

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

Pregledni rad
UDK: 316.343.655
321.01
65.01

BIROKRACIJA U DRŽAVNIM, PRIVREDNIM I BRODARSKIM ORGANIZACIJAMA

Autor u radu, prvo, određuje birokraciju, naznačuje neke probleme i uži cilj izlaganja. Drugo, ocrta nastanak birokracije od početaka u starom i zametaka u srednjem vijeku, do punog razmaha u 19. i 20. stoljeću. Treće, daje Weberovo određenje birokracije i kritike (Argyris, Blauner, Merton, Gouldner). Četvrto, iznosi osnovna pitanja državne birokracije (podrijetlo, organizacijska struktura, kontrola, javni menadžment). Peto, razmatra nastanak i strukturu privredne birokracije te oblike birokracije u prometnim i brodarskim organizacijama. Šesto, određuje negativne strane birokratizma, uvjete pogodne za njegovo javljanje te načine njegova ublažavanja pa i prevladavanja.

Ključne riječi: nastanak birokracije, državna birokracija, birokracija u privredi i brodarstvu, negativnosti birokratizma, ublažavanje posljedica

1. UVOD

Birokraciju čine društvene skupine koje se razvijaju u uvjetima određenog stanja privrede i tehnologije i koje su to što jesu zahvaljujući svojoj aktivnosti u društvu. Birokracija postoji kao nastojanje službenika da uspostave zasebnu sredinu udaljenu od podređenih, da sudjeluju u društvenoj vlasti i da se uzajamno određuju hijerarhijom koja svakom osigurava materijalni status i ugled. Birokracija je usko povezana s društvenim institucijama kao što su ministarstva, stranke, sindikati i privredne organizacije. U njima nalazi svoj odgovarajući konkretan oblik. Birokracija u tim institucijama omeđuje određeno polje vlasti tako što određuje i nosi jedinstvo okvira, međusobnu povezanost poslova, broj radnih mjesta, bliskost ljudi unutar svakog odjela, perspektivu razvitka institucije i opseg angažiranog kapitala.

Birokracije postoje u mnogim varijantama i u gotovo svim oblicima organiziranja. Mogu se ponašati racionalno, ali mogu naginjati i samovolji. U njih može prevladavati stručno i precizno obavljanje poslova, ali i nestručno i aljkavo zatezanje. Birokracija može biti poštena, ali i potkupljiva. Može imati različita politička uvjerenja i smjerove djelovanja, različito podrijetlo i status u društvu. Uvjerenja birokracije uglavnom su konzervativna i nedemokratska, a djelovanje

usmjereno na očuvanje sustava i svoga položaja u njemu. No ima primjera kada birokracija gaji uvjerenje o potrebi promjena i djeluju protiv skupina na vlasti, iako time ugrožava i svoj status. Pripadnici birokracije mogu se regrutirati iz viših i srednjih slojeva društva, ali i iz najnižih i siromašnih sredina.

Sve varijante birokracije i svi oblici organizacija upućuju na to da birokratizam stvara određeni tip društvenih odnosa u kojemu ljudski odnosi gube izravnost i postaju neizravni tako da u njima stječu autoritet i usmjeravaju ljudska ponašanja treće osobe odnosno funkcionari javnih i privatnih organizacija. Suvremeno društvo postalo je divovska mreža organizacija koje obuhvaćaju i prožimaju sve aspekte ljudskog života. Bez birokracije je nemoguće zamisliti normalan život. Ne postavlja se uopće pitanje da li je birokracija potrebna, već ima li je previše i je li postala bolest suvremenog društva. Gledamo li iskustvene situacije i slučajeve, po jednim ćemo primjerima vidjeti da birokratski aparati sami sebe napuhuju, da rasipaju sredstva i potiču osrednjost. No po drugima ćemo vidjeti da moderni uredi rade racionalnije nego stari, da u njima elektronika zamjenjuje ropsku pedanteriju i šikaniranje, a koristan učinak vrsnih činovnika dolazi do izražaja.

Podrobnije ćemo razmotriti nastanak birokracije, njezine oblike u državnim, privrednim i prometno-brodarskim organizacijama, te u svemu tome njezine dobre i slabe strane.

