

# *Međuovisnost djelatnosti i ustrojstva u upravnim organizacijama*

*Akademik Eugen Pusić\**

UDK 35.075/.076

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 15. 9. 1999.

Prihvaćeno: 3. 11. 1999.

Oprečna mišljenja o utjecaju poslova na ustrojstvo organizacija. Posebne determinante u razvitku organizacija državne uprave te mišljenja o tome u suvremenoj upravnoj znanosti. Zaključci iz te usporedbe o odnosu poslova i ustrojstva u organizacijama javne uprave.

*Ključne riječi: javna uprava, država, djelatnost, ustrojstvo, tehnologija, okolina, uspješnost*

Postoji li međuovisnost djelatnosti i ustrojstva u upravnim organizacijama i, ako postoji, na koji se način izražava?

Da bismo pokušali odgovoriti na ovo pitanje, moramo poći od šireg rodnog pojma upravnih organizacija, naime od pojma organizacije uopće. Najprije ćemo razmotriti dileme koje je o tome pitanju otvorila klasična teorija organizacije pedesetih i šezdesetih godina 20. stoljeća (I), zatim vidjeti kako se svojstvene značajke državne uprave odražavaju na međuovisnost poslova i strukture u državnim upravnim organizacijama (II), pa usporediti mišljenja o tome u suvremenoj upravnoj znanosti (III), da bismo na kraju izvukli zaključke iz te usporedbe u sklopu pravilnosti koje vrijede za organizacije uopće i posebno za organizacije javne uprave (IV).

## **I. Oprečna mišljenja o odnosu poslova i ustrojstva**

O tome kako djelatnost neke organizacije utječe na njezino ustrojstvo postojala su u klasičnoj teoriji organizacije dijametralno oprečna mišljenja. Na jed-

\* Akademik Eugen Pusić, profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu, u mirovini.

nom kraju nalazimo tehnološke deterministe koji smatraju da tehnologija koju neka organizacija primjenjuje u svojoj djelatnosti nužno i neizbježno određuje način njezina ustrojstva. Na drugom kraju imamo teoretičare kontingencije koji misle da izbor optimalnih oblika ustrojstva neke organizacije ne ovisi o značajkama njezine djelatnosti, već o okolnostima u okolini u kojoj organizacija djeluje.

### 1. Tehnološki determinizam

Kao primjer tehnološkog determinizma obično se spominje Joan Woodward (1958). Ona zastupa tezu da najbolji oblik ustrojstva neke organizacije koja se bavi proizvodnjom i raspodjelom dobara ovisi o stupnju tehničke složenosti njezine djelatnosti. Razlikuje, i definira, deset stupnjeva takve složenosti i sažima te stupnjeve u tri glavna tipa: jedinična proizvodnja odnosno proizvodnja malih serija, proizvodnja velikih serija odnosno masovna proizvodnja i procesna proizvodnja. Prva skupina proizvodi pojedinačno određene proizvode, primjerice po narudžbi pojedinačnih kupaca, ili male serije, recimo specijalnih velikih građevinskih strojeva. Druga skupina obuhvaća masovnu proizvodnju na tekućoj vrpici, npr. proizvodnju automobila (primjer je odabran u vremenu prije dalekosežne automatizacije i robotizacije te proizvodnje). A treća, proizvodnju u kontinuiranim, obično automatiziranim procesima, primjerice u kemijskoj industriji.

Prema podacima prikupljenima u 110 poduzeća u južnoj Engleskoj,<sup>1</sup> s rastućom se tehničkom složenošću<sup>2</sup> djelatnosti povećava broj hijerarhijskih stupnjeva u ustrojstvu organizacije, povećava se broj upravnog osoblja u odnosu prema broju proizvodnog, povećava se udio visokoobrazovanog osoblja u proizvodnji, povećava se raspon kontrole vrhovnog upravitelja (chief executive) (Woodward, 1971, 59-63).

Iznoseći rezultate empirijskog istraživanja, Woodward upozorava na mjestimičnu nedorečenost tih rezultata i na načelnu privremenost svojih zaključaka do daljnjih, obuhvatnijih i metodološki sofisticiranijih ispitivanja. Zatim, izričito ističe i one rezultate koji ne potvrđuju pozitivnu korelaciju između složenosti djelatnosti i dimenzija ustrojstva: raspon kontrole unutar organizacije,

<sup>1</sup> Istraživanjem su izvorno obuhvaćena 203 poduzeća, ali samo je 110 od ukupnog broja zapošljavalo više od 100 radnika. U 25-postotnom uzorku poduzeća s manje od 100 radnika nije uopće postojala posebna jasno izražena razina upravljanja između upravnog odbora poduzeća i neposrednih izvršitelja (Woodward 1971, 54).

<sup>2</sup> "Izraz (tehnička složenost) upotrijebljen je ovdje u značenju mjere u kojoj se proces proizvodnje može kontrolirati i njegovi rezultati predviđjeti" (1971, 58).

izuzevši vrhovnog upravitelja, povećava se kod masovne u usporedbi s jediničnom proizvodnjom, ali kod procesnih organizacija opet opada. Isto su tako procesne organizacije sličnije onima s jediničnom proizvodnjom i proizvodnjom u malim serijama, a obje se razlikuju od produkcije u velikim serijama po tome što su elastičnije, u njima su dužnosti i odgovornosti manje kruto utvrđene, po tome što u njima usmene komunikacije imaju prednost pred pismenima, po manjem stupnju specijalizacije upravljačkih funkcija i po manjem stupnju odvojenosti upravljačkih funkcija od neposrednog nadzora nad proizvodnjom (1971, 63-64). Woodward prihvaća da povijest organizacije, njezina društvena pozadina i osobna svojstva ljudi u upravljačkim strukturama također utječu na ustrojstvo, ali smatra da je taj utjecaj manji i da nije tako izražen u tako jasnoj tendenciji kao utjecaj primijenjene tehnologije (1971, 60). Opći je trend razvoja u budućnosti, prema njezinu mišljenju, sve šire prevladavanje tipa procesnih organizacija (ibid., 59).

## 2. Ovisnost ustrojstva o okolini organizacije

Među piscima koji najvažniji utjecaj na ustrojstvo organizacije pripisuju ne značajkama djelatnosti same organizacije, već okolnostima u okolini u kojoj organizacija djeluje vjerojatno su najpoznatiji Lawrence i Lorsch (1967), autori tzv. teorije kontingencije. Na temelju usporedbe metodom studije slučaja triju uspješnih organizacija na području proizvodnje plastike, proizvodnje hrane i kontejnerskog transporta u SAD oni dolaze do zaključka da bitna obilježja ustrojstva uspješne organizacije, naime stupanj njezine diferencijacije, način integracije diferenciranih elemenata, stupanj centralizacije odlučivanja i način na koji se u organizaciji rješavaju sukobi, ovise o stupnju pouzdanosti okoline, o stupnju njezine raznovrsnosti i o bitnim zahtjevima pred koje okolina stavlja organizaciju (the strategic environmental issue) (1971, 104).

Poduzeće koje proizvodi plastiku u tom je pogledu u najdinamičnijoj i najraznovrsnijoj okolini. Bitni su za njegov uspjeh zahtjevi kupaca na nepreglednom i promjenljivom tržištu. Znanstvena podloga proizvodnje plastike brzo se mijenja i napreduje, pa je neprestana spremnost na inovacije glavni preduvjet uspjeha. Na suprotnom kraju skale je poduzeće za kontejnerski promet. Poslovna je okolina razmjerno stabilna i homogena, njezin glavni zahtjev je točnost i pouzdanost isporuke. Bitne odluke koje se u organizaciji donose odnose se na vremenski redosljed transporta. Poduzeće koje proizvodi hranu nalazi se po sredini između dva druga u pogledu karaktera svoje relevantne okoline.

Dinamičnost i raznovrsnost okoline zahtijeva odgovarajuću diferenciranost organizacije koja u njoj posluje. A što je veća diferenciranost, to složeniji i razvedeniji moraju biti i mehanizmi integracije u organizaciji, kao i mehanizmi za rješavanje eventualnih sukoba; to veća mora biti decentralizacija odlučivanja kako bi se jedinice na nižem hijerarhijskom stupnju mogle elastičnije prilagoditi iznenadnim promjenama u okolišnim uvjetima. Stanje u ispitivanim organizacijama zaista odgovara tim pretpostavkama. Poduzeće za proizvodnju plastike je najdiferenciranije, ima vrlo razradene mehanizme integracije, odlučivanje i rješavanje sukoba maksimalno je decentralizirano. Poduzeće za kontejnerski promet u svom je ustrojstvu na obratnom kraju skale, a poduzeće za proizvodnju hrane na sredini između njih (1971, 87-105).

