko razvijene zemlje pokazuju već jake značajke funkcionalizma u odnosu između upravnih sistema, dok kod drugih prevladava još u punoj mjeri teritorijalno upravljanje, pa i personalističko. Ovakav će izolirani razvoj u buduću u svijetu biti sve manje moguć.

jedinstva cjeline i samostalnosti dijelova, prestaje postojati kao sistem, premda njegovi dijelovi, kao što smo vidjeli mogu nastaviti da postoje i ubrzo se rekombinirati u nove sisteme. Osnovno je pitanje, koja je priroda veze između osnovnih pretpostavljenih konstanti društvenog razvoja i mijenjanja akcenta u odnosu na tri sistema upravljanja.

Mislim da kod odgovora na ovo pitanje mogu korisno poslužiti neki pojmovi koje uvodimo kao pomoćne konstrukcije da bismo zahvatili dinamiku razvoja i dobili, u najpovoljnijem slučaju, instrumente za mjerenje, kvantitativno određivanje situacije u odnosu na upravne sisteme.

1. Prvi od tih pojmova možemo nazvati organizacionom gustoćom, i definirati kao omjer između raspoloživih sredstava i sistematske djelatnosti koje se bazira na organizacijama, grupama ljudi povezanim u odnosu na cilj s karakterističnim načinom trajne istodobne diobe zadataka i koordiniranosti radnih operacija u izvedbi. Organizacije se javljaju u rudimentarnoj formi pod kraj prve faze u razvoju upravljanja. Personalistička udruženja djeluju pretežno kao primarne grupe, to jest grupe ljudi u neposrednom audio-vizuelnom kontaktu, kod kojih kako dioba zajedničkog zadatka među članove grupe tako i njihova međusobna koordinacija u samoj akciji zadržavaju prigodni karakter, ad hoc reagiranja na zapaženu situaciju. Ipak, elementi predviđanja, planiranja, strukturiranja unaprijed se pojavljuju neminovno paralelno sa složnošću zadataka proizvodnje ili borbe pred kojima se grupa našla. U toku dominacije teritorijalnog sistema i sve do početka funkcionalnog prevladava sve više organizacija. Ali organizacija za koju je karakteristična projekcija općih društvenih odnosa, vlasti u oba njena glavna pojavna oblika: kao vlasništvo i kao političke vlasti, u unutar-organizacione odnose. Vlast, u obliku organizacione hijerarhije ili u obliku vlasničkih prerogativa, unosi se u organizaciju i upotrebljava kao sredstvo za osiguranje organizacione kohezije. U funkcionalnim sistemima upravljanja taj specifični oblik organiziranosti pokazuje se kao neadekvatan na dulji rok i pojavljuje se tendencija njegove transformacije u elastičnije i pluralističnije oblike radne povezanosti, u organizacije — ako ih i dalje želimo tako zvati — gdje bi »logika funkcije« zamijenila presiju hijerarhije kao koheziono sredstvo, u sisteme koji bi imali više karakter federacija radnih grupa nego dosadanih piramida naređivanja i slušanja. Kao što hijerarhijska organizacija znači kvalitativni skok prema primarnoj grupi u pogledu složenosti poslova koji se tim dvjema metodama mogu obaviti, tako i ove nove pluralističke organizacione strukture predstavljaju revolucionarnu novost u odnosu na tradicionalnu hijerarhijsku organizaciju. Značajno veća elastičnost i prilagodljivost čini ih formama bez kojih novi ubrzani razvoj proizvodnih snaga, proizvodnih i društvenih odnosa ne bi bio zamisliv. Vlast kao metoda osiguranja jedinstva nužnošću mehanizma svog funkcioniranja tendira prema stalnom pojačavanju kontrole nad onim sektorom društvene realnosti na koju se odnosi njezina centripetalna akcija, a u posljednjoj konzekvenci ta kontrola teži da se proširi na društvo kao cjelinu. Ova kontrola djeluje umrtvljujuće baš na one društvene snage koje u prvom redu nose tehnički, naučni, ekonomski, moralni i uopće društveni progres, na taj način koči razvoj i dolazi u sukob s kontinuiranim tendencijama sadržinama u kretanju društvenih konstanta. Funkcionalni

sistem sa svojom specifičnom organiziranošću osigurava, u većoj mjeri nego sistemi koji su mu prethodili, slobodu dijelova kombiniranu sa smišljenim redom u cjelini.²²⁾