2. NASTANAK BIROKRACIJE

Birokracija se javlja tamo gdje velike skupine ljudi na velikom prostoru stoje pred zadacima koji se moraju obaviti centralno. S birokracijom počinje povijest velikih kultura i civilizacija ljudskog roda. Svećeničko pisarstvo starog Babilona i Egipta bilo je hijerarhijski organizirano i radilo je na proračunatom održavanju sustava navodnjavanja i poreznog sustava. Porezne obveze podanika određivali su uredi koji su u svojim registrima imali podatke o veličini posjeda, visini prihoda, te stanarskim i radnim ugovorima svih stanovnika. Radi povoljna korištenja poplava Nila, ti su uredi određivali koji će se proizvesti i gdje uzgajati te koji će se postotak žetve predati na ime poreza. Te je poslove mogao obavljati samo stručni pravni aparat, koji je iz Egipta utjecao na srednjovjekovnu državnu upravu ruskog i islamskog Istoka, a vrlo vjerojatno i na upravu germansko-romanskog zapada.

Nakon raspada Rimskog Carstva, nastalo je u Europi društvo sastavljeno od mnoštva malih autonomnih područja. Za vrijeme seobe naroda stvara se vojna hijerarhija potrebna za ratovanje. Na čelu te hijerarhije bio je kralj, ali on nije imao izvršni aparat vlasti. Službenici su bili sluge u kraljevom kućanstvu, a kraljeva sredstva potjecala su od osvojene zemlje. Ubiranje poreza izazivalo je pobune, npr. u Franačkom Carstvu u 6. i 7. stoljeću, jer su davanja bila za pobijeđene i neslobodne, a slobodni ratnici sami su odlučivali koliko i kako će sudjelovati u poslovima i potrebama zajednice. Vojna moć centralne vlasti ovisila je o spremnosti lenskih feudalaca i njihovih podložnika da se stave na raspolaganje. Znači, u lenskom feudalnom sustavu imamo samo zametke centralne uprave i činovništva.

U Francuskoj se od 13. do 16. stoljeća stvara centralna državna uprava. Prodori nomada s istoka u Europu povećali su nesigurnost. Seljaci se odriču slobode i traže zaštitu feudalnih gospodara. Ta vojna zaštita bila je glavna

društvena funkcija feudalnog staleža. Što je taj stalež tu funkciju slabije obavljao, to je ona više prelazila na centralnu kraljevsku vlast. U početku kraljevi financiraju plaćeničku vojsku iz novčanog otkupa vojne obveze, a poslije sve više iz prisilno ubranih poreza. Dok nisu imali izgrađeni obuhvatni činovnički aparat, davali su ubiranje poreza u zakup. Takav aparat izgrađen je u drugoj polovici 16. stoljeća, stvorena je vojska financijskih činovnika s intendantima i superintendantima na čelu. Tada se lenski feudalni sustav raspada, gradovi gube dio svoje samostalnosti i nastaju skupine ljudi čiji položaj nije određen podrijetlom već službom.

Kada su se društva temeljila na lokalnoj poljoprivrednoj samoopskrbi mogla su se mala autonomna područja samoudržavati i zadržati vojnu, privrednu i financijsku samostalnost. Kada se društva počinju temeljiti na tržišnoj opskrbi sa sve širih prostora, raspadaju se autonomne vlasti i svoje funkcije predaju državnom aparatu. U državnoj centrali gomila se i usredotočuje sve veći broj funkcija. Za stanovništvo to znači prelazak dužnosti i ovlaštenja s ljudi koje su osobno poznavali na ljude u dalekim i bezličnim uredima. Lokalne, tradicionalne i običajne temelje poretka zajednice zamjenjuju jedinstven općevažeći zakoni zasnovani na racionalnom proračunu.

Moderna birokratska uprava stvara se u Europi u 17. stoljeću. Ratovi u slijedu reformacije, ekonomske promjene izazvane otkrićem Amerike i tehničkim pronalascima pospješili su širenje državnih djelatnosti. Stvorena je razgranata plaćenička vojska radi vanjske i policija radi unutarnje sigurnosti. Dolazi do snažne državne intervencije u kulturi i privredi. Tradicionalna aristokracija zaposjeda činovnička mjesta. Zakonima se uređuju sve važnije stvari i gdje se god mogu, određuju se pristojbe. Za provođenje centralne kraljeve volje posebno je zaslužna institucija komesara. Komesar prestaje biti časnik (od korijena čast) i postaje dužnosnik (od korijena dužnost). Njegova je dužnost da kontrolira službenike tako da oni rade i ponašaju se u skladu s naredbama monarha, da provode monarhijsku disciplinu i apsolutistički autoritet. Tako O. Hintze (1962.) pokazuje u svojoj studiji iz 1910. godine kako svuda u Europi iz komesara izrasta novo okružno činovništvo, a u Francuskoj od intendanta nastaje prefekt. Komesari su u Francuskoj i Pruskoj isprva slani da istraže kako se podmiruju porezni dugovi. Zatim su počeli nadzirati financije i na kraju su potpuno ukinuli komunalnu samostalnost. Tako je pruski izborni knez Fridrik Vilim između 1680. i 1722. imenovao komesare, koji su kao službenici ministarstva rata imali pod sobom 6 do 15 gradova u kojima su uskoro postali svemoćni.