Lawrence i Lorsch kritiziraju taylorovsku dogmu o "jednom najboljem putu" ustrojstva svake organizacije bez razlike, i u tome se slažu za zaključkom do kojeg je došla Woodward. Ta je kritika danas općenito prihvaćena. Glavni je problem da se okolina i njezini zahtjevi prema organizacijama mijenjaju, pa će u istoj mjeri trebati mijenjati i organizaciju. Po njihovu mišljenju, okolina gospodarske djelatnosti u svijetu u budućnosti će biti sve dinamičnija i sve neizvjesnija, pa će se stoga širiti oni oblici organizacije koje je njihovo istraživanje zabilježilo kod poduzeća za proizvodnju plastike (1971, 103-104).

\*\*\*

Usporedba navedenih pristupa pokazuje da se pitanje o međusobnom odnosu djelatnosti i ustrojstva neke organizacije ne postavlja kao apsolutna suprotstavljenost, kao ili - ili. Nema sumnje da način na koji organizacija obavlja svoju djelatnost, tehnologija koju pri tome primjenjuje, ne može a da ne utječe na način njezina ustrojstva. Baš kao što ni okolina, u mnogobrojnim svojim elementima, ne može u tom pogledu ostati bez djelovanja. A ni neodređeni broj drugih čimbenika koji nisu obuhvaćeni pojmovima bilo tehnologije bilo okoline. Međutim, odnos djelatnosti i ustrojstva zanima nas u prvom redu u jednoj određenoj vrsti organizacija, u organizacijama državne odnosno javne uprave.

## II. Posebna obilježja upravnih organizacija

Upravne su organizacije, tradicionalno, organizacije obuhvaćene sustavom državne uprave. U novije vrijeme taj se naziv upotrebljava za sve organizacije u

širem sustavu javne uprave. To znači, pored državne uprave, i sve one organizacije koje obavljaju poslove javnoga interesa, financirane su iz javnih sredstava, zapošljavaju javne službenike, regulirane su propisima javnoga prava, nalaze se pod posebnim nadzorom državnih organa.

Kako se pojam državne odnosno javne uprave mijenja, tako se mijenjaju i čimbenici koji utječu na odnos djelatnosti i ustrojstva u upravnim organizacijama. U tom pogledu moramo razlikovati polaznu situaciju u nastanku moderne države i državne uprave između 15. i 18. stoljeća od stanja koja su nastala pojavom novih ideja i organizacijskih ostvarenja tijekom razvitka države odnosno javnog sektora do danas.

### *1. Polazna situacija*

U svome nastajanju moderna država uspostavlja monopol fizičke sile u svojim rukama - to je defintorna značajka državnosti - tako da organizira profesionalnu vojsku koju plaća novouvedenim općim porezima koje naplaćuje pomoću novouspostavljene mreže profesionalnih upravnih službenika. Zajednička je svrha čitave organizacije uspostaviti vanjsku i unutarnju sigurnost na području države, i to baš time što je sada nesumnjivo premoćna fizička sila koncentrirana u državnoj organizaciji, a nije više rastrkana u rukama feudalaca.

Uska veza između svrhe države i njezina monopola organizirane fizičke sile ima značajne implikacije za ustrojstvo državne uprave:

- Hijerarhijsko načelo nije u državnoj upravi naprosto izraz "arhitekture složenosti" (Simon, 1962), tj. logički poredak poslova u kojem se složeniji poslovi dijele na jednostavnije, koji se opet povezuju u cjelinu složenijih. Ljestvica podređenosti i nadređenosti u hijerarhiji državne uprave izražava i prenosi također autoritet države, u zadnjoj liniji neporecivost njezina monopola sile, na niže razine u sustavu pa zatim na podanike vlasti.<sup>3</sup>
- Načelo jedinstva upravnog sustava znači da su upravni poslovi na svakoj teritorijalnoj razini obuhvaćeni jedinstvenim organizacijskim okvirom. Na regionalnoj i lokalnoj razini tzv. organi opće uprave imaju prednost pred specijalnim upravnim organizacijama na svom području i u pravilu nadzor nad

<sup>3</sup> Hijerarhija u organizaciji koja je oruđe vlasti zahtijeva disciplinu u svom izvornom, od Maxa Webera defintiranom smislu, "sansu naći na trenutačnu, automatsku i shematiziranu poslušnost za svaku zapovijed, na temelju uvijekbanog stava kod određivog mnoštva ljudi" (1921, 28).

njima; teritorijalni djelokrug takvih specijalnih organizacija mora se poklapati s granicama teritorijalnih jedinica opće uprave.

- Uklopljenost državne uprave u državni politički sustav jača utjecaj političkih interesa ne samo na upravu u cjelini već i na ustrojstvo uprave, mimo i preko onoga što bi zahtijevala sama logika poslova. Ostavljajući po strani patološke oblike tog utjecaja, gdje na mjesto političkih interesa dolaze osobni interesi vlastodržaca (npr. Italija 80-ih i 90-ih godina 20.stoljeća), vrlo je vjerojatno da će politički odlučujući organi zahtijevati od uprave da provodi jedinstvenu politiku svakodobno vladajućih političkih snaga, pa i politiku koja se odnosi na ustrojstvo uprave, bez obzira na ono što bi preporučivala sama logika poslova.
- Unutar državnog upravnog sustava ima kriterij efektivnosti, tj. u kojoj se mjeri postavljeni ciljevi ostvaruju, posve općenito prednost pred kriterijem ekonomičnosti, tj. kakav je pri tome omjer između troškova i koristi. Ta je razmjerna nebriga izvorne državne uprave za štedljivost posljedica egzistencijalne važnosti za vlastodršce funkcioniranja upravnih resora vlasti: unutarne i vanjske sigurnosti te financiranja tih djelatnosti. A ujedno je i posljedica načina pribavljanja državnih sredstava u posljednjoj liniji uvijek s osloncem na državnu silu.

Navedene posebne značajke državne uprave, kojima se ona razlikuje od ostalih organizacija, bitno utječu na njezino ustrojstvo, i mimo onog što bi najbolje odgovaralo ispunjavanju postavljenih zadaća. Uostalom, sama djelatnost koju državna uprava obavlja odnosi se u početnom razdoblju gotovo sva na uspostavljanje i održavanje unutarnje i vanjske sigurnosti, pa i to jedinstvo svrhe govori za jednoobraznost ustrojstva. Bataljon vojske, policijska postaja, porezni ured, diplomatsko predstavništvo organizirani su svi na istom temeljnom načelu: podjela poslova među članovima organizacije i njihova stroga povezanost podređenošću istom pretpostavljenom.

## 2. Uprava u demokratskoj državi

Ova se polazna situacija državne uprave izmijenila najprije u svom političkom okviru demokratskim reformama i revolucijama u 18. i 19. stoljeću. Uvedena su predstavnička tijela u kojima izabrani predstavnici građana utvrđuju okvir djelovanja uprave, odobravaju novac koji je za to djelovanje potreban, nadziru upravu i propisuju temeljne crte njezina ustrojstva.

Uvedena je dioba vlasti koja treba ponajprije služiti ne efikasnosti državnog stroja, već njegovu ograničavanju sustavnim suprotstavljanjem organa koji obavljaju funkcije zakonodavstva, sudstva i uprave. Dioba vlasti ima, pored te horizontalne, i svoju vertikalnu dimenziju u podjeli nadležnosti između središnjih i lokalnih organa, između državne uprave i samouprave građana, a u federacijama i između saveznih vlasti i vlasti federalnih jedinica.

Uvedena su načela pravne države, po kojima državni organi obavljaju samo one poslove koji su im izričitim pravnim propisom stavljani u nadležnost. Ako ti poslovi znače donošenje pravno obvezatnih rješenja koja se odnose na prava i pravom zaštićene interese pojedinaca, obavljaju ih na pravom striktno regulirani način (upravni postupak), i u tome su za svaki pojedini predmet pod nadzorom mreže nezavisnih općih i specijalnih sudova. Načela pravne države nameću državnoj upravi određena ograničenja, pa tako i organizacijskih rješenja. Pouzdana zaštita prava i pravom zaštićeni interesi građana mogu zahtijevati organizacijske oblike koji ne bi sami po sebi mogli proći test ekonomičnosti; na primjer, posebne organizacije, izvan redovite linijske upravne hijerarhije, za objektivno rješavanje žalbi stranaka na postupke i odluke upravnih organa.

Ove promjene čine odnos između poslova i ustrojstva uprave još složenijim. Utjecaj poslova na ustrojstvo sada je posredovan ne samo izvornim svrhama države već i načelima demokratskog uređenja, tako da ustrojstvo ne može slijediti čistu logiku poslova, već samo pod uvjetom da time ujedno ostvaruje ustavne demokratske principe.<sup>4</sup> To više iznenađuje kako je malo promjena pretrpjelo samo ustrojstvo državne uprave zbog demokratskih promjena političkog sustava. I podjela uprave na resore i načela ustrojstva unutar svakog resora ostali su isti. Inercija velikog sustava pokazala je prvi put svoju iznimnu otpornost i na one utjecaje iz okoline koji su izravno na nj usmjereni. A i samo demokratsko ograničavanje državne uprave upućivalo je na jednoobraznost ustrojstva ne manje nego učvršćenje monopola sile u rukama državne vlasti.

