

# *Racionalizacija i hrvatska uprava*

*Robert Blažević\**

UDK 35.071 (497.5)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 10. 8. 2002.

Prihvaćeno: 15. 9. 2002.

Autor razmatra aspekte Weberove teorije racionalizacije. Propituje se tako pojam racionalnosti, tipovi djelovanja, pojam birokracije itd. Za Webera racionalizacija je bit kapitalizma. Ona zahvaća sve podsustave društvenog sustava zemalja kasnog kapitalizma. Prema racionalizaciji Weber se odnosio pozitivno jer moderno industrijsko društvo, da bi bilo učinkovito, pretpostavlja taj proces. Weber je, međutim, pred očima imao i drugu stranu tog procesa - dehumanizaciju. Na dehumanizaciju i otuđenje kao negativne posljedice racionalizacije upućuje i George Ritzer razmatrajući mekdonaldizaciju kasnokapitalističkih društava. Hrvatska uprava je neprofesionalna, glomazna, korumpirana itd. i kao takva ne korespondira weberijanskom idealu racionalne i efikasne uprave. Njezina transformacija i racionalizacija tek su započele.

*Ključne riječi:* racionalizacija, birokracija, hrvatska uprava

---

\* Dr. sc. Robert Blažević, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci

1. U posljednjih deset i više godina hrvatski političko-upravni sustav suočen je s brojnim problemima. Dodatno ih je potencirala ratna katastrofa tijekom 90-ih godina i najveća pljačka u hrvatskoj povijesti za vrijeme autokratskog Tuđmanovog režima. Tuđmanova ideja o dvjesto bogatih obitelji kojima zapravo treba predati na upravljanje i vlasništvo nacionalno bogatstvo završila je de facto gospodarskim slomom, a država je dovedena na rub bankrota. Tijekom 90-ih godina bili smo svjedoci posvemašnje zloporabe vlasti, voluntarizma, arbitrarnosti i korupcije. Hrvatska je po korumpiranosti bila u samom vrhu tzv. tranzicijskih zemalja. U vrijeme kolektivnog nacionalističkog ludila osnovni kriterij koji se uzimao u obzir prilikom zapošljavanja u državnu službu nije bio kriterij sposobnosti i stručnosti, već uglavnom kriterij tribalne pripadnosti. Nepotizam i obiteljsko-rodijački kriteriji bili su ključni u svim segmentima hrvatskog društva i države. Čitav je sustav vrijednosti dakle okrenut naglavce. Ono što je inače normalno postalo je nenormalno, i obratno. Unatoč proceduralnog legitimiteta koji je HDZ-ovska vlast posjedovala, režim nije imao istinsku demokratsku legitimaciju. A za nju je condicio sine qua non, pored postojanja univerzalnih mehanizama i procedura (npr. slobodni, opći i tajni izbori, političke stranke, parlament, djelatna javnost), i uvažavanje od strane vlasti sustava vrijednosti koji čine tolerancija, pravednost, narodna (pučka) suverenost, ljudska prava i slobode itd. Vlast se tijekom deset godina trajanja nastojala opravdati kultom vode, što bitno obilježava staljinističke, fašističke i nacističke režime. Parlament i vlada nisu bila mjesta gdje su se donosile bitne odluke. Zbog toga je, čini se, problematično govoriti o demokratski konstituiranom režimu (usp. Blažević, 1995, 146 i d.). Radilo se o institucijama - fasadama koje su imale zadaću demokratski legitimirati već prije donesene odluke od strane nekontrolirane i neodgovorne političke oligarhije. Postojala je snažna sprega između dijelova državne vlasti i organiziranog kriminala (npr. šverc oružja, krađe automobila, droga). S druge strane, izvršena je masovna čistka u državnim i javnim službama, a na radna mjesta politički nepodobnih nerijetko su dovođeni nekompetentni, nestručni i neiskusni ljudi, ali zato lojalni vladajućoj stranci/pokretu i vodi. Stvoren je glomazan, neefikasan i neprofesionalan aparat vlasti i uprave koji se nije u stanju

nositi s problemima koje generira i nameće aktualna krizna (katastrofalna) situacija u kojoj se zemlja već godinama nalazi.

Nova vladajuća politička garnitura od siječnja 2000. godine, sklona kompromisima, nezamjeranju ("revanšizam"! ) odnosno "netalasanju", nije dovoljno učinila, prije svega, na procesuiranju kriminala i pljačke društvene/državne imovine te saniranju općeg stanja u zemlji. Velik dio energije i vremena utrošila je oko perifernih problema nemajući odvažnosti i vjerojatno sposobnosti da se uhvati u koštac s problemima kao što su, primjerice, ogromna nezaposlenost ili pak korupcija u državnoj upravi.

U ovom članku, međutim, pokušat ću uputiti na jedan, po mojem sudu, značajan problem s kojim se suočava hrvatska javna uprava, a to je problem racionalnosti. Razmatrat će se tako, između ostaloga, aspekti Weberove teorije racionalnosti i birokracije (uprave) koja je nedvojbeno relevantna za aktualnu, opću situaciju u Hrvatskoj. Na kraju rada nastojat ću predložiti moguća rješenja za poboljšanje funkcioniranja političko-upravnog sustava Republike Hrvatske.

2. Weberov pojam racionalnosti može se razlučiti na formalni, sadržajni i proceduralni oblik. O racionalnosti u formalnom smislu, prema Wellmeru, može se govoriti tamo gdje se uspostavljaju logički koherentne i sustavne veze između postupaka i uvjerenja. U tom smislu pojam racionalnosti primjenjuje se na plansko življenje puritanaca, sistematiziranu magiju ili teologiju, odnosno na formalne pravne sustave. I vrijednosno-racionalno djelovanje, primjerice, može u smislu formalne racionalnosti biti više ili manje racionalno. Sadržajni oblik pojma racionalnosti povezan je s onim što je Weber nazvao "demistifikacijom" svijeta. Ona pak podrazumijeva razdvajanje kategorijalno različitih područja važenja "istinitog", "dobrog" i "lijepog" te istodobno s njime "otkrice" da zbilja nema nikakvog smisla, osim onog koji u nju unosimo, te da u svijetu činjenica ne postoje nikakve "vrijednosti", osim kao zalaganje ljudi za neke od njih. Deziluzionirano prihvaćanje demistificiranog svijeta, prema Wellmeru, Weberu je preduvjet "racionalnog", u smislu ispravnog i

intelektualno pravičnog ponašanja. Zbog toga se Weber zalaže za "vrijednosno neutralnu" znanost o društvu. Konačno, proceduralni oblik pojma racionalnosti obuhvaća unutarnju svezu zahtjeva za racionalnošću i ispravnnošću. "Doduše, Weber ponekad razlikuje subjektivno svrhovito i objektivno svrhovito racionalno djelovanje, ali i subjektivno svrhovito djelovanje podrazumijeva da svatko razmotri posljedice i popratne pojave svog djelovanja i u skladu s njima pokuša ostvariti objektivno najprimjerenije djelovanje. U pojmu racionalnosti krije se, dakle, i usmjerenost na istinu ili ispravnost, a ta se usmjerenost očituje kao racionalna u razmatranju i dokazivanju." (Wellmer, 1991,37)

