

Dr. sc. Mijo Biličić
Pomorski fakultet
Rijeka, Studentska 2

Prethodno priopćenje
UDK: 32.008
65.012.000.32

POLITIČKA INSTITUCIONALIZACIJA U VELIKIM ORGANIZACIJAMA

Autor istražuje političke institucionalne procese u velikim organizacijama. Analizu obavlja sa stajališta teorije djelovanja. Najprije iznosi osnovne pojmove teorije djelovanja, zatim razmatra organizaciju kao racionalnu predodžbu i kao političku tvorevinu. Ustanovljava dvije kategorije oblika politike u organizacijama. U prvoj se politika javlja kao strategija, odlučivanje, osiguranje provođenja ciljeva, rasprava i natjecanje. Teškoća je tih oblika njihovo preveliko prelaženje u nepolitičko. U drugoj kategoriji politika je kao interesno i strukturalno djelovanje usmjerena na stvaranje i održavanje sustava. Na kraju, autor svodi organizacijske političke procese na povezanosti realizacije interesa i izvršenja/osiguranja vlasti i na razložene faze institucionalizacije.

Ključne riječi: teorija djelovanja, organizacije, politički oblici i procesi, realizacija interesa, izvršenje/osiguranje vlasti, faze institucionalizacije

1. UVOD

Pojam institucije u društvenu znanost uvodi H. Spencer. Društvo je za njega "prirodan kooperativni sustav", a institucije kao organi društva tvore dijelove čiji je cilj koherentnost sustava kao cjeline. Glavne su mu vrste institucija obiteljske, svete, političke, stručne i privredne. Spencer je društvo vidio kao prirodno rastući proces u kojem analogija s organizmom omogućuje unaprjeđenje socijalnih sustava. Može se reći da institucije utemeljuje biološko-organološki. U daljnjim izučavanjima, institucije se utemeljuju u historijski uspostavljenom objektivnom području (Hegel, Marx), u stalnosti nekih antropoloških osobina (A. Gehlen), u ljudskom djelovanju i društvenoj moći (M. Weber), te u funkcijama koje obavljaju u ukupnome društvenom kontekstu (T. Parsons).

Glгол institucionalizirati znači učvrstiti obrazac pravilno ponavljanog ponašanja. Institucionalizirano ponašanje utvrđeno je normama, takvo ponašanje odgovara određenome kulturalnom dispozitivu, ima stalnost i kratkoročno se ne osporava. Institucionalizirano je ponašanje funkcija koju ljudi izvode iz spontanosti i dijelova događanja s ciljem da mijenjajući situacijska partikularna ponašanja s ponašanjima po općim normama, stvaraju oblike anonimne i objektivne društvene sile.

Imenica institucija znači pravilno i trajno socijalno djelovanje. Pojmom institucija mogu se odrediti malogrupne socijalne tvorevine, ali i visokosloženi sustavi. Pojmom institucija obično se označava kakvo normativno strukturirano ponašanje ili skup aktivnosti kojima stabilnost daju specifična očekivanja i pravilna reagiranja, koja se jedna s drugima slažu manje ili više skladno ili raznorodno. Institucije mogu označavati postojeće poznate formacije ili svojevrsne konstrukte, mogu biti jednostavnije i složenije. Kada su složene, sadrže u sebi asocijativnost i organiziranost. Pojmovi institucije i organizacije se preklapaju. Organizacije imaju karakter institucija i kroz njih se institucije ozbiljuju. Organizacije su posebni socijalni sustavi koji su planski oblikovani i orijentirani na određenu svrhu.

Organizacijsko-sociološki i sustavno-teorijski pristupi gledaju pojam institucije uglavnom u okviru područja formalne organizacije i pritom tematiziraju praktičke probleme kao što su podizanje obavljanja ili povećanje djelotvornosti i nadzora. Pojam institucije koristit ćemo u kritičko-emancipatorskom smislu prema kojem institucije učvršćuju socijalne tvorevine na podlozi stvarno međuovisnih i vladajućih odnosa. Posebno nas zanima kako se uspostavlja i održava socijalna struktura velikih organizacija i koliko u tome sudjeluju interesi i vlast.

2. OSNOVNI SMJEROVI I POJMOVI TEORIJE DJELOVANJA

Istraživanja političkih i institucionalnih procesa u velikim organizacijama temeljimo na teoriji djelovanja. Ta teorija nije dominantna u objašnjavanju organizacija, ali je već dugo nazočna. Tako njezine osnovne pojmove kao što su akter, akt i akcija postavljaju već Simon, Cyert i March u svojim radovima o odlučivanju. Djelatnu perspektivu kao osnovno polazište istraživanja bira Pfeffer kad izučava napredak organizacijske teorije (Pfeffer, 1982:5). Isto tako, Abel u prožetosti s konstruktivizmom "prepoznaje djelovanje u smislu ciljno orijentiranog činjenja kao središnji problem objašnjenja organizacije" (Abel, 1983:16). Postavljanje aktera i njegovih radnji u teorijsko-metodološku paradigmu djelovanja, nalazimo kao zajedničku jezgru u različitim radovima i u raznih autora. Tu pripadaju funkcionalistički orijentirani radovi (npr. Perow, 1986.), konstruktivistički (npr. Steinmann, 1978.), fenomenološki (npr. Weick, 1979.), simboličko-interakcionistički (npr. Gussmann/Breit, 1987.) i etnometodološki (npr. Clegg, 1975.). Granice pristupa djelovanja nalaze se u razlikama pojedinih teorijskih varijanti i u osnovnoj proturječnosti koju Giddens (1982:29) formulira ovako: "Snažan u akciji, slab u institucijama".

Osnovni su pojmovi teorije djelovanja: djelovanje, cilj, intencija, situacija, racionalnost, maksime, norme i interesi.