Prusko činovništvo bilo je u 17. stoljeću uz bok samodovoljnih pokrajinskih vlasti, a već u 18. stoljeću domoglo se mnoštva ovlaštenja u financijskoj i policijskoj upravi. Ta su nadleštva nazivana komeserijati i komore, u njima se formirao novi činovnički sloj. Pojedine komore odvajaju se postupno od pokrajinskih uprava i dovode u izravnu ovisnost o centralnom nadleštvu u Berlinu. U 18. stoljeću pruski kralj Fridrik Vilhelm I. osniva stajaću vojsku, četvrtu u Europi, i nameće poreze po ugledu na Francusku. Njegov nasljednik Fridrik II. pretvara Prusiju u birokratsku državu. Vojne i činovničke položaje u državi zaposjeda plemstvo. Činovnike tada zovu kraljevskim slugama i oni upravljaju u kraljevo ime. S gašenjem feudalizma, upravni se aparat uzdiže iznad kralja. Već potkraj 18. stoljeća činovnike se naziva državnim službenicima. Vladari, prosvijećeni apsolutisti, navikavaju činovnike na pokornost. Birokratski aparat ima veliku moć prema van i unutarnje naličje potpune pokornosti svojih pripadnika. Pojedini se činovnici opiru kraljevskoj

autokraciji opstrukcijom, lažnim dokazima i slično. Između kraljeva autokrata i činovničkog aparata vladalo je prilično nepovjerenje. Zbog tog nepovjerenja donose se pravilnici kojima se detaljno određuju dužnosti, a tome se dodaje međusobni nadzor činovnika i pojačan rad obavještajne službe. Međusobni nadzor činovnika uspijeva zbog klika, borbi za položaje i spremnog izvještavanja o kolegama na poslu. Da bi se pred stanovništvom istaknulo značenje činovništva, njihovi pravilnici držani su u tajnosti, a njihov položaj nosio je mnoge povlastice, npr. oslobođenost od poreza ili nepotpadanje pod niže sudove.

3. WEBEROVO ODREĐENJE I KRITIKA BIROKRACIJE

Max Weber (1976:170-178) naziva birokracijom najrazvijeniji tip organizacijske strukture. Birokratska organizacija ima pravno podijeljena područja aktivnosti, svako područje ima propisane dužnosti i obveze, a ovlaštenja za njihovo izvršavanje dodijeljena su odgovarajućoj službi ili službama. Posebnim pravilima i postupcima osigurava se redovito i neprekidno obavljanje zadataka. Odlučivanje je dano višim razinama autoriteta. Postoji hijerarhija sa stupnjevima dodijeljenih ovlaštenja, točno utvrđen odnos između nadređenih i podređenih, obvezno pokoravanje nižih, ali s propisanim postupkom žalbe. Poslušnost se iskazuje pravilu koje utvrđuje kome se i koliko valja pokoravati. Onaj tko naređuje, također se pokorava pravilu tj. zakonu ili službenom propisu odnosno formalnoj i apstraktnoj normi. Osoba koja zauzima određeni položaj, mora proći osnovno i stručno osposobljavanje. Svakom uposlenom djelatniku određen je položaj na ljestvici, prema kojem dobiva plaću, a pritom su količina njegova rada i produktivnost radnog mjesta u drugom planu. Ideal je službeničkog posla obavljanje na osnovi dužnosti, objektivno i pravedno, bez osobnih motiva i strasti, slobodno od samovolje i neuračunljivosti. Službeni poslovi organizacije proizlaze iz nametnutih prioriteta. Rukovodstvo organizacije nastoji slijediti postavljene opće regulative koje su oblikovane kao politika, postupak ili pravilo, a njihovo ostvarivanje uči se kao dio tehničke izobrazbe.