U uskoj svezi s pojmom racionalnosti i racionalizacije jest, dakako, pojam raščaravanja svijeta (Entzauberung der Welt). Sudbina je našega doba, prema Weberu, prije svega, u oslobađanju od svih "čarolija svijeta". Povijesnim razvojem zapadnog svijeta krajnje i najsublimiranije vrijednosti povukle su se iz javnosti ili u transcendentno carstvo mističnoga života ili u bratstvo izravnih međusobnih odnosa pojedinaca. (Weber, 1986,281) Znanost u procesu racionalizacije igra nedvojbeno ključnu ulogu. Znanstveni napredak najvažniji je dio u tom procesu koji traje stotine i tisuće godina. No, postavlja se pitanje što intelektualistička racionalizacija putem znanosti i znanstveno usmjerene tehnike zapravo znači. "Znači li, na primjer, da mi danas(...) imamo veće spoznaje životnih uvjeta u kojima živi neki Indijanac ili Hotentot nego što ih on ima? Teško. Onaj od nas tko vozi tramvaj, ako nije fizičar, nema pojma o tome, što se to čini da bi ga se pokrenulo. Njemu to i ne treba znati. Dovoljno mu je da može 'računati' na ponašanje tramvajskih kola i on po tome upravlja svoje ponašanje, ali on ne zna ništa o tome kako se tramvaj postavlja da se pokrene. Divljak zna o svojim oruđima neusporedivo više."(Weber, 1986, 263-264) Dakle, racionalizacija i intelektualizacija, prema Weberu, ne označava porast općeg poznavanja uvjeta u kojima se živi. "Ona znači nešto drugo, to jest da znanje o tome ili vjerovanje u to da samo ako se hoće, može se u svako doba saznati, da načelno govoreći nema (...) tajanstvenih neproračunljivih sila koje ulaze u igru, da se štoviše - u načelu - može svim stvarima vladati

putem proračuna. To znači - lišavanje svijeta začaranosti. Ne mora se više pribjegavati magičnim sredstvima da bi se vladalo duhovima ili ih se zazivalo, kako je činio divljak za kojeg su postojale takve sile. To rade tehnička sredstva i proračun.”(Weber, 1986, 264)

Proces racionalizacije (raščaravanja svijeta) zahvaća sve aspekte čovjekova života u civiliziranim zemljama Zapada. “U raščaranom svijetu veterinaru ćemo pozvati da nam liječi stoku, agronoma da nam daje savjete o usjevima, a liječnika da nam liječi obitelj. U začaranom (neracionaliziranom) svijetu priziva se nekoga tko to radi sve odjednom, tko istovremeno ‘rješava’ sve nedaće. Racionalni čovjek zna da živi u provizoriju, u neizvjesnosti. On pati jer sreća dolazi tek u nekoj sutrašnjici i život mu protječe u iščekivanju uvijek novih obećanja. Tako shvaćena, racionalizacija u stvari ima utopističke značajke. Ona nam pruža uvjerenje da će sreću iskusiti djeca, unuci i tako redom. S napredovanjem znanosti i tehnike, što je samo konkretni izraz racionalizacije i intelektualizacije odnosno raščaravanja svijeta, čovjek prestaje vjerovati u magijske sile, duhove i demone. On gubi smisao za profetsko i sakralno, a zbilja mu postaje sumorna i utilitarna. (Kalanj, 1991, 148)

U Weberovim radovima nazočno je dvostruko razumijevanje racionalizacije. S jedne strane, riječ je o racionaliziranju koje se manifestira u liku kapitalističkog industrijskog pogona, odnosno o tržištu, a s druge o onom što manifestaciju nalazi u pravnom sistemu. (Puhovski, 1985, 128) Promatrano čisto tehnički, novac je “najsavršenije” sredstvo ekonomske kalkulacije, odnosno formalno najracionalnije sredstvo orijentacije ekonomskog djelovanja. (Weber, 1976,t.I,60) Racionaliziranje prava pak Weber pronalazi u srednjovjekovnome kanonskom pravu, a i u novovjekovnome prirodnom pravu koje se još naziva racionalnim prirodnim pravom. Pravo Weber poima kao poredak koji je izvana garantiran vjerojatnošću fizičke i psihičke prisile jednog na to djelovanje posebno usmjerenog aparata ljudi, kojim se prisiljava održavanje poretka ili se kažnjava povreda (Weber, 1976, t.I, 23). Proces racionalizacije prava ima, prema Weberu, više aspekata. Prvo, sekularizacija (oslobađanje od crkvenog utjecaja) prije religioznim garancijama utemeljenog prava, i to, prije svega, pod