Dok je razvoj prema većem broju i većoj razvedenosti organizacija direktna konzekvencija sve detaljnije društvene diobe rada, jedne od osnovnih društvenih konstanti, organizaciona gustoća nije isključivo funkcija tog broja i te razvedenosti. Ona predstavlja omjer između broja organizacija odnosno organizacionih jedinica u sistemu i raspoloživih ukupnih društvenih sredstava, i opet u najširem smislu koji uključuje radne i misaone sposobnosti ljudi. Isti broj organizacija u zemlji ili zajednici s većom količinom potencijalnih sredstava, izraženim u prvom redu u samom opsegu teritorija i broju obuhvaćenih stanovnika, daje manju organizacionu gustoću od istog broja organizacija u zemlji ili zajednici s manjom količinom sredstava koje se pomoću organizirane djelatnosti nastoji društveno iskoristiti, staviti u društveni promet. Količina društvenih sredstava pod kontrolom danog sistema upravljanja je varijabla koja se mijenja u ovisnosti od niza faktora i ne nastavlja se nužno stalno u istom pravcu. Primjer za to predstavlja kolonijalna ekspanzija koja naglo povećava ukupnu količinu sredstava o kojoj odlučuje teritorijalni sistem upravljanja zemlje kolonizatora i na taj način smanjuje ukupnu organizacionu gustoću na čitavom teritoriju, sa stanovišta matice zemlje. Obratno, oslobađanje kolonija i povlačenje političkih i ekonomskih organizacija kolonizatora povećava organizacionu gustoću ranije matice. Ovo objašnjava neke ekonomski povoljne efekte gubitka kolonija u zemljama ranijih kolonizatora koji je i njih same iznenadio.

Osnovni oblik u kojem se organizaciona gustoća pojavljuje i djeluje na međusobne odnose sistema upravljanja jest ekonomski. U tom obliku ona se izražava kao postotak stanovnika koji su u svom osnovnom zanimanju, a u prvom redu u privrednim djelatnostima, obuhvaćeni organizacijama, upoređenjem s postotkom koji te djelatnosti obavlja pojedinačno odnosno u porodičnim i drugim neorganiziranim grupama. Drugi paralelni pokazatelj organizacione gustoće bio bi postotak nacionalnog dohotka koji se stvara radom u organizacijama. Osnovni karakter ekonomskog oblika organizacione gustoće očituje se u tome, da brojčani porast organizacija na drugim sektorima — u vojsci, državnoj upravi,

22) Ova je samo najgrublja skica razvoja organizacije kao glavnog društvenog načina koordinacije rada. U praksi ima vrlo velik broj stupnjeva, prelaza, pa i vraćanja ili anticipacije koje se ne mogu održati u danoj situaciji. Naročito su zanimljivi primjeri koje navode Thompson i Bates o organizacijama koje bi prema našoj klasifikaciji spadale u funkcionalnu grupu, a kod kojih je veći stupanj diferencijacije doveo ne do povećanja već do smanjenja elastičnosti i prilagodljivosti, kad do ovog povećanja kompletnosti dolazi pod uvjetima vlasničke organizacije privrede.

»S porastom tehnološke specijalizacije, čini se da se smanjuje elastičnost organizacije u prebacivanju s jednog cilja na drugi«. James D. Thompson i Frederick L. Bates: *Technology, Organization and Administration*, u knjizi J. D. Thompson et al. *Comparative Studies in Administration* (University of Pittsburg Press, 1959), str. 179.

»Prebacivanje s jednog cilja na drugi« i nije ona dimenzija po kojoj bi elastičnost organizacije bila potrebna s tehnološkog gledišta, već s ekonomskog, u specifičnom obliku konkurentne borbe u kapitalizmu. Čini se plauzibilnim, da se u tehnički diferenciranim organizacijama ciljevi teže mijenjaju, jer su baš tehnički određeniji, više definirani. Ova stabilnost osnovnog cilja, međutim, nikako ne protivrječi povećanoj elastičnosti u metodama njegovog ostvarivanja.