Weber definira društveno djelovanje kao činjenje povezano sa subjektivnim smislom (Weber, 1976:3-4). Pod ciljno racionalnim djelovanjem razumijevat ćemo namjeravano i svrhovito prosuđeno činjenje i s njime povezana daljnja izvođenja. Izostavljamo ciljno prosuđena nečinjenja. Djelovanje pokazuje jedinstvo činjenja u odnosu na namjeravani cilj. Svatko tko djeluje je akter. Akter djeluje s namjerom da uz pomoć prikladnih sredstava privede određeno stanje. Ponašanje razlikujemo od djelovanja po tome što je izazvano instiktivnim poticajem ili refleksnom reakcijom. Niz djelovanja jednog ili više aktera, koja su ograničena povezanošću smisla, naziva se sustav djelovanja. Ljudi djeluju na

osnovi značenja koje za njih imaju stvari u njihovoj okolini. Značenja nastaju u socijalnoj interakciji, socijalni su produkti i mogu se mijenjati kroz interpretacije.

Pojam ciljnog djelovanja odnosi se na posljedice radnji. S postavljanjem cilja, povlači se granica koja definira uspjeh djelovanja. Sporedne okolnosti djelovanja ostaju izvan pogleda. Cilj je za aktera subjektivna predodžba stanja na kraju djelovanja i on djelovanje izvodi da bi ostvario cilj. Akter djeluje prema poželjnom stanju tako da bira i primjenjuje prikladna sredstva. Sekvencije cilja djelovanja mogu postati sredstva u kasnijem djelovanju. Do neke bliže budućnosti i manje prepletenosti, mogu se razlikovati sredstva i ciljevi, može se utvrditi nadređenost ciljeva i podređenost sredstava. No u daljnjoj budućnosti i složenijim nizovima djelovanja, hijerarhija ciljeva i sredstava gubi se u rastućoj neodređenosti.

Pod intencijom se razumijeva namjera aktera za ozbiljenjem cilja. Intencija upućuje na volju koja od postavljanja cilja vodi ka stvarnom činjenju. Intencija se odnosi na sadržaj djelovanja, za razliku od cilja koji se odnosi na posljedicu djelovanja. No intencionalnost nije isto što i svjesnost. Svjesnost se odnosi i na posljedice i na sadržaj djelovanja, a očituje se u spoznajnom predočavanju djelovanja. Psihologija je otkrila razne stupnjeve i slojeve svijesti. Kad kažemo svjesno djelovanje, ne mislimo da akter u svakoj situaciji ima punu spoznaju o tome hoće li i kada činiti a, b ili c, je li mu činjenje h pretkorak za H koji služi cilju Z. Stupanj svijesti različit je u raznim ravninama i situacijama.

Djelovanja aktera ne događaju se izolirano od okoline i uvijek su smještena u neku situaciju. Da bi akteri realizirali određeni cilj, moraju u danoj situaciji na osnovi značenja izabrati prikladna konkretna sredstva. Definicija situacije je ispravna ako omogućuje izbor između različitih opcija. Socijalne situacije nisu čvrsto određene i akterima često stoje otvorene načelne mogućnosti drukčijeg djelovanja. No socijalne situacije nisu ni potpuno slobodne i uvijek sadrže i neke prisile. Prisile kojima su izloženi akteri razne su vrste, a osnovna razlika je između fizičkih i socijalnih prisila. Prirodnim nužnostima ne može se izbjeći, a socijalne prisile ostavljaju postojanu mogućnost da se učini nešto drugo.

Kada djelovanje pokaže učinke kakve smo odlukama predvidjeli, ono je racionalno. Racionalnost je u logičkom povezivanju ciljeva sa svakim znanjem koje može privesti sredstva ostvarenju postavljenih ciljeva. Racionalnost je metodičko načelo koje znači biranje sredstava za realizaciju osnovnog cilja pod uvjetom predvidljivoga djelatnog događanja (Schwemmer, 1978:44). Isti autor pet stranica dalje razlikuje subjektivnu i objektivnu racionalnost. Akter djeluje subjektivno racionalno kada za ostvarenje ciljeva (organizacije) bira sredstva koja su prožeta njegovim sporednim ciljevima. Akter djeluje objektivno racionalno kada komunikacijska i djelatna grupa kojoj pripada svojim sustavom normi predodređuje ciljeve i sredstva.

Tumačenje djelovanja samo ciljevima, nije dovoljno obuhvatno. Djelovanje može sadržavati više ciljeva koji su različiti, proturječni pa i nespojivi. Ta se teškoća rješava izvođenjem ciljeva iz općih maksima. Maksima je generalni personalno ovisni zahtjev koji je pravilno izveden u nekoj situaciji iz određenoga stvarnog stanja. Maksima je nadređena ciljevima i omogućuje da se ciljevi u neke osobe slože i ustale. Više povezanih maksima čini sustav koji ima društvenu pozadinu. Maksime kao generalne zahtjeve djelovanja u određenoj situaciji pravilno prate

određeni ciljevi, one omogućuju tumačenje djelovanja i pokazuju "da su individualna djelovanja društveno posredovana" (Kieser/Kubicek, 1978:46). Maksime izlaze izvan subjektivnog tumačenja ciljeva i postaju zahtjevi koje priznaje više ljudi. Maksime koje zajednički prizna šira skupina ljudi, nazivaju se norme. Norme su očekivanja, čije je nepridržavanje izvrgnuto konzekvencijama ponovljenog zahtjeva, neodobravanja ili kazne (Popitz, 1980:21). No norme stječu samostalnost koja ih manje ili više odvaja od stvarnih situacija aktera.