utjecajem ratova i u okviru vojne organizacije. Drugo, generalizacija pravnih normi, s jedne strane u smislu da se razlozi za pravne odluke svode na zajedničke nazivnike pravnih načela, tako da svaka odluka predstavlja primjenu takvog apstraktnog načela na konkretnu situaciju, i s druge u smislu proširivanja važenja jedinstvenih pravnih pravila na šira područja, teritorijalno i stvarno - koja su bila pod velikim brojem partikularnih pravnih poredaka. Treće, tipizacija prava koja znači stvaranje tipiziranih pravnih odnosa i pravnih institucija. Četvrto, sistematizacija prava, odnosno obuhvaćanje svih važnih pravnih normi u logički jasnu, neproturječnu i potpunu cjelinu. Sistematizacija prava sadrži u sebi uvjerenje da za svaku konkretnu situaciju postoji rješenje u pravnom sustavu, stoga ono što se ne može pravno "konstruirati" nije pravno relevantno. Svako se društveno djelovanje može protumačiti kao primjena ili kršenje normi takvog "sveobuhvatnog" pravnog sustava. Peto, racionalizacija prava dovodi do profesionalizacije pravnog pogona, odnosno do pojavljivanja profesije pravnika, do pravnih škola i pravne znanosti. Šesto, racionalizacija prava izražava se u širenju strogo propisanih standardiziranih postupaka. Postupci su, u pravilu, vezani za unaprijed vezanu formu, ali su neke radnje unutar postupka postavljene "elastičnije" nego prije (npr. prijašnje formalne vezanosti u dokazivanju zamijenila je slobodna ocjena dokaza). Konačno, sedmo, dolazi do pozitivizacije prava. Naime, u predracionalnom pravnom poretku nigdje nema "misli" da bi se pravo moglo i "namjerno" stvoriti, ono se može samo "otkriti", u smislu pronalaska iz sakralnih izvora, ili primiti od tzv. pravnih proroka. S druge strane, u racionalnom pravu nema nikakve svetosti, te se stoga ono može u svakom trenutku mijenjati. (Pusić, 1989, 49) Dakako, racionalizacijom prava i stvaranjem pravnog sustava ono se počinje ubrzano diferencirati. Tako postaje sve značajnija podjela na javno i privatno pravo, kazneno i građansko, materijalno i postupovno. Weber također kao posljedicu racionalizacije označava i pravnu jednakost u modernoj državi. (Pusić, 1989, 50)

S tim u svezi valja opisati i Weberove tipove djelovanja s obzirom na stupanj racionalnosti. On diferencira četiri tipa djelovanja: ciljno-ra-

cionalno, afektivno, tradicionalno i vrijednosno-racionalno. Ciljno-racionalno djeluje, prema Weberu, onaj koji se orijentira spram cilja, pronalazeći optimalna sredstva za taj cilj te uzimajući u obzir različite posljedice svoga djelovanja. Afektivno djeluje ona osoba koja apstrahira posljedice djelovanja. Tradicionalno djeluje osoba koja racionalno propituje sredstva. Konačno, vrijednosno-racionalno djeluje onaj tko polazeći od neupitnog sustava vrijednosti ne uzima u obzir posljedice, npr. vjerski fanatik. "Naročito treba naglasiti sličnosti i razlike između racionalnosti s obzirom na cilj i racionalnosti u odnosu na vrijednost kod Webera. Kod jedne i kod druge vrste racionalnog ponašanja kriterij racionalnosti prepušten je akteru odnosno njegovom društvu i vremenu. Prema tome, jednako je racionalno ponašanje vrača koji zaziva kišu kao i meteorologa koji konzultira svoje instrumente, jednako je racionalan s obzirom na vrijednost postupak pripadnika primitivnog plemena koji vrši krvnu osvetu kao i građanina suvremene države koji traži sudsku zaštitu. Iz pojma 'racionalnosti svrhe' isključen je, naprotiv, svjesno i samom definicijom baš onaj element koji predstavlja bitni sadržaj racionalnosti s obzirom na vrijednost: element moralnog suda, vaganja dobra i zla." (Pusić, 1964, 15) Moderna zapadna civilizacija počiva, dakako, na ciljno-racionalnom tipu djelovanja. No, apsolutna ciljna racionalnost pojavljuje se kao "granični slučaj". Prevladava ipak djelomična ciljna racionalnost. A za nju se danas sve više rabi izraz instrumentalna racionalnost. S druge pak strane, formalna racionalnost postaje nužan uvjet svake ciljne racionalnosti." Formalna racionalnost za Webera je postupak u kojemu eksperti primjenjuju tehnička i ostala pravila. U osnovi ideje formalne racionalnosti jest ispravna kalkulacija pomoću numeričkih ili logičkih kategorija." (Perko-Šeparović, 1985, 124)

Formalnu racionalnost "proizveo" je moderni Zapad. "Tijekom različitih povijesnih razdoblja sva su društva razvila neki oblik racionalnosti, no niti jedno nije stvorilo ono što Weber naziva formalnom racionalnošću." (Ritzer, 1999, 36) Njome se ljudsko traženje optimalnih sredstava za postizanje danog cilja unaprijed oblikuje pravilima, propisima i širim društvenim strukturama." "Pojedincima

se ne dozvoljava iznalaženje vlastitih pomagala za ostvarenje cilja. Weber je to proglasio jednim od najznačajnijih razvoja u povijesti svijeta. Ranije se ljudima, naime, prepuštalo samostalno otkrivanje takvih mehanizama ili im je u tome pomagao širi sustav vrijednosti (primjerice religija). S razvojem formalne racionalnosti, postavljena su pravila koja nam pomažu odlučiti što treba napraviti. Drugim (i izravnijim) riječima, od razvoja formalne racionalnosti ljudi žive u sustavu koji im diktira što treba učiniti. Rezultat je da više ne moramo sami iznalaziti optimalna sredstva za postizanje cilja, jer su ta sredstva već otkrivena i institucionalizirana u pravilima, propisima i strukturama i mi ih jednostavno moramo slijediti. Važan je vid formalne racionalnosti, dakle, smanjivanje broja raspoloživih sredstava za postizanje cilja. Budući da je izbor sredstava unaprijed određen ili čak propisan, doslovno svi mogu (ili moraju) izabrati isto, tj. optimalno sredstvo." (Ritzer, 1999, 37)

Birokracija, odnosno birokratsko-monokratska uprava jest, prema Weberu, paradigma formalne racionalnosti. Koje su idealnotipske karakteristike Weberova modela birokracije, odnosno racionalne uprave? U radu upravnog aparata akceptirano je načelo hijerarhije, odnosno strogo reguliran sustav nadređenosti i podređenosti tijela vlasti gdje viši obavljaju nadzor nad nižima. Taj sustav istovremeno podvlaštenima pruža mogućnost da se na rješenja nižih tijela vlasti mogu žaliti višoj instanciji. U potpuno razvijenom tipu hijerarhija u upravi monokratski je organizirana. Hijerarhijski je princip prisutan kako u državnim i crkvenim tvorevinama, tako i u velikim privrednim poduzećima i organizacijama političkih partija. Poslovi se vode na temelju pisanih dokumenata (akata). Činovnici koji rade u aparatu vlasti, zajedno s materijalnim sredstvima i aktima, čine ured. Službena djelatnost činovnika u cijelosti je odvojena od njegova privatnog života, a i javna dobra i novac od činovnikove osobne imovine. (Weber, 1976, t.I,172)