<sup>4</sup> Neke demokratske promjene još učvršćuju načelo hijerarhije u upravi. Institucije kao što je politička odgovornost ministara, primjerice, mogu funkcionirati samo ako je hijerarhijska nadređenost i podređenost pouzdano uspostavljena unutar svakog pojedinog upravnog resora bez obzira na poslove koji se u tim resorima obavljaju. Jedinstvo središnje uprave osigurano je, pored toga, cjelokupnim funkcioniranjem vlade i njezinom odgovornošću parlamentu kraj jedinstvenog sustava političkih stranaka, zatim jedinstvenim pravnim sustavom, jedinstvenim službeničkim sustavom i velikim dijelom jedinstvenim načelima ustrojstva uprave.

### 3. *Državna uprava u industrijskom i urbanom društvu*

Sljedeći je prijelom u razvitku državnog upravnog sustava bio posljedica nastajanja industrijskog i urbanog društva, umjesto agrarnog i seoskog, tijekom 19. i 20. stoljeća. Krug upravnih poslova dramatički se proširuje. Prije svega, niz poslova kojih na selu uopće nema - npr. građevinsko zoniranje - ili, najčešće, koje obavlja svako seosko kućanstvo za sebe - pitka voda, odvodnja, otpad, rasvjeta, promet itd. - u gradu zahtijevaju postojanje posebnih organizacija za njihovo obavljanje. To je obično značilo da su takvi poslovi padali u dio državi, njezinim središnjim i mjesnim upravnim organima. Prvo, nitko osim države nije mogao smoci sredstva potrebna za infrastrukturu nekih skupljih među tim djelatnostima (npr. promet). Drugo, velik dio tih djelatnosti nije mogao privući poduzetnike izgledom na dobit (npr. muzeji). Treće, moralna uvjerenja ljudi opirala su se predodžbi da bi obavljanje djelatnosti koje služe pomaganju ljudima u stanju nužde (npr. zdravstvo) bilo izvor privatnog profita.

Ovo je proširenje kruga poslova dovelo do jednako spektakularnog porasta opsega i diferenciranosti državne uprave: od sredine 19. do sredine 20. stoljeća uprava je razvijenih država porasla gotovo u omjeru 1 prema 100. Broj resora povećao se od pet klasičnih - vanjski poslovi, vojska, policija, pravosuđe, financije - na niz novih zadaća u regulaciji gospodarstva, prometu, komunikacijama, prijenosu i distribuciji raznih oblika energije, obrazovanju, zdravstvu, kulturi, socijalnoj dobrobiti i socijalnoj sigurnosti, statistici, meteorologiji i mnogim drugim. Značajno je da se te nove djelatnosti državne uprave, za razliku od klasičnih resora vlasti, ne oslanjaju prvenstveno na državni monopol organizirane fizičke sile, da mahom ne primjenjuju prisilu prema građanima, već im nude usluge.

Raspon diferenciranosti državnog upravnog sustava toliko se povećao zbog tih promjena da se raznovrsnost poslova morala odraziti na ustrojstvu. Pored klasičnih organa uprave, uglavnom ministarstava u središtu i njima izravno podređenih regionalnih i lokalnih organa, nastaje nova kategorija, tzv. upravne organizacije (ovdje se taj izraz upotrebljava u specifičnom tehničkom smislu) s većom mogućnošću da svoje ustrojstvo prilagode raznovrsnosti poslova svake od njih. U isti mah pojedini upravni resori obavljaju svoje poslove preko odgovarajuće mreže ustanova - škole, bolnice, pošte, željeznice itd. - od kojih je svaka utemeljena na sebi svojstvenim organizacijskim načelima i u tome nužno do određene mjere neovisna o organizaciji same državne uprave.



U odnosu između poslova i ustrojstva upravnog sustava dolazi do napetosti između zahtjeva da se u tako proširenom i diferenciranom sustavu ustrojstvo svake upravne organizacije prilagodi njezinim specifičnim poslovima i otpora-inercije jedinstvenih principa organiziranja državne uprave naslijeđenih iz prijašnjih razdoblja.

#### *4. Uprava u razdoblju dekoncentracije javnih poslova*

Drugom polovicom 20. stoljeća dolazi do nove promjene u državnoj upravi. Sve se više širi kritičnost prema državi kao takvoj, skepticizam prema njezinoj podesnosti kao nositelja javnih poslova i distanciranost od nje kao glavne i vječne institucije političkog uređenja ljudskog društva. Razlozi su takvog preokreta u mišljenju i raspoloženju ljudi u razvijenim zemljama, prije svega negativna iskustva s državom tijekom 20. stoljeća: stotine milijuna mrtvih i onesposobljenih, neizmjerljivi materijalni i moralni gubici u međudržavnim oružanim obračunima, u unutarnjim nasilnim sukobima oko državne vlasti, kao i u zloupotrebi te vlasti države u tlačenju i masakriranju vlastitih državljana. Pored moralne odvratnosti i zgražanja koje ta zbivanja izazivaju u ljudima, misli se i na opasnost koju eventualni budući međudržavni sukobi visokom tehnologijom predstavljaju za samo preživljavanje ljudske vrste. Usporedno s time dolazi do postupnih, ali ne manje značajnih i s vremenom sve bržih promjena u samom ljudskom društvu. Funkcionalna diferencijacija pojedinih područja djelatnosti: politike, gospodarstva, znanosti, prava, umjetnosti, religije, sindikata, obrazovanja, zdravstva itd., zamjenjuje tradicionalnu okomitu raslojenost ljudskih društava na kaste, staleže, klase kao glavne dimenzije društvene strukturiranosti. Time se relativizira do tada dominantan položaj državne vlasti u odnosu prema drugim djelatnostima u društvu; ona postaje jedan sektor, sektor politike, među drugima. Povećavanje gustoće svjetskog društva, od demografske do komunikacijske i informacijske, povećava međuovisnost ljudi u svjetskim razmjerima i relativizira položaj svakog teritorijalno ograničenog organizacijskog oblika, pa tako i države. Na razini neposredne praktičnosti, kritičnost prema državi izazivaju sve veći troškovi njezine djelatnosti.

Državu se nastoji ograničiti kako u opsegu njezinih poslova tako u načelima njezina ustrojstva. Nastoji se ograničiti ekspanzija djelokruga države uvođenjem načela supsidijarnosti, prema kojem bi država trebala preuzeti na sebe samo one djelatnosti, kao javne službe, za koje nema adekvatnih nedržavnih

nositelja. Gdje god je to moguće nastoji se i na obavljanje državnih javnih službi i uopće državnih djelatnosti primijeniti kriteriji tržišta i ustrojstvena načela koja su uobičajena kod organizacija na tržištu. Neke tradicionalne upravne djelatnosti, osobito na području tehničkih i komunalnih službi, nastoje se prenijeti na privatne poduzetnike koji bi ih obavljali motivirani ostvarivanjem dobiti. Kompromisno rješenje predstavlja prenošenje državnih javnih službi na organizacije tzv. trećeg sektora, na nedržavne organizacije neprofitnog značaja. Katkada država naprosto nudi određenu subvenciju organizaciji koja bi preuzela neku društveno važnu djelatnost i pridržava si pravo nadzora nad njome, odnosno odobrava pojedincima u određenim situacijama potrebitosti materijalnu pomoć, kako bi oni sami mogli odabrati službu i njezina nositelja koji bi riješili njihov problem.

U unutarnjem ustrojstvu državnog upravnog sustava navedene se tendencije izražavaju u sve češćoj primjeni timova i radnih skupina unutar kojih ne vlada hijerarhija, već su pojedini članovi načelno ravnopravni i pridonose izvršavanju zajedničke zadaće prema svojoj stručnoj kvalificiranosti. Posebna su iznimka od hijerarhijske piramide tzv. projekti, tj. ad hoc organizirane skupine službenika i stručnjaka za vremenski ograničene ali važne zadaće. Unutar projektne skupine postoji vodstvo (projektni management), ali skupina kao cjelina nije uklopljena u hijerarhijsku piramidu upravnog organa i u unutarnjim je odnosima među suradnicima projekta bliža međusobnoj jednakosti članova nego podređenosti i nadređenosti, a u odlučivanju veća je težina stručnog razloga nego hijerarhijske zapovijedi.

Ove promjene nesumnjivo otvaraju veći manevarski prostor sustavu javne uprave i omogućuju da se u njegovu ustrojstvu specifičnosti poslova pojedine upravne organizacije neposrednije i potpunije izraze.

Da vidimo što o ostvarivanju tih mogućnosti misli suvremena upravna znanost u odnosu na dva velika upravna sustava, u Njemačkoj i u SAD.