Akteri su za situacije vezani svojim potrebama. Ekonomska djelovanja gledamo sa stajališta oskudice, i ona u osnovi služe zadovoljenju potreba. Budući da sve situacije ne nude priliku za zadovoljenje potrebe, akteri nastoje iskoristiti što više situacija koje su za to prikladne. Tu težnju aktera da prispjele situacije privedu svom izravnom ili neizravnom zadovoljavanju potreba, označavamo kao interes. Akter sa svojom radnjom najčešće slijedi svoje interese. Interesi i ciljevi imaju zajedničkih elemenata i razlika. Zajedničko im je to što sadrže izbor prikladnih sredstava i odnose se na stvaranje i održavanje određene situacije. Razlikuju se po tome što se ciljevi sastoje od ograničenih pojedinačnih slučajeva, a interesi su usmjereni na "vrste opisanih situacija" (Mittelstrass, 1975:135). Ciljevi su pojedinačni slučajevi interesa. S dokončanjem neke radnje, obično se realizira i neki cilj, ali općenitiji interes i dalje postoji i s ponovnim prispjecom situacije opet djeluje.

3. ORGANIZACIJA KAO RACIONALNA PREDODŽBA I KAO POLITIČKA TVOREVINA

Racionalno-analička koncepcija organizacije daje sliku prema kojoj se na temelju središnje formalne strukture razvija filozofija tvrtke kao najviša maksima djelovanja. Organizacija se konkretizira u djelomičnim politikama, programima i planovima, a na sveorganizacijskoj ravni u ciljevima i podciljevima kompanije. Zadaća je suradnika organizacije da u svom djelokrugu obavljaju dodijeljene im poslove, tako da je to u skladu sa od gore do dolje razrađenim ciljevima. Suradnike pritom podupiru brojne više ili manje jasne regule i propisi, koji osiguravaju uzajamno nadopunjavanje i sklad raznih aktivnosti. Ta se koncepcija iskazuje u metafori piramide koja inspirira prikaze organizacijskih shema.

Istraživanja su pokazala da toj predodžbi ne odgovara organizacijska stvarnost. Empirijska ispitivanja djelatnika organizacija proveli su mnogi autori: Pettigrew 1973., Allen i sur. 1979., Madison i sur. 1980., Gandz/Murray 1980. i Titscher/Königswiser 1985. godine. Sva su istraživanja pokazala drukčiju sliku organizacijske svakodnevice. U organizacijama su na djelu konkurirajući ciljevi, tjeranje i ostvarenje osobnih i grupnih interesa, te donošenje strateških, taktičkih i ostalih odluka kroz konflikte i korištenjem moći. Djelatnici takve pojave gledaju kao legitimno stanje organizacijske stvarnosti. Može se reći da je polazno skiciran racionalno-analički pogled na organizaciju tek predodžba poretka, koja je vrijednosno i praktično funkcionalna (dakle preskriptivna), ali nije točan opis stvarnih organizacija.

Istraživanja opisuju zbiljsku organizacijsku svakodnevicu i mišljenja suradnika pokazuju da ne postoji čvrsto postavljeno i razumno mijenjano funkcionalno jedinstvo u tehničko-ekonomskim zadaćama. Organizacijski akteri vide svoje političko djelovanje u tome da stalno unose i slijede svoje interese,

stvaraju i raspuštaju koalicije, snuju i provode strategije, ulaze u konflikte itd. To znači da je empirijski upitna svaka jednodimenzionalno racionalna predodžba organizacije. U stvarnosti je neodrživa predodžba tehničke optimalnosti. Organizacija se pokazuje kao socijalna tvorevina u kojoj akteri slijede svoje interese i pogađanjem uspostavljaju i održavaju donekle stabilnu strukturu.

Na političke procese u organizacijama i na organizacije kao političke tvorevine prvi su upozorili H. Simon (1953.), J. March (1957.) i Cyert/March (1959.). Sažeto, March to kaže ovako: "U osnovnom, mi preuzimamo to i poslovna tvrtka je politička koalicija i izvršna vlast u tvrtki je politički povjerenik. Sastav tvrtke nije dan, on je 'ispregovaran'. Ciljevi tvrtke nisu dani, oni su 'ispogađani'" (March, 1962:672). Malo dalje autor iz rečenoga izvodi sljedeće posljedice: Pažnju valja usmjeriti s vlasnika ili uprave na koalicije "ma koje one bile". U svakome se trenutku u organizacijama pri kratkoročnim rješavanjima problema stvara mnoštvo aktivnih koalicija. Problemi koji se javljaju među interesnim akterima, rješavaju se usuglašavanjima i nagodbama, ali institucionalnom prisilom.

Svoje osnovne tvrdnje March i Cyert nisu razradili u teoriju izbornog ponašanja u organizacijama. Sljedbenika njihovih tvrdnji bilo je malo. Tako npr. Zaleznik (1971:281) kaže "organizacije su političke strukture", a Bosetzky (1977:121) unutarorganizacijske političke procese označava pojmom mikropolitike. Početkom 1980-ih godina više je autora raspravljalo o političkom u organizacijama, ali oni u odnosu na Cyert/Marcha nisu teorijski dodali ništa novoga.

4. OBLICI I TEŠKOĆE POIMANJA POLITIČKOG U ORGANIZACIJAMA

Fenomen politike vrlo je složen, i političko se određuje u politologiji u više oblika ili koncepata (Hattich, 1996:17-28). Isto tako, organizacijska znanost određuje političko kroz više oblika/konccepta.

Prvo, politika se u organizaciji javlja u obliku strategije. Političke odluke mogu biti 'ispogađane' samo od hijerarhijski najviših organa organizacije, one su originalne, relativno apstraktne, dugoročne i bitne, a ne odnose se samo na ciljeve već i na sredstva i postupke (Ulrich, 1978:18). Politika organizacija sastoji se od instrumentalnih iskaza o pravilima odlučivanja, načelima i preporukama (Wehrich/Koontz, 1994:123-125).