Osnovna pretpostavka koju činovnik mora ispuniti jest završetak stručne obuke, što se dokazuje posjedovanjem diplome. Modernu birokraciju poglavito karakterizira racionalna stručna specijalizacija

i školovanje. Sve birokracije na svijetu, prema Weberu, idu ovim putem. Moć činovnika poglavito se temelji na znanju stečenom stručnim školovanjem koje je u suvremenim prilikama nužna pretpostavka za poznavanje tehničkih sredstava i za postizanje političkih ciljeva. Postavljanje političkih ciljeva ne predstavlja nikakav stručni posao. Stručni činovnik ne mora određivati politiku. "Weber smatra da postavljanje političkih ciljeva nije stvar stručnosti, pa politiku ne bi trebali određivati stručnjaci. Suprotno onome što je poželjno, Weber primjećuje da birokracija ipak sve više, i posredno i neposredno, prodire u politiku, postaje grupa 'za sebe', svjesna svog identiteta, svojih interesa i institucionalnih ciljeva." (Perko-Šeparović, 1985, 125)

Moderni činovnik, u pravilu, uživa specifičan ugled, odnosno staleško poštovanje u društvu. Tamo gdje osobito postoji potreba za stručno osposobljenom upravom, stvarni društveni položaj činovnika je i najviši. Ugled činovnikâ pojačava i potreba dugogodišnjeg školovanja tako da oni zbog toga potječu, u velikom broju, iz privilegiranih slojeva. "Značajka socijalnog prestiža upravnih službenika, jasna posljedica odlučujuće uloge, koja je upravi pripadala u Njemačkoj onoga vremena mora u nekim drugim društvenim sredinama zvučati kao ironija. Kroz veći dio upravne povijesti, naprimjer SAD, provlači se, baš obratno, karakteristika izuzetno niske cijene na kojoj je uprava bila u američkom društvu. I gdje god je težište društvenog upliva neovisno od uprave, relativno slabo plaćena upravna mjesta, koja su zbog toga naročito izložena korupciji a odiozna zbog sitnih šikana, koje će građani uvijek pripisivati upravi, ne mogu biti izvor nekog naročitog društvenog prestiža." (Pusić, 1960, 88)

Za svoj rad činovnik dobiva novčanu naknadu u obliku plaće. "Plaćanje službenika u novcu čini ih neovisnima od lokalnih izvora prihoda i time od lokalnih utjecaja, a istodobno ih dovodi u potpunu ovisnost od centralnih izvora, iz kojih teče njihova plaća." (Pusić, 1960, 89) Dakako, službenik nakon određenih godina radnog staža ima pravo na mirovinu. To su pravo činovnici u upravi ostvarili prije radnika u privrednim poduzećima. Činovnik se tijekom godina službe "penje" od manje važnih i slabije plaćenih položaja k višima. To znači

“karijeru”. Sve to ostavlja posljedice na položaj činovnika. Služba ima karakter “zvanja” (Beruf).

Pretpostavke za takav razvoj službe Weber vidi poglavito u etabliranju novčane privrede. No, to nije odlučujuće. On navodi primjer razvijenog birokratizma, kao što su Egipat u doba novog carstva, Diodokleijanova monarhija i bizantska država, Rimokatolička crkva, Kina, gdje su činovnici primali naknadu u naturi. Povijesni uzor za sve kasnije uprave, novo carstvo u Egiptu, istovremeno je jedan od “najveličanstvenijih” primjera organizirane prirodne privrede. Izvjestan razvoj tržišne privrede, međutim, normalna je pretpostavka ako ne za stvaranje, onda za “očuvanje čisto birokratskih uprava.” (Weber, 1976,t.II,65-66)

Osigurana plaća u novcu, mogućnost napredovanja u službi, odnosno “karijera”, zatim stroga subordinacija i kontrola, razvijanje osjećaja staleškog ugleda, sve to omogućuje da birokratski aparat djeluje sigurnije nego bilo koje porobljavanje. Funkcioniranje birokratske mašinerije olakšava i činjenica razdvajanja privatne i javne sfere. Na taj se način članovi upravnog aparata lakše uključuju u sam mehanizam upravnog pogona koji je zasnovan na disciplini. Za egzistenciju upravnog pogona potrebno je postojanje stalnih izvora prihoda. Radi se o profitu (kada su u pitanju krupna kapitalistička poduzeća) ili o poreznom sustavu.

Kvantitativni razvitak upravnih zadataka naročito, prema Weberu, dovodi do birokratizacije i rasta uprave. Kada je u pitanju sfera politike, država i masovna politička stranka predstavljaju pogodno tlo za birokratizaciju. Weber, međutim navodi primjere velikih država koje se nisu temeljile na velikom birokratskom upravnom aparatu. To su Rimsko Carstvo i Engleski Imperij koji su u razdoblju svoje najveće ekspanzije samo malim dijelom počivali na birokratskoj osnovi. (Weber, 1976, 70) Moderna je država, međutim, sve više upućena na svoju birokratsku osnovu i bez nje nije kadra poduzeti bilo kakvu iole ozbiljniju akciju. Ukoliko je riječ o velikoj sli, utoliko je neminovnost birokratizacije veća. Amerika se tako, prema Weberu, zbog sve intenzivnijih kontakata s vanjskim svijetom i potrebe za

“jedinštvom uprave” u zemlji, transformira iz “jedne nebirokratske države” u državu s birokratskom strukturom. (Weber, 1976, 70-71) Dakako, Weberova su se predviđanja o porastu “birokracije” u toj zemlji obistinila. Savezna uprava SAD-a povećala se od 1900. sa 100.000 zaposlenih do 1990. na 3,1 milijun zaposlenih, dakle 31 puta.