### III. Suvremena upravna znanost o odnosima poslova i ustrojstva

Usporedit ćemo mišljenja nekih suvremenih pisaca s područja upravne znanosti u Njemačkoj i u SAD. Ta su dva upravna sustava u svom nastajanju bila pod utjecajem posve različitih teorijskih polazišta. U Njemačkoj se i danas autori pozivaju na Maxa Webera kao ishodište svakog teorijskog razmišljanja

o upravi: on je utvrdio "osnovne crte jednoobraznosti...u tipu birokracije: općenito uređene službene nadležnosti, hijerarhija ureda, djelovanje na temelju spisa, vezanost pravilima u vođenju ureda, profesionalno činovništvo itd." (Koenig, 1996/97, 14). U SAD usporedivi je klasik Frederick Winslow Taylor, utemeljitelj "znanstvenog upravljanja" (1911), kojem je cilj bio pronaći kako najuspješnije i najekonomičnije obaviti svaki pojedini posao, u prvom redu u industrijskoj proizvodnji. Da vidimo kako ova različita ishodišta utječu na današnja mišljenja o odnosu djelatnosti i strukture upravnih organizacija.

### 1. Njemačka

"Organizacija slijedi funkciju. Nadležstva oblikuje različitost zadaća koje su im dodijeljene, zatim njihovo svakodobno uklapanje u upravni sustav (vanjska organizacija nadležstava), dok se posebnosti upravnih prostora odražavaju na njihovom unutarnjem ustrojstvu" (Mueller, 1996/97, 186). Pored toga, i na poslove i na ustrojstvo uprave djeluje vrijeme, jer "svako razdoblje povijesti države" proizvodi "poseban tip uprave, koji je obilježen svojstvenim ciljevima i specifičnim sredstvima kojima se služi" (Forsthoff, 1973, cit. kod Ellwein, 1986/87, 43). Sudeći po tim tvrdnjama, djelatnost - ciljevi i sredstva, funkcije - opredjeljuje ustrojstvo njemačke uprave.

Svako razdoblje u razvitku pridonijelo je izgledu njemačke uprave obilježja koja su mu svojstvena. Polazište je obilježeno načelom hijerarhije: "Unutarnja organizacija upravnih nadležstava u Saveznoj Republici Njemačkoj slijedi u načelu hijerarhijsko-piramidalno ustrojstvo" (Koenig, op.cit., 23). Zatim načelom jedinstva upravnog sustava, osobito na srednjoj razini u okruzima (Regierungsbezirke) i kotarima (Kreise) (ibid.). Isto tako, uprava odražava odnose političke vlasti ("das Politische" - ibid., 21); ustrojstvo državnog upravnog sustava nosi biljeg monopola organizirane fizičke sile u rukama države. Jedna je od manifestacija tog odnosa da upravni resor nadležan za poslove reda i sigurnosti, resor unutarnjih poslova, obavlja pored toga poslove koji se odnose na upravni sustav u cjelini. Tako su u njemačkoj upravi ministarstva unutarnjih poslova zemalja, primarno odgovorna za pitanja reda i sigurnosti, ujedno nadležna za opća pitanja uprave i ustava, za službenički sustav, za nadzor nad komunalnim jedinicama (Thieme, 1996/87, 305).

Demokratske reforme odrazile su se u njemačkoj upravi u prvom redu u prihvaćanju principa pravne vezanosti uprave, osobito vezanosti ljudskim i građanskim pravima pojedinaca, tako da je ranija nevezana moć uprave sada ograničena institucijom nadležnosti, kao pravom propisane ovlasti ali i dužnosti upravnog organa da obavi neki posao.<sup>5</sup> Naglašava se načelo diobe vlasti, kako u horizontalnoj dimenziji između zakonodavstva, sudstva i uprave, tako u vertikalnoj između središnje uprave s jedne strane, a regionalne i, osobito, lokalne samouprave s druge (Koenig, 1996/97, 21). Hijerarhija se sada opravdava svojom nužnošću kako bi se ostvarilo načelo ministarske odgovornosti pred parlamentom.<sup>6</sup> Strogost hijerarhijske podređenosti i nadređenosti sada je ublažena postojanjem kolegijalnih organa, odbora i vijeća te proširenjem prava suodlučivanja koje je zajamčeno radnicima i na državne službenike (ibid. 23-24).

Industrijalizacija i urbanizacija počela je u Njemačkoj prije demokratske promjene njezina političkog sustava, i ta je inverzija u redosljedu faza imala značajne posljedice. I bez obzira, međutim, na političke posljedice povijesnog kašnjenja demokratizacije, svojstvene značajke industrijskog i urbanog društva suočile su državni upravni sustav s karakterističnim novim zahtjevima i dovele do strmog povećavanja opsega uprave, osobito nastajanjem sustava socijalnih službi. Socijalni proračun Savezne Republike Njemačke povećao se između 1960. i 1992. preko 10 puta i dosegao 33% bruto društvenog proizvoda. Usluge pružaju mreže posve raznovrsnih i velikim dijelom autonomnih ustanova na području zdravstva, socijalne sigurnosti, školstva, kulture, komunalnih službi, prometnih i komunikacijskih usluga, informacijskih službi i dr. od kojih je svaka vrsta organizirana na sebi svojstven način. Jednoobraznost ustrojstva može se provesti samo kod državnih organa koji te službe povezuju i nadziru, a i tu raste napetost između raznovrsnosti ustanova i jedinstvenosti njihove upravne superstrukture.

Najnovija faza u razvitku, dekoncentracija državne vlasti i pluralizacija nositelja javnih upravnih funkcija, dovela je i u Njemačkoj do nastojanja da se smanji opseg državnog upravnog sustava, do krilatice tzv. vitke države

<sup>5</sup> To je izraženo definicijom da "se moderna uprava temelji na komunikacijskoj stabilizaciji općenito ustanovljenih nadležnosti pomoću ustrojstva" (Koenig, 1996/97, 21).

<sup>6</sup> "Ako ministar u svom resoru ne može do kraja provesti svoju volju, ne može ni biti pozvan na odgovornost" (Mueller, 1996/97, 195).

(schlanker Staat) i interesa za elastičnije metode upravljanja, nastale u privrednim poduzećima, a opisane i razrađene u engleskoj i američkoj upravnoj literaturi (npr. total quality management - upravljanje kojem je kvaliteta rezultata prvenstveno i presudno mjerilo, Koenig, op.cit., 15). Pojedine se javne službe nastoje prenijeti na nedržavne nositelje, bilo njihovom privatizacijom tako da bi se dalje vodile po načelu ostvarivanja dobiti za svoje privatne vlasnike, bilo prenošenjem na organizacije tzv. trećeg sektora - sindikati, crkve i dr. - koje bi se u njihovom obavljanju inspirirale motivima više u skladu s njihovim javnim karakterom nego što je to privatna dobit. U tijeku je pravno i faktično izjednačavanje statusa zaposlenih u državnoj upravi sa statusom uposlenika u drugim djelatnostima, protezanje općih propisa o radnom odnosu i na državne činovnike i namještenike.<sup>7</sup> Ova bi najnovija etapa u evoluciji njemačke državne uprave, ako najavljene i provedene reforme uspiju, bitno povećala raznovrsnost sustava javne uprave, pa i raznovrsnost njegova ustrojstva, tako da bi se uvodno spomenuto načelo da organizacija slijedi funkciju moglo početi ostvarivati.

Međutim, promjene u stvarnom izgledu njemačke uprave čini se da su znatno skromnije od očekivanih. Kao da se značajke pojedinih razdoblja u razvitku ne smjenjuju nastupanjem nove faze, već se kumuliraju, od hijerarhije do službeničkog suodlučivanja, ma kako raznorodne same po sebi bile.

U Njemačkoj upravi nalazimo i danas standardne elemente ustrojstva koji se ne mijenjaju od resora do resora, dakle od jednih poslova do drugih, i koji su izvanredno stabilni u vremenu i pored radikalnih promjena kako političkog okruženja uprave tako i vladajuće upravne doktrine.

Temeljni je element ne radno mjesto, već osnovna organizacijska jedinica (Funktionseinheit - Modul) koju čine voditelj, referenti (Sachbearbeiter) i suradnici. To je tradicionalna njemačka organizacija uprave koju nalazimo, primjerice, još u Weimarskoj Republici, gdje su ministarstva bila ustrojena od "trojki", osnovnih organizacijskih jedinica sastavljenih od jednog referenta, jednog "konceptualca" (izrađivača koncepta rješenja) i jednog kancelista (Brecht, 1954).<sup>8</sup> Broj hijerarhijskih stupnjeva kreće se od 2 u općinama do 6 u nekim ministarstvima, s tim da je prosjek 3 stupnja: osnovne organizacijske jedinice, odjeli, šef nadležstva. Pored te linijske hijerarhije tzv. funkcijskih jedi-

<sup>7</sup> Njihov se broj, zajedno s radnicima zaposlenim u državnom upravnom sustavu, penje na 6,6 milijuna (1996) ili 7,9% stanovništva odnosno 18,3% ukupno zaposlenih (Grunow, 1996/97, 334).

nica postoji mreža "poprečnih" jedinica (*Querschnitteinheiten*) za poslove održavanja same organizacije, kao što su evidencija spisa, računovodstvo, personalni poslovi, s ingerencijom - svaka za svoje područje - nad linijskim jedinicama. Tako da struktura pruža sliku matrice s funkcijskim jedinicama kao stupcima i poprečnim jedinicama kao redovima (Mueller, op.cit., 188-192).