U birokratskoj organizaciji osnovica zapošljavanja nije odanost osobi vladara, već uže i šire sposobnosti stečene stručnim školovanjem. Rad je specijaliziran u visokom stupnju, racionalno su uređena službena područja, položaji u njima, hijerarhija ovlaštenja, dužnosti svih pojedinaca i onih koji su ovlašteni mjeriti ostvarivanje tih dužnosti. Posao se obavlja u uredu i prema neosobnim pravilima organizacije. Utvrđeni sustav nadređenih i podređenih daje pravo nadzora višima i obvezu pokoravanja i izvršavanja nižima. Autoritet viših ovisi o pravilima organizacije i položaju na hijerarhijskoj ljestvici. Činovnici obavljaju poslove na osnovi pravila koja su postojana i iscrpna, koja se mogu naučiti. Poznavanje pravila traži posebno umijeće koje činovnici imaju i ta im stručnost omogućuje da unutar svog ovlaštenja donose neproblematične i ispravne odluke. Uspješno ostvarenje dodijeljenog posla potiče se nagradama, postojanošću karijere, propisanom i uvećavanom zaradom, očekivanim unapređenjima i zajamčenom mirovinom.

Prema Weberu, birokratska je organizacija najdjelotvornija od svih oblika organiziranja. Ona je poput proizvodnoga strojnog sustava, a ostali oblici organiziranja su poput primitivnog poljodjelskog ili zanatskog uređaja. Birokracija je logičan institucionalni odgovor na potrebe industrijskog društva,

naročito odgovor na njegovu potrebu za odvajanjem vlasništva i upravljanja. U industrijskom društvu onaj tko obavlja dužnosti, ne posjeduje sustav. Među razinama osoblja jasna su razgraničenja. Oni koji odlučuju, moraju se uvijek i bar donekle držati pravila i postupaka, a oni koji provode moraju što više neosobno primjenjivati pravila i postupke, a što manje pristrano prosuđivati i odlučivati.

Nakon Webera, mnogo se razmatralo pitanje posljedica koje birokratski stroj ostavlja na ljudske karaktere i odnose, te pitanje prepreka djelotvornosti koje proizvodi sam stroj.

Tako Argyris još 1957. godine uočava da birokratska organizacija čini ljude pasivnima, ovisnima i nedovoljno samosvjesnima. Potanko regulirani rad ograničava ponašanje i navodi na vezivanje za nestvarne kratkoročne interese. Sve to smanjuje radnu motivaciju i djelotvornost.

Blauner 1966. godine tvrdi da ljudi raspoređeni u uske i dobro definirane uloge radi obavljanja rutinskih zadataka, postaju sredstvo za neke ciljeve izvan njih. U takvim se slučajevima otuđuju od svoga stvaralaštva i društvenih dodira s ostalim ljudskim bićima. Takve situacije generiraju osjećaje bespomoćnosti, izolacije, osujećenja, nezadovoljstva i agresivnosti.

U novije se vrijeme piše da birokratski organizirani rad utječe na ljude tako da gube moralni identitet i kulturnu usmjerenost. Prenormiranost i formalizam dovode do toga da ljudi sve manje vjeruju u pravila prema kojima se ponašaju, te postupno sve manje vjeruju i u vrijednosti koje upravljaju odnosima i raspodjelom nagrada. Taj gubitak vjere u pravila i vrijednosti vodi općem osjećaju besmislenosti rada i bezvrijednosti normi, a to rezultira povećanjem neprihvatljivih ponašanja poglavito na višim razinama moći.

Disfunkcionalnosti birokratske organizacije uočili su R. Merton i A. Gouldner još 1950-ih i 1960-tih godina. Merton polazi od tvrdnji menadžera da ljudi nisu dovoljno sposobni za samostalno odlučivanje u radu i da su za efikasnost nužna pravila. No neprekidno pokoravanje pravilima vodi gubitku sposobnosti odlučivanja o sebi, gubitku sposobnosti neovisnog razmišljanja, vodi stanju u kojem pravila postaju sama sebi cilj. Rezultat je toga uvježbana nesposobnost, ohrabrivanje i uzimanje u organizaciju nemaštovitih ljudi, a odlaženju iz organizacije maštovitih.