Paralelno s birokratizacijom države evidentna je i birokratizacija političkih partija. Njemačka socijaldemokratska partija primjer je, prema Weberu, birokratizirane partije par excellence. Moć modernih partija poglavito se zasniva na kvaliteti organizacije činovničkog aparata. “Ugledni građani” pak za suvremene partije dolaze u obzir samo kao reklamno sredstvo, međutim, ne i kao nosioci presudnog svakodnevnog rada. Stvarni posao u svim organizacijama sve više obavljaju plaćeni činovnici. Weber izrijeком tvrdi: “budućnost pripada birokratizaciji”. (Weber, 1958, 318)

Daljnji uzrok birokratizacije Weber vidi u intenzivnom i kvalitativnom širenju zadataka uprave. To je jači razlog za birokratizaciju nego ekstenzivno i kvantitativno razvijanje opsega zadataka uprave. U Egiptu je npr. potrebu za birokratizacijom i rastom državnog upravnog aparata prouzročila nužnost reguliranja navodnjavanja. Čimbenik koji značajno pridonosi birokratizaciji jest stvaranje stajaće vojske. U tom smjeru trajno djeluje sve veća potreba društva za očuvanjem stabilnosti na svim područjima. Dakako, riječ je o policiji. Weber navodi i specifične tehničke čimbenike, kao što su npr. moderna prometna sredstva (javni, kopneni i vodeni putovi, željeznica, telegrafi itd.), koji svojim djelovanjem utječu na porast upravnog aparata.

Odlučujući faktor u korist birokratske nad drugim formama organizacije sastoji se u njezinoj tehničkoj nadmoćnosti. Potpuno razvijeni birokratski aparat odnosi se spram drugih formi organizacije jednako kao što se stroj odnosi spram nemehaničkih načina proizvodnje dobara. Birokratska, a napose monokratska uprava omogućuje da se optimalno razviju preciznost, brzina, nedvosmislenost, poznavanje akata, kontinuitet, diskrecija, jedinstvenost, stroga podređenost, smanjenje trvenja, uštede u materijalnim i osobnim troškovima u usporedbi sa svim kolegijalnim ili počasnim oblicima uprave, odnosno

onim oblicima u kojima je vođenje uprave sporedno zanimanje. Kolegijalno organizirani rad uvjetuje trvenja i odlaganja, kompromise između interesa i mišljenja koji se sukobljavaju. Zbog toga je on neprecizniji i sporiji. (Weber, 1976, 72-73)

Potreba moderne, kapitalističke organizacije proizvodnje za brzinom, preciznošću, neprekidnim obavljanjem društvenih poslova također djeluje na nužnost stroge birokratske organizacije. Takav način organizacije omogućuje da se u upravi ostvari načelo obavljanja poslova prema objektivnim mjerilima. To znači takav način rada koji će biti u skladu s racionalnim pravilima, "bez obzira na osobu". Za potpuno razvijen takav način organizacije vrijedi načelo sine ira et studio (bez srdžbe i pristranosti). "Svoje specifično svojstvo, dobrodošlo kapitalizmu, ona" (birokracija - nap. R.B.) "razvija potpunije ukoliko se više 'dehumanizira'. A to njeno specifično svojstvo, koje se hvali kao njena vrlina, sastoji se u tome što ona u obavljanju službenih poslova isključuje utjecaj ljubavi, mržnje i svih čisto osobnih, i uopće svih iracionalnih emocionalnih elemenata koji ne podliježu kalkulaciji. Umjesto gospodara iz starijih poredaka, koga su pokretale osobne simpatije, naklonost, milost, zahvalnost, moderna kultura zahtijeva, za svoj vanjski aparat na koji se oslanja, strogo 'objektivnog' stručnjaka koji je osobno nepristran." (Weber, 1976, 74) Unatoč dehumanizirajućem karakteru taj način organizacije znači napredak u odnosu prema tzv. kadijskom pravdom koja je dominirala u predbirokratskim vremenima. Naime, moderna birokratska uprava ne predstavlja carstvo slobodne samovolje i milosti, osobno motivirane naklonosti i vrednovanja. Kao norma ponašanja uvijek je racionalna procjena "objektivnih" ciljeva i predanost njima. Formalna racionalnost uprave stoga ne bi odgovarala proleterskim masama zbog njihova inferiornog društveno-ekonomskog položaja u odnosu prema građanskim slojevima. Puka formalna jednakost pred zakonom proleteru ne znači mnogo. Proleterima pravo i uprava moraju služiti za izjednačavanje njihovih ekonomskih i društvenih životnih mogućnosti sa šansama imućnih slojeva. Tu funkciju pravo i uprava mogu obavljati jedino ako u većoj mjeri dobiju neformalan karakter koji je po sadržaju "etički". (Weber, 1976, 77-78)

Birokratska uprava u uskoj je korelaciji s modernom masovnom demokracijom. Ona se nije mogla javiti u uvjetima demokratske samouprave malih homogenih jedinica. "Masovna demokracija, koja uklanja feudalne, patrimonijalne i, bar po svojoj namjeri, plutokratske povlastice u upravi, mora bezuvjetno uvesti plaćeni profesionalni rad umjesto tradicionalne uprave honorata za koje to predstavlja sporedno zanimanje." (Weber, 1976, 80) Profesionalni činovnik cijelom je svojom egzistencijom vezan za djelatnost koju obavlja. Honorati su, međutim, posao u upravi obavljali kao počasno sporedno zanimanje.

Birokratski aparat strukturiran je tako da besprijekorno nastavlja funkcionirati čak i onda kada dospije u ruke drugih vlastodržaca koji su neprijateljski nastrojeni prema svojim prethodnicima. Onome koji ga uspije osvojiti jedini je zadatak promijeniti osobe na vrhu hijerarhijske piramide. Struktura aparata je takva da više ne može biti govora o uspješnom izvođenju "revolucija" u smislu stvaranja bitno novih "tvorevina vlasti". Zamjena za revolucije postaju "državni udari". Moć je moderne birokracije, prema Weberu, velika, a u normalnim okolnostima dominantna. Bez obzira na to je li "gospodar" kome uprava služi "narod", ili je to "apsolutni" ili "ustavni" monarh, svi se oni spram školovanog činovnika - koji radi u upravnom aparatu, nalaze u položaju diletanta spram stručnjaka. (Weber, 1976, 87) Uprava svoju moć, u odnosu prema vlastodržcima, nastoji povećati na taj način što čuva u tajnosti svoje znanje i namjere. Birokratska uprava u pravilu isključuje javnost. Javnost joj je neprijateljska sila kojoj se ona suprotstavlja svim mogućim sredstvima. Kritici svoga rada ona stavlja razne brane i ograde. Tajnost u radu napose je svojstvena diplomaciji i vojsci zbog naravi njihova posla. Birokracija ne brani ništa drugo takvim "fanatizmom" kao što brani "službenu tajnu", koja je njezin specifični izum. (Weber, 1976, 87 i d.)