Ipak, širenje upravnih poslova i prijelaz težišta od poslova vlasti na poslove službe nisu mogli ostati bez odgovarajućih posljedica na području ustrojstva. Novi resori, neovisniji o državnoj prisili, postaju zbog toga i otvoreniji za uvođenje stručnih organizacijskih jedinica. Od tzv. podupirućih jedinica, bilo općih - ekonomat, vozni park, prijepis i dr. - bilo osobnih (kabineti), preko savjetodavnih jedinica (npr. za planiranje) i pojedinačnih stručnih savjetnika, do razlikovanja formalnog ustrojstva (*Aufbauorganisation*) i načina stvarnog odvijanja poslova u kojem i neformalni kontakti igraju značajnu ulogu (*Ablauforganisation*) (Mueller, 1996/97, 193-195). U novim organizacijskim jedinicama za obavljanje javnih službi princip ekonomičnosti i uspoređivanje koristi i troškova postaju znatno važniji nego u klasičnim resorima vlasti. Isto tako raste važnost informacija i znanja, a s njome i stupanj profesionalizacije službenika.

I pored tih promjena ustrojstva državne uprave, međutim, hijerarhijska piramida ostaje i danas osnovni strukturni obrazac državne uprave. "Pri tome je, pri međunarodnoj usporedbi, manje napadno da takav temeljni obrazac komunikacijske stabilizacije organizacijskih odnosa (hijerarhija) postoji, već je značajno kojom se jednakomjernošću on primjenjuje na svim razinama javne uprave od ministarstava do lokalne uprave" (Koenig, 1996/97, 23). Vladajuća je upravna doktrina skeptična prema novim idejama, osobito prema prenošenju organizacijskih rješenja iz privrede u upravu: "Racionalnost javnog sektora ne može se svesti na načelo kojim djeluje *homo oeconomicus*. Upravni djelatnici postupaju drugačije od poduzetnika" (Koenig, 1996/97, 24).

Isti autor (na navedenom mjestu) upozorava da se ne bi smjelo pretjerivati s primjenom načela tržišta na upravu, jer da ima državnih djelatnosti na koje mjerila tržišta naprosto nisu primjenjiva: "Iz perspektive klasične uprave treba pri tome upozoriti na temeljnu činjenicu da se kod upravnih zadaća radi,

<sup>8</sup> Zanimljivo je naći u spisu Nikole Škrleca Lomničkog *Misli o regulaciji rada Namjesničkog vijeća*, nastalom najvjerojatnije između 1779. i 1782. godine, kad je Škrlec bio referent u ugarsko-hrvatskom Namjesničkom vijeću u Požunu, analogni prijedlog za ustrojstvo komisija Vijeća od kojih bi svaka trebala imati svoga tajnika, zatim jednog "koncipista" i jednog kancelista (*Nikola Škrlec Lomnički 1729-1799*, svezak II. - u pripremi).

u gospodarskom pogledu, o javnim dobrima koja su baš izuzeta iz tržišta i njegovih mehanizama usklađivanja pojedinačnih preferencija, i o kojima se donose kolektivne, dakle političko-upravne odluke. Stoga načelno nema smisla proizvoditi i raspodjeljivati takva dobra na neke vrste simuliranom tržištu...Nema povijesnog dokaza da tržište u svim životnim situacijama pruža više od države" (ibid., 31). Tako da, pored svih promjena i reformi, može Koenig (op.cit., 15) ustvrditi: "Njemačku upravu možemo razumjeti kao klasični upravni sustav, jer se njezin birokratski poredak djelovanja, stvoren početkom moderne, održao do danas, pored svih političkih nestabilnosti i promjena, a obogaćen je iskustvom razvijenih obrazaca legalističke pravne kulture, merkantilističkog uplitanja u gospodarstvo, te, a to nije najmanje važno, i regulativnom idejom političkog sustava koji u sebi uključuje i javnu upravu kao 'državu koja radi' (den arbeitenden Staat)".

## 2. Sjedinjene Američke Države

Promotrimo sada čitav problem iz drugog kuta gledanja na upravne organizacije, iz tradicije koja se ne smatra u svemu vezanom autoritetom Maxa Webera, već je u njoj u mnogo jačoj mjeri prisutna tradicija Fredericka W. Taylora.<sup>9</sup> Taylor je bio, izvorno, praktički pogonski inženjer te polazi uvijek od pitanja: što daje rezultate, what works? Stoga i za današnje upravne stručnjake polazna točka u određivanju organizacije nisu naprosto poslovi, već uvjeti uspješnosti u njihovu obavljanju. Među uvjetima uspješnosti, organizacija je bitan čimbenik, ali ne organizacija kao apstraktna shema međusobnih odnosa na radu, već kao "sustav svjesno međusobno koordiniranih aktivnosti i snaga dviju ili više osoba" (Barnard, 1968, 72). Organiziranost uključuje i motiviranost članova organizacije, sve do "osjećaja poslanja", i prerasta u pojam organizacijske kulture.<sup>10</sup>

Knjiga Jamesa Q. Wilsona *Bureaucracy, What government agencies do and why they do it* (1989) počinje primjerima uspješnih pothvata državnih upravnih organizacija (u najširem smislu riječi):

<sup>9</sup> "Uvidi Maxa Webera su korisni, ali samo do određene točke" misli J.Q. Wilson (1989, X). Međutim, on pojednako otklanja taylorističku dogmu o "jednom najboljem putu": "Organizacija je važna, ali je isto tako činjenica da ne postoji jedan najbolji način organiziranja" (ibid., 25).

<sup>10</sup> "Svaka organizacija ima određenu kulturu, naime trajan način razmišljanja o središnjim zadaćama organizacije i o ljudskim odnosima u njoj" (Wilson, 1989, 97).

- U vojnim operacijama na zapadnoj fronti u Drugom svjetskom ratu i njemačka i francuska vojska polazile su u organizaciji vojnih jedinica od svojih iskustava u Prvom svjetskom ratu. Nijemci su iz tog iskustva izvukli ispravne zaključke od Francuza, pa su stoga bili izrazito uspješniji u novom sukobu 1940. godine. U njemačkoj ofenzivi u svibnju i lipnju 1940. godine, na primjer, Wilson (1989, 3 i sl.) ocjenjuje kao bitno da je Nijemcima uspjelo neosobnu hijerarhijsku organizaciju, kakva je vojska u mirnodopskom stanju, pretvoriti na vrijeme i u dovoljno velikim razmjerima u povezanu cjelinu razmjerno samostalnih vođenih skupina - udarnih pješćkih grupa, oklopnih odreda, zrakoplovnih eskadrila - koje su samoinicijativno rješavale svaka svoje konkretne borbene zadaće u okviru postavljenih strategijskih ciljeva.

- Ili, uspoređujući dva kazneno-popravna doma u SAD, jedan izrazito uspješan, a drugi očigledno neuspješan, autor nalazi razlog toj razlici u organizacijskoj atmosferi, ili kulturi, jednoga i drugog. Temelj uspjeha u jednom bila je ispravna ocjena direktora da su kažnjenici osuđeni zločinci, dakle potencijalno opasan soj ljudi, i da ih stoga treba držati neprestano zaposlene, inzistirati na disciplini u svim detaljima, osobito na osobnoj čistoći i urednosti, i tako ujedno položiti temelje procesu njihove socijalne rehabilitacije. Dok je upravitelj neuspješne institucije polazio od pretpostavke da su kažnjenici, naprosto, građani lišeni slobode koje treba, što je više moguće u zatvorskim uvjetima, prepustiti njihovoj autonomiji kao građana, vlastitoj inicijativi i ograničenoj samoorganizaciji.

- Ili, u jednoj školi unutar jednog velikog američkog grada nastala je neizdrživo teška situacija s đacima čije je ponašanje bilo potpuno nedisciplinirano i često na rubu kriminaliteta. Situaciju je okrenuo novi upravitelj koji je školu iz timske organizacije pod profesionalnim autoritetom nastavnika privremeno pretvorio u ustanovu pod svojim vlastitim upravnim autoritetom s političkom podrškom gradskih vlasti.

Nema sumnje da su to tri iznimna primjera. Razlikuju se između sebe po prirodi svoje zadaće, po organizacijskoj kulturi svake od tih organizacija i po rasporedu vlasti odnosno autoriteta u njima (Wilson, 1989, 365). U upravnoj svagdašnjici, međutim, talentirani i snažno motivirani pojedinci uvijek su manjina. Treba računati s prosječnom motiviranošću i s onim ograničenjima s kojima se u svom radu susreću obični prosječni ljudi. Motivi i ograničenja o



kojima je riječ proizlaze iz mjere u kojoj su vidljivi te se mogu ocijeniti bilo djelatnost koju članovi organizacije obavljaju, bilo rezultati do kojih ta djelatnost dovodi. Organizacije kod kojih je vidljivo i jedno i drugo Wilson naziva "proizvodnim" (npr. uprava socijalnog osiguranja) i smatra da u njima sama situacija dvostruke vidljivosti dovoljno motivira njihove članove. Ali postoje organizacije u kojima se lako može pratiti djelatnost, ali je teško ocijeniti rezultate ("proceduralne" organizacije, npr. vojska u mirnodopskom stanju), ili organizacije gdje su rezultati očigledni, ali je teško pratiti djelatnost pojedinaca u njima, pa ocijeniti koliko su oni zaslužni za uspjehe odnosno krivi za neuspjehe (npr. državni inspektorat higijensko-tehničke zaštite na radu). U te dvije skupine organizacija važan je preduvjet uspješnosti postojanje profesionalne stručne discipline odnosno čvrstih etičkih stavova kod njezinih članova. Konačno, ima organizacija gdje je podjednako teško ustanoviti tko što radi i ocijeniti uspjeh organizacije u cjelini, npr. diplomatske organizacije, pa se naprosto mora prepustiti organizaciji da "izlazi na kraj sa svojim problemom" (coping) kako najbolje zna i može (Wilson, 1989, 28, 158 i sl.).