Ovu specijalnu ekonomsku neelastičnost koja proizlazi iz povećanog tehnološkog nivoa odražavaju i dvije daljnje konzekvence koje opisuju Thompson i Bates: ekonomska »identifikacija s određenom tehnologijom« otežava položaj dotične organizacije kad njezine metode i procesi počinju da zastaraju, i nove se organizacije teško pojavljuju na tehnološki vrlo razvijenom području, gdje već postoje razvijene i specijalizirane organizacije.

organiziranim religijama, kulturi — ovisi u krajnjoj liniji, kako po opsegu tako po stabilnosti, od ekonomske gustoće.²³⁾

Glavna je posljedica porasta organizacione gustoće, sa stanovništa prevladavanja pojedinog sistema upravljanja, porast funkcionalizma. Veći broj organizacija sve je teže podvrgavati jednom efektivnom komandnom centru, veći broj ciljeva sve se teže podređuju jednom »vrhovnom« cilju. Pluralitet organizacija i pluralitet ciljeva, pod uvjetima sve veće isprepletenosti među njima pogoduju indirektnim metodama regulacije, racionalnoj koordinaciji obzirom na zajedničke svrhe uz sudjelovanje interesenata. Sistem se mora prilagoditi sve većoj frekvenciji mogućeg sukobljavanja, divergiriranja, pa i inkompatibiliteta ciljeva — kojih ima sve više — a da to povećano »trenje« ne dovede u pitanje egzistenciju samog sistema.

Budući da organizaciona gustoća u nekoj zajednici ne raste nužno kontinuirano, vidimo da se i odnos između teritorijalnog i funkcionalnog upravnog sistema u prelaznim razdobljima mijenja u oba smjera. Kretanje u pravcu funkcionalnog pluralizma smjenjuje se s tendencijama prema teritorijalnoj monolitnosti. Takva kolebanja, međutim, ne proizlaze samo iz promjena u organizacionoj gustoći. Na njih djeluju i drugi faktori.

2. Drugi metrički pojam u vezi s mijenjanjem načina upravljanja zvat ćemo koncentracija odnosno disperzija interesa. Mjeru disperzije interesa označava prosječni broj interesa pojedinog interesenta u određenoj zajednici. Interes, u objektivnom smislu, definiran je kao situacija koja pridonosi povećanju ili zaštiti neke društveno priznate vrijednosti u korist nekog pojedinca, interesenta, ili grupe pojedinaca. Interes u subjektivnom smislu znači uvjerenje, kod pojedinca ili grupe pojedinaca, o postojanju nekog njihovog objektivnog interesa.

Disperzija interesa raste s mogućnošću zadovoljavanja potencijalnih interesa i uopće sa složenošću interesne situacije, i u tome je ovisna od osnovne društvene konstante porasta produktivnosti, a povezana s mjerom organizacione gustoće. Nezavisnost se disperzije interese naprotiv, očituje u mogućem raskoraku između nje i dosegnutog stupnja produktivnosti odnosno organizacione gustoće. Interesna koncentracija kojoj služe institucije vlasti teritorijalnog sistema upravljanja mogu nastaviti, i nastavljaju, svoje društveno djelovanje i nakon što su ostvareni uvjeti za drugačije interesne odnose.

Koncentracija interesa sastoji se ne samo u općem siromaštvu interesne skale, koja je odraz siromaštva izvora zadovoljavanja, već i u tendenciji stroge hijerarhičnosti interesa, podređivanju »sekundarnih« interesa »primarnima«, »nebitnih« »bitnima«. Daljnja konzekvenca koncentracije je naglašena polarizacija interesnih odnosa. Postoji tendencija da se interesenti grupiraju prema interesima koje smatraju za sebe najznačajnijima. Ovi interesi koji imaju vrlo jako motivaciono djelovanje na pojedinca već po nji-