Drugo, politika se u organizaciji javlja kao donošenje obveznih odluka koje legitimiraju jezgru grupe. Odluke obvezne za sve članove organizacije nastaju tako da oni na bazi svojih pojedinačnih interesa manje suoblikuju, a više prihvaćaju ciljeve organizacije. Tijekom pogađanja dolazi do transformacije ciljeva jezgre grupe u ciljeve organizacije. Ciljevi su organizacije autorizirani ciljevi uže vodećih ljudi organizacije. Političke odluke su sve one odluke za koje ne postoje službene vrijednosne premise. Političke odluke imaju nizak stupanj strukturiranosti i uključuju razne individualne vrijednosne premise (Kirsch, 1981:172).

Treći oblik u kojem se javlja politika u organizacijama jest osiguranje provođenja ciljeva. Postavljanje osnovnih ciljeva više je uočljiv i važan dio politike u organizacijama. Manje je uočljiv, ali ne i manje važan oblik organizacijske politike osiguranje provođenja ciljeva s obzirom na sukobljene druge ciljeve, na

potrebne resurse, na otpore u obavljanju itd. (Dlugos, 1987.). No tu je političko u organizacijama uvelike prepleteno s već usvojenim pravilima, načelima i planovima, te ih je često teško razdvojiti i razlikovati.

Četvrti je oblik politike u organizacijama rasprava koja vodi usuglašavanju i sporazumu. Prema Habermasu, politika je racionalno djelovanje kad se oslanja na zahtijevanje temeljnog dobra. U obzoru tako shvaćene racionalnosti, politika se javlja kao "diskurs između stručnih sudionika dijaloga koji nepristrano i nepersuasivno ispituju argumente o istinitosti – za tehničke prijedloge, ili argumente o opravdanju – za normativne zahtjeve i interese" (Steinmann, 1985:225).

Peti su oblik javljanja politike u organizacijama igre i natjecanja. Organizacija u pravilu pretpostavlja proganjanje partikularnih osobnih ciljeva članova svih hijerarhijskih razina. No osobne orijentacije ostaju uvijek na neki način prisutne u ponašanjima, osobna je komponenta nazočna u realizaciji svakog organizacijskoga cilja, a pogotovo u stjecanju i ostvarivanju moći kao čimbeniku uspješnosti političkog djelovanja. Organizacija se može razumjeti kao mikropolitčki sustav raspodjele resursa i vrijednosti. To dobiva svoj pojmovni izraz u igri. Politika se pritom razumije kao individualno i na uspjeh usmjereno djelovanje pri kojem sudionici pokušavaju provesti svoje ciljeve nasuprot ciljevima konkurenata, u uvjetima koji su manje ili više konfliktni.

Ima više teškoća u shvaćanju političkog u organizacijama. Politika kao strategija reducira političko na odnos cilj – sredstvo, s uključivanjem tehničkih i psihičkih elemenata. Mikropolitčke igre pak reduciraju političko na psihološke pojmove natjecateljskog ponašanja, što znači da se u tim igrama uglavnom gubi vlastitost politike (opširnije Sandner, 1989:45-76). Nije bez teškoća ni kad se pri svemu tome implicira legitimitet kao crta razdvajanja političkog od nepolitičkog djelovanja. To je prisutno u više autora kao što su Mintzberg 1983., Kirsch 1981. i Heinen 1981. Vrijednosna pozicija kriterija legitimnosti razumije često političke procese kao negativne i disfunkcionalne. Pritom se pojedinačna djelovanja normativno neutraliziraju, a nepoželjna se ograničavaju kao nedopuštena. Jezgro grupe određuje se kroz svoje pravo da legalizira procese koji jesu ili nisu politički. Na taj se način uspješno političko djelovanje preobražava u nepolitičko djelovanje i neko djelovanje prihvaća kao uspješno samo koliko je nepolitično. Znači, legitimitet nije prikladan kriterij za razlikovanje političkog od nepolitičkog u organizacijama.

Prikazani oblici/koncepti politike isključuju konflikte. Po njima, gdje nema konflikta ili se ne može ustanoviti, govori se samo o nepolitičkom djelovanju. Prema tom shvaćanju, ni uspješne manipulacije nisu političke. Suviše je usko razumijevanje politike koje isključuje konflikte, a nekonfliktno djelovanje kvalificira kao nepolitičko. Nekonfliktno djelovanje jest i može biti političko u mnogim aspektima. Ako organizacije gledamo kao institucionalizirane odnose vlasti (Kieser/Kubicek, 1983:16), vidimo da su u njima strukturalna očekivanja konflikata sustavno ograničena i umanjena, da se njeguju mehanizmi izbjegavanja konflikata i da je dugoročno uspješno djelovanje podešeno na uklanjanje izvora konflikata koji prijete sustavu. Da bi otklonili nedostatke navedenih shvaćanja političkog, moramo ga izvesti iz nekih drugih osnova.

5. POLITIČKO KAO INTERESNO I STRUKTURALNO DJELOVANJE

Političko djelovanje povezujemo s pojmom interesa i analitički ga odvajamo od pojma moći. Politička znanost izvodi interesno usmjeren pojam politike iz etabliranja građanskog društva Engleske i Francuske u 17. i 18. stoljeću. S ekonomskim i socijalnim promjenama i industrijalizacijom u 19. stoljeću učvrstilo se određeno shvaćanje politike. Politika se razumije ponajprije kao vrijednosno djelovanje i realizacija interesa. Država se prikazuje kao arena u koju prodiru i u kojoj se realiziraju individualni i kolektivni interesi.