Pažnju valja usmjeriti na one elemente organizacijske kulture koji neposredno motiviraju članove organizacije na osobnu angažiranost u radu. Uvjeti takve angažiranosti razlikuju se prema razini u organizacijskoj hijerarhiji na kojoj se pojedinci nalaze: "operativci" na razini neposrednog izvršavanja, menadžeri kao srednji sloj u hijerarhiji i opći rukovoditelji (executives) na vrhu. Specifičnost je svake od tih razina u tipu interesa koji će vjerojatno biti važni za djelatnike na svakoj od njih: od neposredno materijalnih do dugoročno institucionalnih. Ključ motiviranosti na svakoj od razina je primjereno zadovoljavanje tih specifičnih interesa.

\*\*\*

Ako usporedimo stavove upravnih znanstvenika u Njemačkoj i u SAD, vidimo da obje sredine polaze od stavova svojstvenih svakoj od njih. Njemački pisci nadovezuju se na Webera i misle da su beneficije upravne službe i danas uglavnom dovoljne da motiviraju ljude za rad u upravi. Američki stručnjaci, sjećajući se Taylora, i danas razmišljaju o tome kako poboljšati motiviranost javnih službenika - iako nemaju iluzija o stanju koje u tom pogledu vlada u američkoj javnoj upravi. I kod jednih i kod drugih, međutim, organizacija bi

trebala polaziti od funkcije, ustrojstvo odnosno organizacijska kultura morali bi biti prilagođeni djelatnosti.

Ima li nekih pravilnosti u organizacijama uopće a posebno u upravnim organizacijama koje, i u Njemačkoj i u SAD pa i drugdje, posreduju između djelatnosti i ustrojstva? I što se s vremenom mijenja u tim pravilnostima?

#### IV. Informacijski i interesni kontekst odnosa djelatnosti i ustrojstva upravnih organizacija

Nema sumnje da poslovi utječu na ustrojstvo organizacija, pa posebno i upravnih organizacija, u svakom pojedinom slučaju: socijalni rad s invalidima, inspekcija parnih kotlova, konzularno predstavništvo ili burza rada zahtijevaju svaki svoj način ustrojstva. Pitanje je ima li nekih općih pravilnosti u odnosu poslova i ustrojstva, pravilnosti od kojih bismo mogli poći u načelnom razmišljanju o svim poslovima i svim organizacijama, tako da bismo se sa specifičnom problematikom svake pojedine organizacije mogli suočiti takoreći na pripremljenom terenu, a osim toga mogli uočiti trendove u mijenjanju odnosa poslova i ustrojstva kroz vrijeme.

Svako bi takvo pravilo moglo vrijediti samo u okviru drugih, općenitijih pravilnosti koje su, na temelju iskustva, ustanovljene za sve organizacije, kao i posebno za upravne organizacije u sklopu državnog sustava. To su pravilnosti: (1) organizacije kao strukture koja stabilizira interakciju ljudi; (2) organizacije kao strukture koja djeluje u određenoj okolini; (3) organizacije kao strukture koja se diferencira, a diferencijacijom dobiveni elementi moraju se integrirati u djelatnu cjelinu; i (4) upravne organizacije koja je dio države i obilježena svojstvenim značajkama državnosti.

##### 1. Stabilizacija interakcije

Organizacija je takva društvena struktura kojom se interakcija ljudi - naime, dvoznačni proces koji podjednakom vjerojatnošću vodi u suradnju i u sukob, koji stvara ovisnost pojedinca i time potiče njegovu težnju prema neovisnosti - nastoji stabilizirati na suradnju i na onu mjeru ovisnosti koja je članovima organizacije, ma iz kojih razloga, na dulji rok prihvatljiva. Što je, kraj takve stabilizacije, s drugim polom interakcije, sa sukobom? Sukob se u organizaciji normativno isključuje, u organizaciju se ugrađuju posebni mehanizmi za

rješavanje sukoba, a neki se potencijali međusobnog sukobljavanja nastoje kanalizirati u konfrontacije izvan organizacije, možda u sukob među organizacijama, od konkurencije do ratovanja. Koja je mjera ovisnosti prihvatljiva za članove organizacije? Načelno, ona mjera koju oni ne doživljavaju kao dovođenje u pitanje njihovih interesa. To znači da se ovisnost može kompenzirati interesnim prednostima koje članovi u organizaciji ostvaruju i kojim su prednostima oni spremni žrtvovati svoje težnje prema neovisnosti.<sup>11</sup> Ta je osnovna svrha organiziranja, stabilizirati interakciju, neovisna o poslovima, o djelatnosti koju organizacija obavlja, ona u neku ruku logički prethodi svakom ostvarivanju vanjskih ciljeva.

Kako u odnosu prema sukobu tako i u odnosu prema ovisnosti, stabilizacija postignuta u organizaciji može biti samo privremena i nikad nije u svom djelovanju do kraja pouzdana. Ne treba zaboraviti da se u organizaciji, unutar okvira postavljenih ustrojem, svakodnevno odvija interakcija među ljudima, interakcija koja ostaje ambivalentna, koja uvijek iznova istodobno i ravnopravno motivira na suradnju i vodi u sukob, nameće ovisnost i time motivira želju za neovisnošću.<sup>12</sup>

## 2. Okolina organizacije

Organizacija je takva društvena struktura koja djeluje u određenoj fizičkoj, informacijskoj i društvenoj okolini. Svojstva te okoline i njezin utjecaj na organizaciju opredjeljuju način na koji i mjeru do koje se njezini poslovi mogu izraziti u njezinu ustrojstvu.

Pri tome nije uvijek lako reći djeluju li ta ograničenja na organizaciju iz njezine okoline ili su postala sastavni dio same njezine unutarnje strukture i funkcioniranja. Organizacija je, u jednoj dimenziji svoga određivanja, neslučajni raspored ljudskih postupaka. Kao takva ona je, mjestom i vremenom ograničena, negacija općeg zakona fizike po kojem svaki neslučajni raspored

<sup>11</sup> Pojam organizacijske kulture svodi se, u posljednjoj liniji, na način kako je interesno kompenziran gubitak neovisnosti svakog njezinog člana. Ljudi razmišljaju o organizaciji i o svojem mjestu u njoj ovisno o mjeri u kojoj njihov osobni rad i položaj u sustavu zadovoljava njihove osobne interese, od usko materijalnih do ma kako transcendentno principijelnih.

<sup>12</sup> Ova rezidualna nestabilnost organizacije tjerala je ljude da potraže dodatne izvore stabilnosti habitualizacijom organizacije u instituciju. Ubrzo se, međutim, pokazalo da ono što se dobiva institucionalnim učvršćenjem znači gubitak u elastičnosti, u mogućnosti prilagodavanja organizacije promijenjenim uvjetima u okolini. Tema odnosa organizacije i institucije prelazi okvir ove rasprave (detaljnije o tome v. Pusić, 1999).

teži prema slučajnom. Da bi se organizacija, kao negentropski izuzetak, mogla održati, potrebno joj je neprestano unošenje materije-energije iz okoline u njezinu vlastitu strukturu i funkcioniranje.<sup>13</sup> Međutim, raspoloživa je materija-energija uopće ograničena istim zakonom njezina entropijskog razgrađivanja: oskudica je načelno opće stanje, i bez obzira na njezine druge lokalne i specifične izvore. Stoga je i ekonomičnost vrlo fundamentalan zahtjev u odnosu prema ponašanju organizacija, fundamentalan u tom smislu da proizlazi iz same prirode njezina ustrojstva, prije svakog imperativa koji okolina organizaciji nameće.