23) Primjer ove ovisnosti je relativno kasno uvođenje opće vojne obaveze, u 19. vijeku, premda zahtjevi za jakim armijama i težnja prema vojničkoj moći nisu bili ništa manji od početaka povijesnog razvoja. Prije svega, odvajanje čitave jedne generacije u najboljim radnim godinama na godinu dana ili dulje iz proizvodnog rada u svrhu, ekonomski sterilne, vojne izobrazbe moguće je samo pod uvjetom razmjerno visoke opće produktivnosti. A zatim, tehnički efikasna moderna armija moguća je samo na osnovu visoko razvijene industrije koja je upravo glavni indikator ekonomske gustoće.

honom položaju na ličnoj skali važnosti i opredjeljivanja, postaju motivaciono još mnogo djelotvorniji uslijed emotivne indukcije do koje dolazi u grupi. Ovakvi odnosi pogoduju nastojanju, da se eventualni interesni sukobi »riješe« metodom dominacije, to jest da se suparničkim grupama nametne poštovanje vlastitog interesa bez obzira na štete koje bi zbog toga morali pretrpjeti u svojim interesima. Teritorijalni sistem upravljanja, baziran na vlasništvu — u prvom redu na vlasništvu zemlje — i na prostorno određenoj političkoj vlasti, predstavlja prirodni izraz opisanih interesnih odnosa.

S disperzijom interesa, naprotiv, raste broj interesa svakog pojedinca, time i broj potencijalnih interesnih grupa u kojima pojedinac sudjeluje. Time opada motivaciona snaga svakog pojedinog interesa uzetog za sebe, rastvaraju se polarizirane i suprotstavljene interesne grupe. Biva sve teže odrediti redoslijed važnosti interesa za svaki pojedini interes i predvidjeti kako će svaki interes djelovati na interesente.²⁴⁾ Pluralitetu organizacionih ciljeva odgovara pluralitet na interesnom području, divergiranju ciljeva divergiranje interesa. Interesne situacije postaju složenije, krugovi interesenata oko svakog pojedinog interesa mijenjaju se brže nego ranije, nivo aspiracija raste i opada, neki interesi postaju aktuelni drugi gube aktuelnost, interesenti se aktiviraju u odnosu na određeni interes odnosno zapadaju u pasivnost, žarište pažnje grupa se seli od jednog interesa na drugi.

Disperzija interesa i opet pogoduje funkcionalnom sistemu upravljanja. Ona traži veću interesnu autonomiju dijelova sistema, veći izbor alternativa u interesnoj orijentaciji, veću neovisnost samog sistema od stalnih promjena u konstelaciji interesa, njihovoj aktivnosti i intenzitetu. Mreže relativno samostalnih ustanova, radnih organizacija u našoj terminologiji, odgovaraju ovim zahtjevima mnogo bolje, nego kruti sistemi teritorijalnog upravljanja sa strogom hijerarhijom ciljeva, orijentirani na interesnu dominaciju više nego na stalne reorijentacije i kompromise koje zahtijeva sve veći broj načelno ravnopravnih interesa.

Iako je disperzija interesa, u zadnjoj liniji, posljedica porasta društvene produktivnosti rada, odnos između ove dvije veličine nije nipošto jednostavan. Postojeći teritorijalni sistem upravljanja može i kroz dulje vrijeme kanalizirati rezultate razmjerno velikog porasta produktivnosti u pravcima koji ne doprinose interesnoj disperziji. Primjerice, upotreba velikog dijela novostvorene vrijednosti za ubrzanu industrijalizaciju ili za povećanje vojne moći države imat će u isti mah efekt, da će manji dio tih sredstava poslužiti zadovoljenju aktuelnih interesa velikog broja ljudi, na primjer podizanju životnog standarda. Na taj se način usporava proces disperzije interesa i društvena prihvatljivost centralističkih formi teritorijalnog upravljanja produžuje.