Interesno razumijevanje politike u organizacijama zastupaju mnogi autori. Oni prikazuju organizacije kao socijalne tvorevine u kojima i s pomoću kojih pokušavaju akteri realizirati svoje interese. Političko je djelovanje tada usmjereno na stvaranje, održavanje i mijenjanje poretka, sustava ili podsustava. Interesi aktera podešeni su na raspodjelu vrijednosti i resursa, a utjecaj osigurava status aktera ili njihova predodžba potrebnih uspostava i promjena. Političko djelovanje ima uvijek posljedice za predodžbu poretka ili za raspodjelu resursa i vrijednosti drugih članova sustava.

Za potpuni politički proces nije potrebna konfliktna javnost. Dostatno je manipuliranje koje se ne opaža i prihvaćanje vodstva od članova sustava. Politički procesi mogu se događati u kooperativnim i nekonfliktnim organizacijskim oblicima. Legitimnost je tek jedna od više mogućih predodžaba poretka, i kao legalnost ona je opremljena osobitim oblikom prava. Složene organizacije često postoje tako da obuhvaćaju umnožene i katkad inkompatibilne sustave regula, što im ne smeta da vrijede kao legalne. Službeni sustav regula historijski je zapis aktualne ili željene predodžbe poretka, koji se u vremenskoj i socijalnoj dinamici dopunjuje i mijenja, i to ne uvijek oficijelno. Političko djelovanje ne znači da sustav mijenjaju samo oni koji uspješno provode moć, već i oni koji to pokušavaju bez uspjeha.

Interesi stvaraju određeni stupanj postojanosti sustava i to svojim ponavljanjem i istim javljanjem u određenim situacijama, što stabilizira željeni obrazac djelovanja. Taj se obrazac uzima kao temelj dugoročne predodžbe poretka, koja u dalekosežnom slučaju vodi k institucionalizaciji. U tom je poretku izvan diskusije važeća sustavna raspodjela vrijednosti i resursa. U slučajevima kada se interesne namjere jednih aktera provode protiv interesnih nakana drugih aktera, akteri nastoje interesnu realizaciju postaviti na trajnu osnovu, a oni ostali pokušavaju njihovu osnovu podrovati ili je potisnuti i zamijeniti svojom.

Akteri donose svoje interese ponajprije u okviru arene odlučivanja, u kojoj diskusija ustaljuje problem. Na ulazak u problem utječe normativna pozicija aktera, uloga gospodara (pojedince ili skupine koji umiju ostvariti uspjeh organizacije), ličnosti nekih aktera, te interesne koalicije i mreže interesnog djelovanja. Akteri mogu najbolje unositi svoje interese na području svoje kompetencije. U sklopu pojedinačnih kompetencija mogu se dobro koristiti razne dvosmislenosti, prisile i varijable prilika, mogu se redefinirati situacije, može se položaj u hijerarhiji pretvoriti u prednost pri donošenju odluke za koju se ukaže mogućnost.

Tri su načina odlučivanja u areni u koju se unose interesi aktera. Prvi je oficijelni, na zakonskoj osnovi uređenih sastanaka, na kojima se izabrani članovi pogađaju u selekcioniranom problemskom polju. Drugi je način odlučivanja u interesnoj areni "kanta za smeće" (Cohen/March/Olsen, 1995:284-285, 316). U tom se slučaju rješenja čekaju na odgovarajućim problemskim položajima tako što pojedinačni interesi čekaju na za njih povoljne situacije odlučivanja. Ovisno o naslućenim povoljnostima, akteri nastoje aktualizirati i provesti svoje interese. Treći način odlučivanja je *ad hoc* arena. Nastaje na osnovi osobnih situacijskih promjena ili aktualizacijom interesnih položaja onih članova koji su opremljeni odgovarajućim mogućnostima djelovanja.

Rezultiranje odluka iz procesa pregovaranja može okrenuti normalnu racionalnu logiku. Tada se više ne traže rješenja za određene probleme, već se traže budući povoljni položaji koji će poduprijeti određena rješenja. Katkad zbog ograničenog racionaliteta aktera dolazi do odluka koje nisu predviđene ni namjeravane. Isto tako, interesna dinamika, promjenljive koalicije i rezultati pregovaranja (katkad nakon konflikata) rijetko omogućuju trajna rješenja. Interes kao dugoročnija orijentacija, krije u sebi mogućnost da potisnuti interesi nisu napušteni već pritajeni čekaju odluke s pomoću kojih će se uspješno ostvariti.

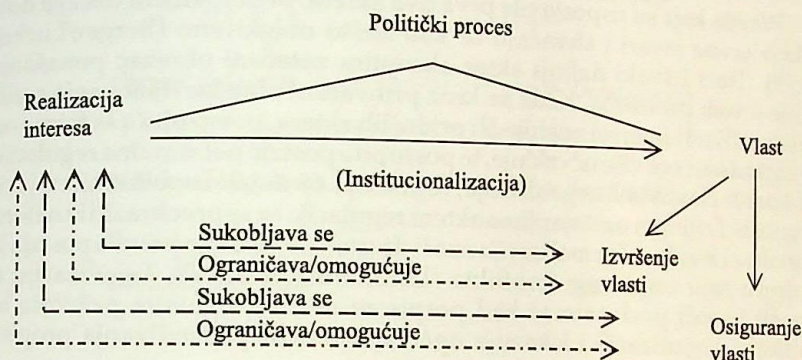
Interesi se mogu ostvarivati u nestrukturiranom i strukturiranom djelatnom polju. U institucionaliziranim uvjetima ograničene su mogućnosti aktera da ostvare svoje interese. Ali i u tim se uvjetima otvara prostor igre unutar kojega se interesi mogu realizirati. Da bi članovi organizacije mogli spoznati i realizirati vlastite interese, moraju dopustiti realizaciju interesa drugim članovima. Moraju nastavljati igru i organizaciju koncipirati kao cjelinu jedno za drugim sve raščlanjenijih igara (Crozier/Friedberg, 1979:66).