Weber je, dakako, bio svjestan slabosti birokratskog tipa upravne organizacije koja je organizirana tako da predstavlja optimalan način ostvarivanja postavljenih ciljeva. Uviđao je da striktna ograničenost rada službenika na točno određene poslove dovodi do obuzdavanja

ljudske slobode. Jednoobrazna i racionalna procedura birokratske prakse uglavnom sprječava spontanost, kreativnost i individualnu inicijativu. (Haralambos 1989, 276) Webera su napose zaokupile opasnosti koje racionalizacija donosi, prije svega, mogućnost stvaranja onoga što je nazvao "željeznim kavezom" racionalizacije. "Racionalne je sustave smatrao nehumanima i dehumanizirajućima, te se pribojavao mogućnosti, čak velike vjerojatnosti racionalizacije sve većeg broja segmenata društva. Činilo mu se da će se društvo na kraju pretvoriti u nevidljivu mrežu racionaliziranih institucija, a ljudi, preplavljeni takvom racionalizacijom, u jedinke zarobljene željeznim kavezom iz kojeg nema izlaza." (Ritzer, 1999, 9-10)

3. O racionalizaciji de facto svih segmenata modernog društva piše američki sociolog George Ritzer. On za proces racionalizacije rabi pojam mekdonaldizacije. A restoran tzv. brze hrane paradigma je mekdonaldizacije. Mekdonaldizacija predstavlja proširenje Weberove teorije racionalizacije. Sam naziv Ritzer je odabrao prema McDonald'su, najvećoj kompaniji u industriji "brze hrane" koja je sredinom 90-ih godina 20. stoljeća imala preko 14.000 restorana širom svijeta. Mekdonaldizacija se može definirati kao proces "po kojem načela fast-food restorana prevladavaju sve većim brojem segmenata američkog društva, šireći se i na ostatak svijeta." (Ritzer, 1999, 15) Restorani "brze hrane" predstavljaju, prema Ritzeru, kvantni skok u procesu racionalizacije. A preteče su fast-food restorana načela tekuće vrpce, znanstvenog upravljanja i birokracije. Tekuću vrpcu osmislio je Henry Ford početkom 20. stoljeća. "Automatska tekuća vrpca bila je značajan korak naprijed u racionalizaciji proizvodnje, pa se koristila u gotovo svim granama proizvodnje. Poput birokracije, fast-food restorana, pa čak i holokausta, tekuća vrpca automobilske industrije divno oslikava osnovne elementa formalne racionalnosti." (Ritzer, 1999, 45)

Koncept znanstvenog upravljanja pak osmislio je Frederick W. Taylor. Njegove su ideje nedvojbeno imale "ključnu ulogu" u oblikovanju organizacije rada tijekom cijelog 20. stoljeća." Taylor je razvio niz načela, usmjerenih ka racionalizaciji rada, zbog čega su ga zapošlja-

vale mnoge velike organizacije, poput Bethlehem Steela, kako bi u njihovim tvornicama primijenio vlastita načela. Zapanjen nedostatkom učinkovitosti u svijetu rada, Taylor je razvio načela poboljšanja učinkovitosti rada. U studijama 'vremena i pokreta', proučavao je one radnike koji su dovoljno učinkovito obavljali svoj posao, ne bi li ustanovio najbolji način za obavljanje nekog posla. Svaki je zadatak rastavio na minutne komponente, te pokušao ustanoviti 'jedan najbolji način' za obavljanje svake od njih. Kad mu se učinilo da je otkrio najbolji način, izabrao bi radnike koje bi potom podučio obavljanju posla na točno propisan način." (Ritzer, 1999, 44) Taylorove metode omogućile su veliko povećanje produktivnosti rada, odnosno povećanje dobiti.

Birokracija je, prema Ritzeru, visokorazvijena organizacija, sastavljena od hijerarhijski ustrojenih ureda. U uredima pak ljudi imaju točno određene odgovornosti, kao i obvezu djelovanja prema pravilima i sredstvima prisile u rukama onih na višim položajima. Birokracija je "velikim dijelom" ostvarenje modernog Zapada. "U tradicionalnim su društvima, primjerice, službenici obavljali svoje zadatke vodeći se svojom osobnom odanosti vođi, koji se oslanjao više na osobne hireve negoli bezlična pravila. U njihovim je uredima nedostajalo jasno definiranih područja mjerodavnosti, točno određene hijerarhije položaja, a službenici nisu morali biti tehnički obučeni za obavljanje svakog zadatka, na svakom položaju." (Ritzer, 1999, 36) Birokracija se od prethodnih metoda organizacije razlikuje i po tomu što posjeduje formalnu strukturu koja omogućava i veću učinkovitost. Postojanje propisa prisiljava članove birokratske organizacije na odabir optimalnog sredstva za postizanje cilja. "Određeni se zadatak dijeli na razne komponente, od kojih je svaki ured odgovoran točno za jednu. Dužnosnici svakog ureda obavljaju svoj dio zadatka, slijedeći unaprijed postavljena pravila i redoslijed. Zadatak je izvršen onda kad je svaki dužnosnik obavio svoj dio posla." (Ritzer 1999, 36)