Ili, organizacija je, u drugoj dimenziji svoga određivanja, proces prikupljanja i prenošenja, odašiljanja i primanja, pohranjivanja i dozivanja informacija. Bez informacija organizacija nije kadra funkcionirati, ali je njezin kapacitet primanja i iskorištavanja informacija ograničen. Tako je uvijek izložena dvostrukoj opasnosti. S jedne strane, nedostatak informacija može je dovesti u stanje neizvjesnosti i paralizirati svaku akciju. S druge, preobilje informacija koje organizacija nije u stanju u raspoloživom vremenu obraditi i iskoristiti može imati isti paralizirajući učinak na njezino djelovanje.<sup>14</sup> Tehnologija koju organizacija u svom radu primjenjuje sastavni je dio njezine strukture - kako tvrdi J. Woodward, ali je ujedno i dio njezine okoline, kao ukupne količine u danom vremenu raspoloživih znanstvenih i tehničkih informacija. Održavanje ravnoteže između paralizirajuće neizvjesnosti i nesavladive redundancije temeljni je problem svake organizacije.

Ili, organizacija kao društvena struktura u svom je razvitku dio razvitka društva iz kojeg je nikla, od čarobnjačkog pogona u planinama Nove Gvineje do multinacionalne korporacije u neboderima Detroita. Tako se sve tendencije u razvitku ljudskog društva i svi interesi koji u tom društvu svakodobno postoje nužno odražavaju na razvitak svake organizacije. Recimo, tendencija rasta društvene gustoće u demografskom i komunikacijskom smislu, rasta ljudskog zna-

<sup>13</sup> Materija-energija koja ulazi u organizaciju da bi služila njezinoj negentropskoj stabilizaciji poprima u njoj posve različite oblike. Tako A. Cotta (1976) smatra da je i "organizacijska moć", naime mogućnost zapovijedanja i sankcioniranja prekršaja u organizaciji, kojoj je moći konačni temelj, ma kako udaljen, monopolizacija fizičke sile u rukama države, oblik energije u unutarnjem funkcioniranju organizacije (str.175).

<sup>14</sup> Informacijski kapacitet organizacije određen je njezinim rasponom pažnje: "Što će se dogoditi ovisi o tome na koje se pravilo pozivamo, koju akciju pokrećemo, koju vrijednost imamo pred očima, koji se takmaci mobiliziraju, koje prilike uočavamo, koji se problemi povezuju s kojim rješenjima, od kojeg gledanja na svijet polazimo" (March i Olsen, 1989, 61).

nja i tehnološke osposobljenosti, rasta društvene produktivnosti i ukupnog bogatstva, širenje kruga legitimnosti interesa, tj. porasta broja onih interesa čije je zastupanje i ostvarivanje društveno prihvaćeno. Pri tome se svaka od navedenih tendencija može promatrati kao proces mijenjanja okoline organizacije, a može se razumjeti i kao mijenjanje njezina vlastitog djelokruga i ustrojstva.

### *3. Diferencijacija-integracija organizacije*

Organizacija je društvena struktura koju njezina okolina potiče na neprestanu diferencijaciju, kako bi svojom raznovrsnošću mogla pratiti beskonačnu raznovrsnost okoline i adekvatno reagirati na utjecaje iz nje. Istodobno valja diferencijacijom dobivene sve raznovrsnije elemente povezati, integrirati u djelatnu cjelinu. Metode kojom se integracija najbolje postiže ovise o raznim okolnostima, u prvom redu o stupnju složenosti organizacije. Jednostavne organizacije integrirane su, u pravilu, svojim ciljem, svrhom koju organiziranim djelovanjem valja ostvariti: iskopati jarak, zajednički lov, jednostavni obrt. Složenije organizacije nastoje postići povezanost uspostavljanjem trajnih odnosa na radu među svojim članovima, odnosa koji su nezavisni od svakodobnih ciljeva, svrha, poslova koji se zajednički obavljaju. To su odnosi podređenosti i nadređenosti: časnici i vojnici, poslovođe i radnici, šefovi i činovnici. Najsloženije organizacije u najnovije vrijeme integrirane su metodama rada, načinom kako se poslovi obavljaju. U takvim organizacijama ljestvica podređenosti i nadređenosti gubi svoj izvorni smisao, sve se češće primjenjuju radne skupine, timovi, u kojima su članovi načelno međusobno ravnopravni: istraživački zavodi, projektne grupe, kirurške ekipe.

Mogućnost organizacije da se diferencira ograničena je s dva faktora: jedno su ograničenja koja organizaciji nameće njezina okolina, odnosno raspoloživost materije-energije u prikladnom obliku, a drugo je kapacitet integrativnog okvira organizacije, mogućnosti koje pruža konkretni način međusobnog povezivanja kojime se u organizaciji stvara jedinstvo iz šarolikosti dijelova. Najmanji kapacitet povezivanja ima integracija organizacije pomoću njezina cilja; takva je integracija kratkotrajnija, manje obuhvatna i manje neovisna o društvenoj sredini nego integracija po dimenziji odnosa i po dimenziji načina rada. Za sada najveći kapacitet povezivanja ima integracija informacijskim sustavima, znanjem koje je zajedničko velikom broju članova organizacije.

#### *4. Državna sila i organizacije državne uprave*

Organizacije državne uprave isprva su neposredni nositelji državnog monopola organizirane fizičke sile, pa ta njihova uloga utječe na njihovo ustrojstvo, bez obzira na konkretne poslove koje obavlja konkretni upravni organ. I to kako u prvom razdoblju kad se takav monopol uspostavlja, tako i u drugom kad je prvenstvena namjera demokratsko ograničavanje državne sile. I prvi i drugi cilj, održati vlast i ograničiti je, najprije ostvariti unutarnju i vanjsku sigurnost države, a zatim ostvariti ideal pravne države, punu zakonitost i zaštitu prava građana, vode prema jednoobraznosti ustrojstva, jer se radi o jedinstvenim ciljevima, ma kakve poslove pojedina organizacija radila.

Tek kad se državna uprava počinje naglo širiti, onkraj poslova koje zahtijeva održanje vlasti, na raznovrsne poslove javnih službi, ta se raznovrsnost počinje odražavati i na raznovrsnosti ustrojstva odgovarajućih upravnih organizacija. Do još neposrednijeg utjecaja poslova na ustrojstvo dolazi u najnovijem razdoblju dekoncentracije državne vlasti i prenošenja javnih poslova na nedržavne nositelje.

Sve veća opća povezanost ljudi u svijetu, nastajanje sve gušće mreže međudržavnih i naddržavnih organizacija, kao i svjetskog sustava pravne regulacije, postupno relativizira tradicionalnu suverenost pojedine države, pa tako i njezinu silu unutar državnog područja. U perspektivi taj bi razvitak mogao dovesti do niza vertikalno diferenciranih upravnih sustava, od kojih svaki obavlja one poslove za koje ga njegov teritorijalni obuhvat čini najprikladnijim. Među tim poslovima bilo bi i takvih koji zahtijevaju mogućnost primjene prisile, ali to ne bi više zahtijevalo stvaranje monopola organizirane fizičke sile na razini koju predstavljaju današnje države. Takva bi promjena također povećala neposredan utjecaj poslova na ustrojstvo organizacija koje ih obavljaju.

Tradicionalno se pretpostavlja da je državna uprava ili birokracija, kako je zovu s pejorativnim prizvukom ili bez njega, više nego druge organizacije izložena opasnosti degeneracije u formalizam, sporost, aroganciju državnih službenika prema strankama, njihovu nemotiviranost za rad, zaboravljanju ciljeva kraj složenosti postupaka. S vremenom i s brisanjem oštre granice između organizacija državne uprave i drugih organizacija koje obavljaju poslove javnoga interesa sve se više uvida da navedene degenerativne pojave nisu ograničene na državnu upravu, već se pojavljuju kao disfunkcije svakog organiziranog

sustava koji je prešao određeni opseg i određenu mjeru složenosti. U rješavanju tog problema, kod svih organizacija, sve veću ulogu igra činjenica da članovi organizacije sve većim svojim dijelom pripadaju u isti mah zajednici svoje struke i da u tim profesionalnim zajednicama nastaju unutarnja, uglavnom nepisana, pravila o tome što se smatra prihvatljivom razinom kvalitete dotične profesionalne djelatnosti. Unutarnja profesionalna disciplina postaje važnija od unutarnje organizacijske discipline za usklađivanje pojedinačnih interesa s ciljevima i poslovima organizacije.

\* \* \*

Najnovije promjene u ustrojstvu organizacija, a osobito u prirodi njihova integracijskog mehanizma, otvaraju posve nove perspektive. Na svom prvom koraku organizacije, kao primarne kooperativne grupe, mogle su se zadovoljiti trenutačnim zajedničkim ciljem - u lovu, u ratu, u seobi - kao žarištem svoje povezanosti u akciji samo zato što su preko toga bile integrirane vrlo jakim vezama u razmjerno maloj društvenoj zajednici kojoj je grupa pripadala. Sve realne šanse preživjeti u opasnoj okolini ovisile su o bezuvjetnoj socijalnoj koheziji u toj maloj zajednici. Svaka je kooperativna grupa znala da toj zajednici pripada i ta je pripadnost u hodu rješavala sve probleme sukoba interesa i međuljudskih odnosa koji su se pojavljivali tijekom interakcije u ostvarivanju zajedničkog kratkoročnog cilja. Pa i sam taj cilj proizlazio je iz potreba i odluka zajednice kojoj je grupa pripadala.