3. Na mogućnost uspješnog razvijanja funkcionalnih oblika upravljanja djeluje nadalje faktor transparentnosti društvenih si-

24) Primjer za tu nepredvidivost konkretnog motivacionog djelovanja pojedinog interesa pružaju istraživanja provedena među radnicima i malim činovnicima u francuskim gradovima, u prvom redu u Parizu, o odnosima »obaveznih« i »aspiracionih« potreba. Pokazalo se, da iznad određenog nivoa životnog standarda »aspiracione« potrebe za artiklima kao što je televizor, motorni kotač ili automobil imaju znatno jače motivaciono djelovanje od »važnijih«, primarnih potreba za poboljšanjem prehrane i stanovanja. Paul Henry et Mary-José Chombart de Lauwe: L'evolution des besoins et la conception dynamique de la famille (Nations Unis, Genève, 1961), str. 59.

tuacija, definiran prosječnim postotkom podataka koji je, u odnosu na danu interesnu situaciju, »vidljiv« — to jest dostupan i razumljiv — pojedinom interesentu. Razvojno kretanje transparentnosti nije usmjereno uvijek u istom pravcu. U početnim stadijima razvoja transparentnost je velika uslijed jednostavnosti društvenih interesnih situacija. Kasnije, transparentnost se smanjuje ne samo zbog povećanja složenosti društvenih odnosa nego i svjesnim djelovanjem vlastodržaca na prikrivanju određenih bitnih podataka. Trajnost je uvijek bila pomoćno sredstvo vlasti, od arcana imperii u političkoj domeni do tajnosti tehnoloških postupaka u vlasničkoj konkurentskoj borbi.

S porastom broja ljudi koji sudjeluju aktivno u raznim društvenim procesima ovakav se tip tajnosti sve teže može održati. Pojačanje društvenog karaktera rada u funkcionalnim ustanovama protivurječi tajnosti u odnosu na radne postupke koji se u tim ustanovama primjenjuju. Sudjelovanje građana u političkim procesima povećava transparentnost odnosa političke vlasti. S druge strane, složenost društvenih interesnih situacija raste i dalje. Tako da je moguće, da se dobitak transparentnosti uslijed povećanog sudjelovanja potire s gubitkom uslijed sve većih poteškoća u praćenju i razumijevanju mnogobrojnih i razgranatih interesnih odnosa.

Transparentnost i funkcionalnost u upravljanju utječu jedna na drugu. Vidjeli smo da postojanje relativno samostalnih funkcionalnih institucija u sve većem broju nužno smanjuje mogućnost tajnosti. S druge strane, povećana vidljivost interesnih odnosa za interesente olakšava predvidivost njihovog reagiranja, povećava vjerojatnost da će na njih djelovati objektivni argumenti, to jest takvi koji operiraju baš s postojanjem objektivnih interesa i sa stvarnim mogućnostima njihovog zadovoljavanja. Kroz to postaje lakše postići makroregulaciju pluralističkog sistema na načelu »matričnih odnosa«, jer je naprosto vjerojatnost veća, da će pojedini interesenti obuhvaćeni »matricom« reagirati onako kako to logika samog regulacionog sistema predviđa.²⁵⁾

Pored općeg kretanja društvenih konstanti, na nivo transparentnosti djeluje svjesna akcija vladajućih, tip postojeće strukture ekonomskih i političkih odnosa, obrazovni i kulturni nivo ljudi, historijske tradicije i mnogi drugi faktori. U većoj mjeri nego kod ranije opisanih faktora, vrijedi kod transparentnosti pravilo da se njezino postojanje ili nepostojanje ne može naprosto pretpostaviti odnosno izvesti iz ovog ili onog poznatog aspekta opće društvene situacije, već da je treba ustanoviti ispitivanjem.

4. Konačno, jednu od dimenzija razvoja koja utječe na međusobne odnose sistema upravljanja možemo nazvati racionalnost, i definirati je kao mjeru u kojoj na pojedince u određenoj zajed-

25) Na faktor transparentnosti odnose se, koliko mogu da vidim, i elementi »dalekovidnosti« i »realističnosti« koje Boulding tretira kao rezultate procesa učenja u konfliktnim situacijama. Prvi element definira Boulding kao »shvaćanje da prihvaćanje prednosti na kratak rok često dovodi do na dulji rok zbog reagiranja drugih partnera« (op. cit. str. 244). A drugi kao »posjedovanje takvih slika o svijetu koje daju najveću vjerojatnost povoljnih poteza ili poteza koji vode do stvarnog povećanja naših vlastitih vrijednosti« (loco cit.). I jedan i drugi upućuju pojedinca »na zrelo ponašanje u konfliktima«, to jest takvo koje će smanjiti negativni i destruktivni karakter sukoba i zadržati sukobe u onim granicama gdje bar neki od protivnika mogu od ishoda očekivati realne i trajne koristi.