Interesno razumijevanje politike uključuje ekonomski pristup. Ekonomske teorije politike polaze od individualnog ponašanja, od racionalnosti izbora i od razmjene kao mosta pojedinačnog i društvenog. Individualno ponašanja proizvod je preferencija pojedinaca i uvjeta razmjene ili strukturnih okvira. Prema Williamsonu, institucije umjesto individualnog djelovanja nude standardna rješenja koja jamče priključenje transakcije drugim djelovanjima i tako joj smanjuje troškove (Williamson, 1990.).

Interesnom i ekonomskom razumijevanju politike priključuje se i shvaćanje politike kao moći. Moć je u Weberovu smislu relacijska veličina i njezino stjecanje; uporaba, zloraba i potrošnja pojavljuju se uvijek u strukturalnom obliku. Učinci moći ne proizlaze nužno iz ljudi i grupa, već se mogu izražavati i kao discipliniranje ljudi putem institucionaliziranih pravila. Dakle, moć može biti instrument za postojeću volju, ali može i proizvoditi volju tako da je s pomoću vlasti stvara, zadužuje i veže (Luhmann, 1975:21). Interesno ekonomsko gledište politike i gledište politike kao moći može se spojiti u institucionalnom konceptu. U naznaci to znači da će akteri sudjelovati u diskusiji o gospodarstvenim mogućnostima ovisno o svojoj institucionalnoj moći.

6. INSTITUCIONALIZACIJA – KOMPONENTA POLITIČKOG PROCESA

Politički proces u velikoj organizaciji ima dvije eksplicitne komponente – realizaciju interesa i izvršenje/osiguranje vlasti, te implicitnu, a ta je institucionalizacija. Odnosi među tim komponentama prikazani su na slici 1.



Slika 1. Politički proces u organizaciji

Izvor: Sandner, 1992:167

Politika kao realizacija interesa i politika kao izvršenje/osiguranje vlasti povezane su u više aspekata. U prvom, izvršenje/osiguranje vlasti proizlazi iz realizacije interesa, a više o tome u izlaganju institucionalizacije. U drugom aspektu izvršenje/osiguranje vlasti ograničava realizaciju interesa. Samim time što sadrži određenu težnju za nečim, sustav vlasti u organizaciji smanjuje složenost i mogućnosti djelovanja i tako ograničava mogućnosti realizacije interesa ovisnih aktera. Treći aspekt pokazuje da izvršenje/osiguranje vlasti omogućuje realizaciju interesa. Opstanak organizacije, središnji sustav vlasti u njoj, prihvaćanje toga sustava i slijedenje vodstva od aktera, opće su pretpostavke uspješne realizacije interesa. Četvrti je aspekt povezanosti u tome što se realizacija interesa sukobljava s izvršenjem/osiguranjem vlasti. U organizaciji se mijenjaju i interesi i koalicije aktera. Ako nedominantne koalicije jačaju a dominantne slabe, nedominantne nastoje realizirati svoje interese protiv dominantnih, nastoje se dokopati vlasti i putem institucionalizacije osigurati trajno ostvarivanje svojih interesa.

Institucionalizacija moći karika je koja posreduje između realizacije interesa i izvršenja/osiguranja vlasti. Kako dolazi do toga da se odnosi nadređenosti/podređenosti prihvaćaju kao normalni i samorazumljivi? U organizaciji se uspostavlja model moći prvotno kroz zahtijevanu podređenost, raspravu i prihvaćanje. Akter B zatiče postavljene resurse od aktera A i da bi B realizirao svoje ciljeve i interese mora, nakon duže ili kraće diskusije, prihvatiti podčinjenost kao opću okolnost. Tome prihvaćanju pridonijet će svakodnevno izvršavanje moći A-a nad B-om. No to još nije institucionalni odnos.

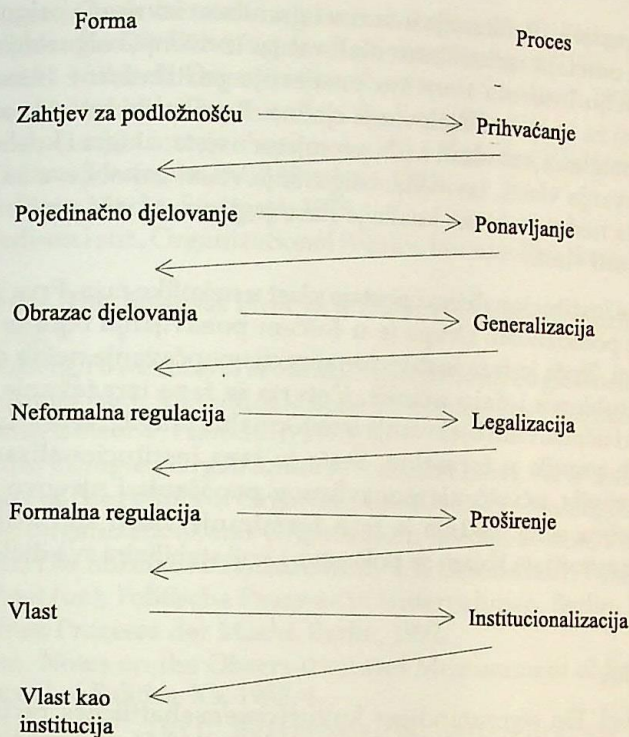
U ostvarivanju kratkotrajnih ciljeva i okončanjem interakcija dokida se i nadređenost/podređenost. Da bi one postale trajan odnos, valja uspostaviti

postojan obrazac djelovanja koji se stvara kada određena interakcija pridonosi rješenju problema ili uspješnom učinku, jer tada oba aktera teže za ponavljanjem i očuvanjem te interakcije. U situaciji koja daje rezultate, oba aktera znaju kako se moraju ponašati i kakve moraju biti očekivane pripadne radnje drugih, i nije im potrebno iznova problematizirati situaciju. Obrazac interakcije akteri nastoje održati, prenose ga na nove aktere putem obrazovanja i s vremenom svi sudionici prihvaćaju ponavljane nadređenosti/podređenosti kao normalnu svakodnevnicu.