U usporedbi s primarnom kooperativnom grupom, organizacija integrirana odnosima bila je, zapravo, prepuštena sama sebi, oslonjena isključivo na unutarnje mehanizme integracije nadređenošću i podređenošću. Tom je, ma i relativnom, neovisnošću o svojoj društvenoj okolini takva organizacija stekla neusporedivo veću mobilnost i prodornost; promjena ciljeva, promjena poslova, pa i promjena članova nisu utjecale na postojanje i kontinuirano djelovanje organizacije. Druga je strana, međutim, te oslonjenosti na samu sebe bila veća izloženost hijerarhijske organizacije opasnosti gubitka elastičnosti, opasnosti ukrućivanja, bilo zbog defenzivne ukočenosti pred okolinom, bilo kroz rutinizaciju svakog ljudskog djelovanja tijekom vremena, bilo uslijed postupnog blijeđenja privlačnosti njezinih ciljeva za njezine članove. Organizacija koja nema mogućnosti da se povremeno raspline u svojoj društvenoj matici i iz nje opet proizađe kao nova struktura - kao što su nastajale i nestajale pri-

marne kooperativne grupe - mora zakazati u času kad se njezine unutarnje snage pokažu nedovoljnima da se odhrvaju i okolini i vremenu.

Čini se da se prijelazom težišta integracije s odnosa na način rada, dakle na informacije, u glavama njezinih članova, ili u memorijama njezinih kompjutera - a te su informacije dio u društvu postojeće i raspoložive zajedničke ukupne zalihe informacija i znanja - opet nakon tisućljeća premješta težište povezivanja iz unutrašnjosti organizacije na njezinu društvenu okolinu. Ljudi koji rade u organizacijama nalaze kognitivne pretpostavke svoje djelatnosti - potrebno znanje i informacije - sve više u općim društvenim sustavima informiranja, školovanja, istraživanja, a sve manje u svakodobnim zapovijedima svojih hijerarhijski pretpostavljenih. A normativni temelji njihova angažmana sve su manje interesna ili emocionalna vezanost za organizaciju u kojoj upravo rade, a sve više prihvaćanje vrijednosti i kriterija koje implicira njihova pripadnost određenoj profesionalnoj struci, zanimanju, zvanju. Preko toga, valja razmišljati o tome neće li s vremenom doći do proširivanja normativnih temelja svake ljudske djelatnosti, pa i rada u organizacijama, kristalizacijom određenih općih vrijednosnih kriterija - dostojanstva ljudske osobe, nediskriminacije na bilo kojoj osnovi - kao neke vrste svjetskog moralnog minimuma unutar kojeg ostaje dovoljno prostora za sve različitosti tradicionalnih kultura.

Posljedica bi takve promjene bila neusporedivo veća elastičnost i prilagodljivost svake pojedine organizacije. Organizacija bi bila u toj mjeri rahlo povezana (loosely coupled) da bi se mogla u svom razvitku ne samo asimptotski približavati granicama kaosa već i prijeći te granice, tj. prekinuti kontinuitet svog postojanja, i ponovno se pojaviti iz krila opće društvene zalihe informacija i rezervi inicijativnosti disciplinirane profesionalnošću. I prije takve radikalne metamorfoze, međutim, rahla bi povezanost organizacije olakšala svjesno pozitivno mijenjanje svakog pojedinog njezinog elementa, a da ta promjena ne dovede u pitanje kontinuitet organizacije kao cjeline. Takva se mogućnost smatra evolucijskim optimumom za svaki organizirani sustav (Kauffman, 1993).

U takvoj bi organizaciji unutarnji mehanizmi integracije bili rasterećeni, jer bi dio zadaće povezivanja prešao na okolinu, na zalihe informacija koje u društvu postoje i na zajedničke vrijednosti koje su u njemu prihvaćene. Onda bi i poslovi mogli neposrednije utjecati na ustrojstvo nego što mogu danas, kad



organizacija mora svoju integraciju osigurati svojim unutarnjim mehanizmima, pa o tome vodi prvenstveno računa u svom ustrojstvu.

Nije, međutim, isključeno da se tada pojave novi pritisci prema jednoobraznosti ustrojstva, pritisci koji bi proizašli baš iz ovisnosti, kognitivne i interesne ovisnosti organizacije o njezinoj okolini. Na primjer, svaka bi organizacija tada mogla biti sastavljena od tipičnih radnih jedinica za praćenje svakodobnog rada i tekućeg funkcioniranja organizacije, zatim za ocjenu rezultata sa stajališta neprestanog mijenjanja relevantnih informacija u okolini i interesne situacije u društvu, pa za projektiranje nužnih inovacija u svjetlu navedenih promjena, te konačno jedinica za operacionalizaciju i instalaciju projektiranih inovacija u radu organizacije, sve to grupirano oko središnje banke podataka.

Mogli bismo zaključiti da poslovi organizacije uvijek utječu na njezino ustrojstvo, ali da to ni u kojem slučaju nije jedini utjecaj na oblikovanje organizacijske strukture ni na nastajanje organizacijske kulture. Brzina promjena u okolini svake organizacije neprestano se povećava. Stoga za organizaciju postaje sve važnije biti što elastičnija, što otvorenija za promjene, što prilagodljivija, sve do promjene samog posla koji obavlja. U isti mah, temeljna je svrha organizacije stabilizirati interakciju ljudi, i ta je njezina svrha ujedno neprekoračiva granica njezine prilagodljivosti. Posao, dakle, utječe na ustrojstvo, ali samo u mjeri koja ne dovodi u pitanje kako izvornu stabilizaciju, tako ni potrebnu elastičnost organizacije.

## Literatura

- Barnard, Chester I.: *Functions of the Executive* (Cambridge Mass., Harvard University Press, 1938)
- Brecht, Arnold: *How Bureaucracies Develop and Function* (The Annals, March 1954)
- Cotta, Alain: *An analysis of power processes in organizations*, in Geert Hofstede nad M. Sami Kassem: *European Contributions to Organization Theory* (Assen/Amsterdam, Van Gorcum, 1976) pp.174-192
- Forsthoﬀ, Ernst: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I. Band, Allgemeiner Teil* (10. Aufl. Muenchen, 1973)
- Grunow, Dieter: *Oeffentliche Dienstleistungen*, in Klaus Koenig u. Heinrich Siedentopf (Hrsg.): *Oeffentliche Verwaltung in Deutschland* (Nomos, Baden-Baden, 1996/97)

- Kauffman, Stuart A.: *The Origins of Order, Self-organization and Selection in Evolution* (Oxford, Oxford University Press, 1993)
- Koenig, Klaus: *Oeffentliche Verwaltung im vereinigten Deutschland*, in Koenig u. Siedentopf (Hrsg.): *Oeffentliche Verwaltung in Deutschland* (Nomos, Baden-Baden, 1996/67)
- Lawrence, P. R. and J. W. Lorsch: *High Performing Organizations in Three Environments, from Organization and Environment* (Cambridge Mass., Harvard University Press, 1967)
- Mueller, Horst: *Innenaufbau der Verwaltungsbehoerden*, in Koenig u. Siedentopf (Hrsg.): *Oeffentliche Verwaltung in Deutschland* (Nomos, Baden-Baden, 1996/97)
- Pusić, Eugen: *Država i državna uprava* (Zagreb, Pravni fakultet, 1999)
- Simon, Herbert A.: *The Architecture of Complexity* (Proceedings of the American Philosophical Society 106/VI, December 1962)
- Škrlec Lomnički, Nikola: *Misli o regulaciji rada Namjesničkog vijeća*, u: Nikola Škrlec Lomnički, 1729-1799 sv. II. (u pripremi)
- Taylor, Frederick W.: *The Principles of Scientific Management* (New York, 1911)
- Thieme, Werner: *Aufgaben und Aufgabenverteilung*, in Koenig u. Siedentopf (Hrsg.): *Oeffentliche Verwaltung in Deutschland* (Nomos, Baden-Baden, 1996/97)
- Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft* (Tuebingen, J.C.B.Mohr/Paul Siebeck, 1921)
- Woodward, Joan: *Management and Technology* (London, HMSO, 1958)

## THE INTERDEPENDENCE OF TASKS AND STRUCTURE IN PUBLIC ORGANIZATIONS

### *Summary*

*To what degree does function determine structure in organizations? Classical organization theory disagrees about the answer, with technological determinism on one end and contingency theory on the other.*

*The problem is becoming more complex when considering organizations of public administration with a number of intervening variables between their functions and their structure.*

*The opinions of German and American contemporary authors are compared on the way in which function does, or does not, determine structure or organization culture in their respective systems of public administration.*

*The conclusions drawn from this comparison point to the existence of structural principles in organizations generally and organizations of public administration*

*specifically that in some way precede the application of the principle that structure should follow function. They also speculate on the possible consequences of a major change in the way organizations are integrated, the transition from primary reliance in this respect on internal mechanisms within each organization to increasing dependence on the societal pool of informations and knowledge as well as on general professional rules of what constitutes acceptable quality of performance.*

*Key words: public administration, State, tasks, structure, technology, environment, efficiency*