Pored transparentnosti, međutim, sadrže pojmovi »dalekovidnosti« i, naročito, »realističnosti« element racionalnosti.

nici djeluju, u prosjeku, razmišljanja instrumentalnog karaktera, tipa »cilj—sredstvo«, u usporedbi s djelovanjem motiva emocionalnog karaktera, afekata, navika i drugih.²⁶⁾

Porast nivoa racionalnosti u nekom društvu povezan je s općim tehnološkim napretkom empirijski. Na dulji rok, i grosso modo, tehnološki napredak pogoduje širenju racionalnih orijentacija u historijskom razvoju konkretnih ljudskih zajednica, kao što, uostalom, racionalnost pridonosi i sama tehnološkom napredovanju. Ali odstupanja su vrlo značajna u oba pravca. Iz razloga koji su često spominjani i proučavani, ali za sada još nisu do kraja objašnjeni, razvoj prema racionalnim orijentacijama je nejednoličan. Katkada se javlja razmjerno u ranoj fazi tehnološkog napredovanja, dok u drugim slučajevima visoki stupanj tehnologije ide usporedo s vrlo raširenim iracionalnim stavovima i načinom reagiranja.

Funkcionalni sistemi upravljanja crpu kohezionu snagu iz tipično racionalnih odnosa ljudi prema ciljevima i tehničkim sredstvima putem kojih se oni ostvaruju. Iracionalnost opravdava centralnu kontrolu i elitne koncepcije teritorijalnih sistema.

IV

Dovodeći u vezu nabrojena četiri faktora i tri tipa upravnih sistema u historijskom smjenjivanju težišta, dobivamo tri tipske situacije.

U ranim fazama općeg društvenog razvoja organizaciona je gustoća mala ili nikakva, organizacije kao oblik koordiniranja ljudskog rada tek su počele postojati. Naprotiv, koncentracija interesa je vrlo velika. Zadovoljavanje vitalnih bioloških potreba u toj je mjeri problematično, da su svi interesi usredsređeni na taj osnovni cilj, tako da ne dolazi ni do sistematske polarizacije interesa. Suradnja sviju je potrebna da se osvoji fizički minimum. Zato, međutim, postoji vrlo jaka »polarizacija« u pogledu transparentnosti društvenih situacija. Transparentnost je velika, ali samo u uskom krugu male društvene grupe ili zajednice. Preko granica »svoje« grupe transparentnost gotovo i ne postoji. Racionalnost je niska, a afektivni, emotivni, tradicionalni elementi u motivacijama pretežu. U takvim situacijama imaju prednost personalistički sistemi upravljanja koji se temelje na vrlo malim kohezivnim grupama s gotovo apsolutnim »pripadanjem« pojedinca grupi. U personalističkim je sistemima diferenciranost neznatna, jer nije ni tehnički moguća ni prema zadacima potrebna, interesna vezanost vrlo jaka, ali ne uslijed pritiska vlasti već uslijed »prirodnog« pritiska okoline, a ciljevi tako jednostavni, da ne traže ni široku transparentnost ni izraženiju racionalnost.

26) Pojam racionalnosti, kako je ovdje definiran, dodiruje se s pojmom »racionalnosti obzirom na svrhu« (Zweckrationalität) kod Maxa Webera. Druga vrsta racionalnosti »racionalnost obzirom na vrijednost« ima kvalitativno drugačiji karakter, što priznaje i Weber, kad kaže: »Sa stanovišta racionalnosti obzirom na svrhu je racionalnost obzirom na vrijednost uvijek . . . iracionalna, jer se to manje odnosi na posljedice djelovanja, što je potpuno vezano isključivo za vrijednost tog djelovanja o sebi«.