Pravila koja su uspostavila prva dva aktera, pristupanjem trećega dobivaju karakter javne stvari i shvaćaju se kao nešto objektivno (Berger/Luckmann, 1992:79). Treći i svaki daljnji akter akceptira zatečeni obrazac ponašanja kao rješenje svojih problema. Kada se kroz prihvaćeni obrazac djelovanja realiziraju specifični ciljevi i interesi postojećih pridošlih aktera, povezujuća se forma odnosa dalje izgrađuje i sve više učvršćuje, te postupno postaje neformalna regulacija. Ako je od koristi članovima organizacije, regulacija će dobiti osobitu mjeru javnosti i obveznosti. Daljnjim nastojanjima aktera regulacija će se preobraziti iz neformalne u formalnu i legalnu. Formalizacija znači da granice važenja pravila postaju jasnije i da dopuštaju unutarnje konflikte (Luhmann, 1972:240). Legalizaciju svojih dužnosti izvodi posloprimac kad potpisom radnog ugovora prihvaća legalni autoritet u organizaciji i iskazuje opću spremnost podređivanja propisima u budućnosti.

Kako raste ponavljanje i privikavanje, tako se učvršćuju neformalne i formalne regulacije. Regulacije postaju norme kad se prema njima počinju podešavati vlastite realizacije interesa i rješenja problema. Norme podrazumijevaju sankcije za odstupanje od obrazaca ponašanja. Norme su dio poretka koji se akterima javlja kao normalno dana stvarnost. Neformalne i formalne regule su tako postale samorazumljivi usmjeravajući mehanizam i dio shematike tumačenja. Regule predodređuju znanja aktera o svijetu, omogućuju znanje o pravim međuovisnostima i o tome kako valja postupati u određenim situacijama (Zucker, 1983:5). Time su usmjeravajući mehanizmi institucionalizirani, akter upoznat sa zahtjevima podređenosti kao samorazumljivim dijelom normalne stvarnosti, a poredak je vlasti legitimiran. Vidjeti sliku 2.

S prijelazom na vladavinu institucije, sustav vlasti organizacije izvan svake je diskusije. Opća neproblematična kategorija postaje kako pojedinačno izvršavanje moći, tako i regulirano izvršavanje/osiguranje vlasti. Izvršavanje vlasti u okvirima institucionalne vladavine stabilizira i mogućnosti djelovanja i ostvarenja interesa.



Slika 2. Institucionalizacija moći

Izvor: Sandner, 1992:172.

7. ZAKLJUČAK

S polazišta teorije djelovanja možemo ustvrditi da se u velikim organizacijama politika javlja u dvije kategorije oblika. U prvoj kategoriji politika se javlja kao stvaranje i provođenje strategije, kao odlučivanje koje legitimira vodeće ljude, kao osiguranje provođenja ciljeva, kao rasprava radi usuglašavanja i sporazumijevanja, te kao igra i natjecanje. U tim je oblicima organizacijska politika suviše uska, nema svoje vlastitosti kao politika i gubi se u nepolitičkom djelovanju i u podupiranju i uvažavanju nepolitičkih učinaka.

U drugoj kategoriji organizacijska politika određuje se interesno i strukturno, usmjerena je na predodžbu sustava, što vodi institucionalizaciji. U institucionaliziranim uvjetima ostvarenje je interesa ograničeno i stabilizirano. Moć se ostvaruje u obliku vlasti kao instrument postojećih odnosa i akcija te kao njihov kreator.

Politički proces u organizacijama svodi se na realizaciju interesa i izvršenje/osiguranje vlasti, te na održavanje institucionalnog okvira. Realizacija interesa može omogućavati izvršenje/osiguranje vlasti time što se vlast lakše provodi kada organizacijski akteri mogu ostvarivati svoje interese. Obratno, nesmetano izvršenje/osiguranje vlasti omogućuje realizaciju interesa time što uspješno stvara

dobra za raspodjelu. Realizacija interesa ograničava izvršenje/osiguranje vlasti jer neki interesi ometaju racionalnost djelovanja. Izvršenje/osiguranje vlasti ograničava realizaciju interesa time što protjeruje partikularne interese koji nisu konstruktivni za uspješno djelovanje cjeline. Realizacija interesa sukobljava se s izvršenjem/osiguranjem vlasti kada promjene uvjeta, aktera i koalicija traže nove načine djelovanja vlasti. Izvršenje/osiguranje vlasti sukobljava se s realizacijom interesa kada nedominantne koalicije nastoje provesti više svojih interesa i (ako mogu) preuzeti vlast.

Moć se institucionalizira i postaje vlast u nekoliko faza. Prva je u minimalno prihvaćenoj podložnosti. Druga je u češćem ponavljanju odnosa nadređenosti/podređenosti. Treća je faza institucionalizacije uopćavanje nekih djelovanja koja rješavaju probleme i daju učinke. Četvrta je faza izražavanje i oblikovanje rješavajućih i učinkovitih djelovanja u neformalna pravila. Peta je faza pretvaranje neformalnih pravila u formalna. Šesta je faza institucionalizacije proširenje formalnih pravila, učvršćenje ponavljano ponašanja i njegovo usklađivanje s kulturnim obrascima. Sedma je faza formiranje vlasti kao institucije, tj. kao neospornog autoriteta kojem se pokorava i koji stabilizira sva djelovanja.