Postoji pet temeljnih dimenzija mekdonaldizacije koje propituje Ritzer: učinkovitost, mjerljivost ili isplativost, predvidljivost, povećana

kontrola i zamjena humanih tehnologija (npr. čekić, olovka) nehumanim (npr. kompjutor) i iracionalnost racionalnosti. Učinkovitost podrazumijeva pronalaženje optimalnog, odnosno najboljeg mogućeg sredstva za postizanje zadanog cilja. Učinkovitost ide na ruku potrošačima (korisnicima) koji zahvaljujući njoj brže i s manje napora dolaze do onoga što trebaju. Zbog nje radnici također svoje zadatke obavljaju brže i lakše, a na dobitku je i uprava budući da je posao uvijek obavljen, a potrošači učinkovito posluženi. (Ritzer, 1999, 57-58) Potraga za što većom učinkovitošću uobličila se u trima glavnim pojavama. Prvo, prilagodbi različitih radnih procesa koja dovodi do ubrzavanja procesa proizvodnje. U fast-food restoranima to znači da je svaki korak u pripremi jela razlomljen do svoje srži, što omogućava njegovo brzo provođenje s minimalnim mogućim naporom. U pripremi jela tako sudjeluje određen broj ljudi od kojih svaki obavlja dio cjelokupne radnje (jedan radnik peče hamburgere, drugi priprema umake, treći stavlja pripremljene umake u peciva itd.). Drugo, pojednostavljenju robe i usluga, koje onda dovodi do pojednostavljenja procesa proizvodnje. Naime, u fast-food restoranima ne mogu se, zbog toga, pronaći složena jela, temeljena na "profinjenim receptima". Ti restorani proizvode jela koja zahtijevaju mali broj sastojaka, jednostavnu pripremu, posluhu i način konzumacije (prstima, umjesto noževima, vilicama i ostalim priborom). Treće, prebacivanju posla s plaćenih namještenika na potrošače (korisnike). U McDonald'su potrošači naručuju što bi htjeli konzumirati pred za tu svrhu određenim pultovima. Dakle, plaćeni namještenik nije konobar koji ide od stola do stola da bi primio narudžbe. Daljnji primjer je samoposluživanje bezalkoholnim pićima. Potrošači dolaze do automata iz kojeg u svoje plastične čaše sami ubacuju led i toče željeni napitak, i na taj način štede vrijeme namještenicima koji bi inače obavljali te radnje. (Ritzer, 1999, 65)

S druge strane, mjerljivost ili isplativost sastoji se od usredotočenja na kvantificiranje. U takvim krajnje racionaliziranim sustavima daleko se više pozornosti poklanja kvantiteti nego kvaliteti. Tomu je uveliko pridonio razvoj kompjutorske tehnologije. Kvantiteta se naglašava kako u postupku (npr. proizvodnji), tako i u ishodu (npr. robi). Kada

je u pitanju postupak, kvantiteta se u pravilu odnosi na brzinu, a s obzirom na ishod najčešće se radi o velikoj količini proizvedenih ili posluženih dobara. (Ritzer, 1999, 91) U reklamama i na velikim plakatima, primjerice, rastući broj prodanih hamburgera obavještava potencijalne kupce ne samo o učinkovitosti sustava već i o kvaliteti proizvoda, koja, po samorazumijevanju, treba proizlaziti iz ogromne prodaje. Na taj se način stvara veza između velikog broja prodanih proizvoda i kvalitete, što dovodi do toga da se velika količina nerijetko smatra surogatom kvalitete. Inzistiranje na kvantiteti očituje se i u preciznosti kojom se mjeri svaki od elemenata proizvodnje tzv. brze hrane. Vodi se briga o preciznosti da svaki hamburger bude približno u gram iste težine, zatim u milimetar približnog promjera veličine, čak se i postotak masnoće precizno mjeri. Strojevi za točenje pića također su sastavljeni na način da u svaku čašu uliju točno određenu količinu pića, ne prolivši pritom ni kapi. (Ritzer 1999, 96-97) Naglašavanje kvantitete rezultira nizom pozitivnih posljedica kao što su, primjerice, sposobnost proizvodnje i kupovine velikog broja robe. No, naglašavanje kvantitete istodobno ozbiljno utječe na kvalitetu, prije svega, krajnjih proizvoda. Za namještenike pak to znači vrlo malu vjerojatnost pronalaženja osobnog zadovoljstva u poslu, zbog čega onda trpi kvaliteta njihova rada, proizvoda i usluge. (Ritzer, 1999, 91)

Treća dimenzija mekdonaldizacije jest predvidljivost. Ona se iskazuje u naglasku na disciplini, sustavnosti i rutini, što "u ishodu znači istovjetnost pojava i stvari, bez obzira na mjesto i vrijeme." (Ritzer, 1999, 142) Dakle, mekdonaldsovi proizvodi i usluge bit će jednaki u bilo koje vrijeme i na bilo kojem mjestu. "Potrošače predvidljivost opušta i daje im osjećaj sigurnosti, dok za radnike u mekdonaldiziranim ustanovama ona znači lak posao koji je moguće obavljati bez razmišljanja i prevelikog truda." (Ritzer, 1999, 117) I zaposlenici se u takvim sustavima ponašaju krajnje predvidljivo, slijedeći pravila i naredbe upravitelja. Nerijetko im se daju određeni tekstovi te se od njih očekuje da ih nauče i ponove kad god to situacija zahtijeva. "Takvo, unaprijed propisano ponašanje, pomaže u stvaranju visokopredvidljive komunikacije između radnika i mušterija." (Ritzer, 1999,

27) Predvidljivost olakšava planiranje potrebnih sredstava za rad, radne snage i uvjeta, izračunavanje prihoda i dobiti itd. Loše strane predvidljivosti su, međutim pretvaranje svega "potrošnje, posla i upravljanja, u niz zatupljujućih, rutinskih postupaka." (Ritzer, 1999, 117)

Četvrtu dimenziju mekdonaldizacije predstavlja povećana kontrola i zamjena humanih tehnologija nehumanim. Takva je zamjena, prije svega, potaknuta željom za povećanom kontrolom budući da su najveći izvor nesigurnosti, nepredvidljivosti i nedjelotvornosti svakog racionalnog sustava zapravo ljudi. Za zadobivanje kontrole nad ljudima razvile su se više ili manje djelotvorne tehnologije. "Kontroli-rano ponašanje je, naime, moguće pomalo reducirati na niz gotovo automatskih operacija, a kad se ljudi jednom počnu ponašati poput robota, lako ih je zamijeniti pravim strojevima i pravim robotima. Zamjena ljudi strojevima krajnji je stupanj kontrole nad njima jer oni tada prestaju biti uzrokom nesigurnosti i nepredvidljivosti, budući da više nemaju izravnog utjecaja na proces." (Ritzer, 1999, 143)