S druge strane apsolutna racionalnost obzirom na svrhu isto je više »granična konstrukcija« nego što bi odgovarala realnosti života u kojoj su racionalni i neracionalni motivi i momenti izmiješani. (v. Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, u *Grundriss der Sozialökonomik*, Tübingen, 1921 (Verlag von J. C. B. Mohr — Paul Siebeck), str. 13.

U slijedećoj se fazi organizaciona gustoća postepeno povećava, dolazi do jake polarizacije interesa oko viškova koje dosegnuti stupanj proizvodnosti već daje, ali još u skromnoj mjeri. Transparentnost postaje sve više jednostrana, postoji za vlastodršce a namjerno se smanjuje za podanike. Transparentnost se pretvara u oruđe vlasti. Racionalnost se povećava u prvom redu i opet kod vladajuće grupe koja, uslijed veće transparentnosti, vidi bolje mehanizam društvenih ciljeva i sredstava. S druge strane, prema većini koja nije na vlasti primjenjuju se sredstva umjetnog održavanja iracionalnih orijentacija, barem iracionalnih obzira na realne ekonomsko-političke odnose i ciljeve. Kroz to i religiozne doktrine i organizacije, nastale kao autonomni socijalno-moralni pokreti, dobivaju svoju ulogu u mehanizmu vlasti. Ovoj situaciji odgovara prevladavanje teritorijalnih sistema upravljanja koji su, u biti, instrumenti za održavanje političke vlasti vlastodržaca nad određenim teritorijem i stanovništvom, koje na tom teritoriju živi. Vlast kao društvena institucija pokazuje se kao idealno sredstvo za postizavanje društvene kohezije među ljudskim grupama koje postaju sve veće, sve heterogenije, sve mobilnije u društvenom pogledu. Teritorijalni su sistemi prirodno centralistički i prema tome odgovaraju odnosima u kojima jedna grupa nameće interesnu dominaciju trajno svim drugima, u kojima ta grupa sama sebe smatra elitom, a stvarno se i razlikuje od drugih, načelno, po razumijevanju i poznavanju relevantnih društvenih izvora utjecaja i po racionalnosti kojom se odnosi prema društvenim problemima.

Konačno, u najnovijoj fazi dolazi do ubrzanog povećanja organizacione gustoće, do postepene disperzije interesa uslijed povećanja produktivnosti i do znatnog proširenja racionalnosti uslijed neminovnog sudjelovanja sve većeg broja ljudi u radnim procesima u kojima vlada tehnička racionalnost. Transparentnost se, u stvari, povećava najsporije, jer se povećanoj dostupnosti podataka opire njihova veća složenost kao zapreka razumijevanju. Pod utjecajem ovih faktora sistem upravljanja se funkcionalizira. To znači, da vlast kao sredstvo postizavanja sistematske kohezije postaje u isti mah nepotrebna i neprihvatljiva. Nepotrebna jer je zamjenjuje koordinativno djelovanje funkcije, svrhe pojedinog radnog procesa, organizacije ili mreže organizacija. Nepotrebna i uslijed disperzije interesa koja smanjuje polarizaciju društvenih interesa i interesenata, te tako bitno otežava interesnu dominaciju. A neprihvatljiva uslijed potrebe smišljenog i svojevolsnog sudjelovanja u funkcionalnim djelatnostima. Neprihvatljiva i uslijed pojačanog zahtjeva za interesnom autonomijom kod dijelova sistema. Funkcionalni sistem upravljanja, s mrežama institucija među kojima veze idu i opet linijom racionalnosti svrhe, odgovara situaciji interesnog pluralizma u društvu.

U odnosu na konkretnost društvenog razvoja ovi tipovi predstavljaju samo pomoćne konstrukcije. Praktički je najinteresantnije razmotriti baš prelazno razdoblje između prevladavanja teritorijalnih sistema državne uprave i širenja funkcionalnih oblika. Praktički je najkorisnije naći rješenja za specifične probleme tog prelaznog razdoblja. Za Jugoslaviju to bi značilo naš odgovor na pitanja koja nameće izgradnja sistema društvenog samoupravljanja koji i nije ništa drugo nego prvi svjesno i sistematski građeni funkcionalni upravni sistem na svijetu.