LITERATURA

- [1] B. Abel, Ein eigenständiges kulturwissenschaftliches Fachverständnis in der Betriebswirtschaftslehre: Muss das sein? U: Fischer-Winkelmann, W: Paradigmawechsel in der Betriebswirtschaftslehre? Spardorf, 1983.
- [2] R.W. Allen i sur., Organizational Politics. Tactics and Characteristics of Its Actors, California Management Review, XXII, 1979.
- [3] P.L. Berger./T. Luckmann, Socijalna konstrukcija zbilje, Zagreb, 1992.
- [4] H. Bosetzky, Machiavellismus, Machtkumulation und Mikropolitik, Zeitschrift für Organization, XLVI, 1977, 3.
- [5] S. Clegg, Power, Rule and Domination, London, 1975.
- [6] M.D. Cohen/J.G. March/J. P. Olsen, Kanta za smeće kao model odlučivanja u organizacijama, U: E. Pusić (ur.), Upravna znanost. Izbor radova, Zagreb, 1995.
- [7] M. Crozier/E. Friedberg, Macht und Organisation, Königstein, 1979.
- [8] R.M. Cyert/J.G. March, A Behavioral Theory of Organizational Objectives, U: Haire M.: Modern Organizational Theory, New York, 1959.
- [9] G. Dlugos, Unternehmungspolitik als Führungsausgabe, U: Handwörterbuch der Führung, Stuttgart, 1987.
- [10] J. Gandz/V.V. Murray, The Experience of Workplace Politics, Academy of Management Journal, XXIII, 1980., 2.
- [11] A. Giddens A.: Profiles and Critiques in Social Theory, Berkeley-Los Angeles, 1982.
- [12] B. Gussmann/C. Breit, Ansatzpunkte für eine Theorie der Unternehmungskultur, U: E. Heinen, Unternehmungskultur, München-Wien, 1987.
- [13] M. Hättich.: Temeljni pojmovi političke znanosti, Osijek-Zagreb-Split, 1996.

- [14] E. Heinen, Zum betriebswirtschaftlichen Politikbegriff, U: Geist M.N./Kohler R.: Die Führung des Betriebes, Stuttgart, 1981.
- [15] A. Kieser/H. Kubicek, Organisationstheorien I., Stuttgart, 1978.
- [16] A. Kieser/H. Kubicek, Organisation, Berlin, 1983.
- [17] W. Kirsch (ur.), Unternehmenspolitik: Von der Zielforschung zum strategischen Management, München, 1981.
- [18] N. Luhmann, Macht, Stuttgart, 1975.
- [19] D.L. Madison i sur., Organizational Politics, Human Relations, XXXIII, 1980., 2.
- [20] J.G. March, The Business Firm as a Political Coalition, Journal of Politics, XXIV, 1962, 4.
- [21] H. Mintzberg, Power in and around Organizations, Englewood Cliffs, 1983.
- [22] J. Mittelstrass (ur.), Methodologische Probleme einer normativ-kritischen Gesellschaftstheorie, Frankfurt, 1975.
- [23] Ch. Perow, Complex Organizations. A critical Essay, New York, 1986.
- [24] A. Pettigrew, The Politics of Organizational Decision-Making, London, 1973.
- [25] J. Pfeffer, Organizations and Organization Theory, Boston, 1982.
- [26] H. Popitz, Die normative Konstruktion von Gesellschaft, Tübingen, 1980.
- [27] K. Sandner (ur.), Politische Prozesse in Unternehmen, Berlin, 1989.
- [28] K. Sandner, Prozesse der Macht, Berlin, 1992.
- [29] H. Simon, Notes on the Observation and Measurement of Political Power, The Journal of Politics, XV, 1953, 4.
- [30] H. Steinmann (ur), Betriebswirtschaftslehre als normative Handlungswissenschaft, Wiesbaden, 1978.
- [31] H. Steinemann, Zum Element des Politischen in der Unternehmung, U: W. Bühler i sur. (ur.), Die ganzheitlich-verstehende Betrachtung der sozialen Leistungsordnung, Wien-New York, 1985.
- [32] O. Schwemmer: Verstehen als Methoden, U: Steinemann H. (ur.): Betriebswirtschaftslehre als normative Handlungswissenschaft, Wiesbaden, 1978.
- [33] S. Titscher/R. Königswieser, Entscheidungen in Unternehmen, Wien, 1985.
- [34] H. Ulrich, Unternehmungspolitik, Bern-Stuttgart, 1978.
- [35] M. Weber, Društvo i privreda, Beograd, 1978.
- [36] K.E. Weick, The Social Psychology of Organizing, Reading Mass., 1979.
- [37] H. Wehrich/H. Koontz, Menedžment, Zagreb, 1994.
- [38] O.E. Williamson, Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen, 1990.
- [39] L.G. Zucker, Organization as Institutions, U: Bacharach S.B. (ur.): Research in the Sociology of Organization II, Greenwich Conn., 1983.

Summary

POLITICAL INSTITUTIONALIZATION WITHIN LARGE ORGANIZATIONS

The author has studied the institutional processes within large organizations. The analysis is made from the point of view of the theory of activities. First, he outlines the main concept of the theory of activities. Then, he studies the organization as a rational conception and as a political formation. Furthermore, he determines two categories of the form of policy in organizations. In the first one, policy appears as a strategy, as a decision-making process, as a process to ensure the achievement of the goal, as a debate and as a competition. The problem in all these forms is in their too great a switchover to a non-political form. In the second category policy is thought as a structural activity of common interest directed towards the creation and continuation of the system. Finally, the author brings down the organizational political processes to the connections between the realization of interests and exercising/ensuring power and to the reasonable phases of institutionalization.

Key words: theory of activities, organizations, political forms and processes, realization of interests, exercising/ensuring power, phases of institutionalization