Konačno, peta dimenzija mekdonaldizacije jest iracionalnost racionalnosti. Ritzer rabi navedenu sintagmu imajući pred očima niz negativnih posljedica mekdonaldizacije. Ta je pojava suprotnost racionalnosti i dovodi do neučinkovitosti, nepredvidljivosti, nemjerljivosti i gubitka kontrole. "Najkonkretnije, iracionalnost znači da je racionalni sustav istodobno i nelogičan; da pobija ljudskost, zdravi razum ljudi koji u njem rade ili koriste njegove usluge. Racionalni je sustav, prema tome, dehumanizirajući." (Ritzer, 1999, 169) U takvom se sustavu, između ostalog, primjenjuju dvostruki standardi na različite kategorije namještenika. Naime, racionalizacija se nameće radnicima koji se nalaze pri dnu hijerarhijske piramide, odnosno radniku za tekućom vrpcom ili pak blagajniku za McDonald'sovim pultom. S druge strane, vrh hijerarhijske piramide (vlasnici i visoki menadžment) uglavnom je oslobođen ograničenja racionalnosti. Oni svoje pozicije nastoje učiniti što je manje moguće racionaliziranim. "Njima je, smatraju, za razliku od njihovih podređenih, potrebna sloboda kreativnosti. Od nižih se namještenika, pak, očekuje slijepo poštovanje pravila, propisa i drugih struktura racionalnog sustava.

Drugim riječima, cilj je nametnuti učinkovitost podređenima, dok se upravi dozvoljava kreativnost (i vrlo često neučinkovitost)." (Ritzer, 1999, 172-173)

Takvi sustavi predstavljaju nedvojbeno vrlo dehumanizirajuće radno okruženje. Radnicima se omogućava primjena tek malog dijela sposobnosti i vještina koje posjeduju, što onda uzrokuje posvemašnju alijenaciju i anomiju. Radnici nezadovoljni poslom koji obavljaju često izostaju s posla, kratko se zadržavaju u organizaciji (velika fluktuacija radne snage) itd. Takva je praksa čak i s gledišta organizacije iracionalna budući da bi od vlastitih namještenika mogla dobiti daleko više za novac koji im plaća. (Ritzer, 1999, 181) Takav sustav dehumanizira i svoje potrošače. Prolazeći kroz restoran po nekoj vrsti tekuće vrpce, potrošač je sveden na "stroj", čija se osnovna funkcija sastoji u što bržem konzumiranju hrane, bez ikakvog uživanja u samom jelu. "Mušterije se dehumanizira i skriptiranim interakcijama, kao i drugim načinima kojima se nastoji komunikaciju učiniti jednoobraznom." (Ritzer, 1999, 182)

Dehumanizacija krajnje racionaliziranog sustava očituje se kroz sprječavanje spontanosti, kreativnosti, individualne inicijative, automatizirano ponašanje itd. No, takvi birokratizirani i racionalizirani sustavi zahvaćaju sve segmente modernih kasnokapitalističkih društava. Proces racionalizacije vjerojatno je unatoč dehumanizirajućim efektima nezaustavljiv. On zahvaća obrazovne institucije, zdravstvo, obiteljski život, stanogradnju, sport, pa čak radanje i umiranje. Unatoč neizbježnosti procesa racionalizacije (mekdonaldizacije), Ritzer drži da se "protiv nje vrijedi boriti." Valja, prije svega, ublažiti najgora "mekdonaldizacijska pretjerivanja". No, vrlo je vjerojatno da će "mekdonaldizacija u budućnosti ojačati, a ne oslabiti." Ritzer se pritom poziva na Webera i njegovo predviđanje budućnosti čovječanstva koja je zamračena hladnom, polarnom noći. (Ritzer, 1999, 272)

4. Hrvatska javna uprava je tijekom 90-ih godina prošlog stoljeća bila paradigmatičan primjer neracionalnosti i nebrige kada je u pitanju trošenje novca poreznih obveznika. Tomu je nedvojbeno

## Literatura

1. Blažević, Robert (1995) Politički poretci i legitimitet. Rijeka: Pravni fakultet u Rijeci
2. Haralambos, Michael (1989) Uvod u sociologiju. Zagreb: Globus
3. Hudoletnjak, Boris (2000) Pogovor. Max Weber i pitanje racionalnosti, u: Max Weber Sociologija religije. Zagreb: KruZak
4. Kalanj, Rade (1991) Raščaravanje svijeta i pitanje umjetnosti, u: Max Weber: suvremene interpretacije (ur. Rade Kalanj et al.), Zagreb: Sociološko društvo Hrvatske
5. Perko-Šeparović, Inge (1985) Weberov pojam birokracije. Politička misao, 3.
6. Puhovski, Žarko (1985) Aporije weberove racionalizacije. Politička misao, 3.
7. Pusić, Eugen (1960) Idealni tip "birokracije" Maxa Webera i svojstva racionalne uprave. Sociologija, 2.
8. Pusić, Eugen (1964) Racionalnost upravljanja. Politička misao, 2.
9. Pusić, Eugen (1989) Društvena regulacija. Zagreb: Globus
10. Ritzer, George (1999) McDonaldizacija društva. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk
11. Sica, Alan (1990) Weber, Irrationality, and Social Order. Berkeley-Los Angeles-London. Unuversity of California Press
12. Weber, Max (1958) Gesammelte Politische Schriften. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
13. Weber, Max (1976) Privreda i društvo. T. I-II. Beograd: Prosveta
14. Weber, Max (1986) Metodologija društvenih nauka. Zagreb: Globus
15. Weber Max (1999) Vlast i politika. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk / Hrvatsko sociološko društvo
16. Weber, Max (2000) Sociologija religije. Zagreb: KruZak
17. Wellmer, Albrecht (1991) Racionalnost, demokracija, vrijednosni pluralizam, u: Max Weber: Suvremene interpretacije (ur. Rade Kalanj et al.). Zagreb: Sociološko društvo Hrvatske

## THE RATIONALIZATION AND CROATIAN ADMINISTRATION

### *Summary*

*The author deals with the aspects of Weber's theory of rationalization. Thus, the concept of rationality, types of activity, the notion of bureaucracy, etc., are analysed. For Weber, rationalization represents the essence of capitalism. It affects all subsystems of the social system of late capitalist countries. Weber's attitude towards the process of rationalization has been positive since modern industrial society presupposes this process in order to be efficient. Weber, however, has had in mind the other side of this process - dehumanisation. George Ritzer has also pointed out the problem of dehumanisation and alienation as negative effects of rationalization. Croatian administration is unprofessional, massive, corrupted etc. and as such it does not correspond to the Weberian ideal of rational and efficient administration. The process of its transformation and rationalization has only started.*

*Key words: rationalization, bureaucracy, Croatian administration*