SUMMARY

The fundamental elements of every system are the unity of totality and the independence of the parts of that system. In the frame of a managerial system the characteristics of integrity and independence arise in two dimensions: in the technical development and the extension of interest.

From the technical point of view it is a question of opposition between the unity, expressed in a united working purpose, and the independence of parts which are revealed in a tendency of differentiation in the authority of the administrative means in a broad sense.

From the point of interest it is a question of opposition of communal interests brought face to face with particular interests which originate in a managerial system and around it, a predominance of communal interests is confronted with the interests selfgoverning components.

The dynamical development of governing systems arises from the activity of these contrasts within the system in a given society.

In the three basic systems of management i.e. personal, territorial and functional one, which appeared in the course of history and exist now intermingling simultaneously, the contrarieties of the systems show themselves in forms typical for each system. For the sake of management it is important to define the interacting relations of the systems, the conditions of their relative extension and the results of interfering of their principal characteristics.

The answers to these questions depend upon a stage which a certain community in its development has reached. Four scales are suggested to find out that stage precisely:

1. The organization density defined as a ratio between the number of organizations i.e. the number of organization units in the system and the total quality of available social means including people.
2. The concentration and dispersion of interests, i.e. the number of individuals and the number of interests where the individuals emerge as subjects of interests.
3. The transparence of social situations, i.e. to which degree are the relevant data available and comprehensible for an ordinary individual in a society.
4. The rational management, i.e. to which degree in a certain social community does the orientation to conclusions in the relation aim-means prevail, as distinguished from emotional and other irrational orientations.

These scales enable the definition of the three typic situations in relation to management. With regard to the present-day provisional period from the territorial to the functional system of management, it would be especially important to explore the characteristics of that transition.

(P.)

РЕЗЮМЕ

Основные элементы каждой системы это, с одной стороны, единство цельности, а с другой самостоятельность частей этой системы. В рамках правительственной системы появляются характеристики единства и самостоятельности в двух сферах: технической и сфере интересов. В техническом отношении существует противоречие между единством, выраженном в единстве рабочей цели, и самостоятельностью частей, которая выражается в стремлении к разделению на области управленческих средств в самом широком смысле. В сфере интересов общие интересы противостоят отдельным интересам, которые создаются в системе правления и вокруг неё; доминанция интересов содружества противостоят требованиям автономии интересов частей. Динамика развития управленческих систем происходит из действия в конкретной общественной среде этих противоречий внутри системы.

В трёх основных системах правления (появляющихся в течении исторического развития и существующих и сегодня, но главным образом одновременно и смешаны друг с другом) персоналистической, территориальной и функциональной, системные противоречия появляются в формах, характерных для каждой отдельной системы. Важно для целей правления быть в состоянии определить взаимоотношение между системами, условия их относительного перевеса и результаты смешивания их основных характеристик. Ответы на эти вопросы зависят от степени, которую отдельное содружество достигло в своём развитии. Чтобы дать возможность конкретно установить и даже мерить эту степень, предлагаются четыре мерила:

I Организационная густота, дефинирована как соотношение между числом организаций или организационных единиц в системе и совокупным количеством распоряжимых общественных средств (включая и людей).

II Концентрация или дисперсия интересов, т. е. число отдельных лиц и число интересов, в отношении на которые отдельные лица появляются как заинтересованные субъекты.

III Понятность общественных ситуаций, т. е. до какой степени каждому отдельному человеку доступны и ясны существенные для него сведения.

IV Рациональность, т. е. в какой степени в определённом общественном содружестве преобладает ориентация делать выводы об отношении цель-средство, за разницу от эмоциональных и других иррациональных ориентаций.

Эти мерила дают возможность дефинирования трёх типических для правления ситуаций. Учитывая сегодняшний переходный период между территориальной и функциональной системой правления, было бы особенно значительно исследовать характеристики этого перехода.

(Перевели: Гордана Перич

Миряна Еше)