Gouldner je na primjeru tvornice gipsa otkrio začarani krug birokratske organizacije. Menadžeri te tvornice vjerovali su da će poboljšanjem i povećanjem pravila smanjiti vidljivost moći i napetost između sebe i radnika. No uvedena pravila sadržavala su norme o minimalnom učinku u smislu duljine radnog vremena i razine *outputa*. Radnici su se uhvatili za te minimalne norme, pa kako su rukovoditelji očekivali veći učinak, bili su vrlo frustrirani i pojačali su kontrolu i pritiske. Posljedica je bila porast vidljivosti moći i razine napetosti, što je zahtijevalo još više pravila. Tako je stvoren začarani krug. Izbjegavanje pravila potkopava kontrolu, a umnažanje pravila vodi nižoj djelotvornosti. To je danak koji se plaća tzv. čistoj birokraciji, danak pravilima koja ne osnažuju organizaciju i daju privid racionalnosti i reda.

4. BIROKRACIJA U DRŽAVI

Prerastanje dvorova u birokraciju, velika je preobrazba i važan aspekt stvaranja moderne države. Tranzicija iz patrijarhata u birokraciju znači da se dvorovi pretvaraju najprije u kraljevsku, a potom u javnu službu, pri čemu se uprava depersonalizira. Državna se uprava kao osobno služenje monarhu i izravno postupanje po njegovim uputama ukida, i uvodi se birokracija sa zapošljavanjem po stručnosti i preko natječaja, s redovitim plaćama, mirovinama itd.

Sjedinjene države Amerike nisu imale dvorske tradicije, administracija im je bila pragmatičnija, a javna uprava djelovala kao rutinska primjena političkih smjernica i odluka. Radi ograničavanja birokracije uspostavljen je sustav plijena. Po tom sustavu predsjednici su nakon pobjede na izborima nagrađivali svoje pristaše radnim mjestima u državnoj upravi i tako osiguravali smjenu ljudi na važnijim položajima. Ukidanje toga sustava 1883. godine, znači početak birokracije utemeljene na kvaliteti. Socijalna država nastala nakon Prvoga svjetskog rata uzrokuje proširenje birokracije, jer dijeli dotacije, doplatke i mirovine na temelju složenih uvjeta koje određuju političari. Od ukupnog broja radnih mjesta, do trećine čine radna mjesta u državnoj upravi, osobito na lokalnoj razini. Posljednjih desetljeća 20. stoljeća opada povjerenje u vlast. Kriza javnog financiranja bila je razlog da R. Reagan i M. Thatcher smanje ulogu države i promijene način funkcioniranja birokracije. Zaoštava se pitanje odgovornosti državnih službenika političarima i pitanje djelotvornosti i štedljivosti njihova posla u uvjetima bez konkurencije.

Birokraciju čine službenici koji plaće dobivaju iz državnog proračuna i zaposleni su u organizacijama koje obavljaju javne i državne funkcije. Tu se ubraja širi krug organizacija koje obavljaju određenu funkciju u lokalnoj vlasti, u obrazovanju, zdravstvu, socijalnom osiguranju i obrani. To su organizacije javnog sektora, javne službe ili javna uprava. Zatim se tu ubraja uži krug organizacija, koje kreiraju i provode vladine odluke, a nazivaju se obično državna uprava. U njoj je nerazmjerno više izvršitelja vladinih odluka u odnosu prema kreatorima. Kreatori su izravni politički savjetnici, njih ima u ministarstvima velikih država samo nekoliko tisuća.

Pomak od patrimonijalne uprave na birokraciju značio je prijelaz sa zapošljavanja na temelju osobnih veza na zapošljavanje prema kvalifikacijama. Kriterije zapošljavanja javnih službenika javnost prati više nego zapošljavanje u privatnom sektoru. Uz to, ti kriteriji razlikuju se od zemlje do zemlje. Britanska tradicija traži od službenika inteligenciju i iskustvo, dakle opću sposobnost, dok je tehnička stručnost poželjna, ali nije u prvom planu. Stručnjake valja imati pri ruci, ali ne na vrhu. Za razliku od toga Francuska, Njemačka i Japan veću važnost pridaju tehničkoj ili resornoj spremi. Posebno se ističe pravo kao područje stručnosti i mnoge europske zemlje imaju među višim birokratima najviše pravnika. U područnim organizacijama više se traže specijalistički stručnjaci.

Socijalno podrijetlo državnih službenika u pravilu nije reprezentativno za opću populaciju. U zapadnom svijetu tipičan visoki državni službenik je muškarac, s visokom stručnom spremom, rođen u gradu u obitelji srednje ili više klase koja je bila aktivna u državnim poslovima (Hague/Harrop, 2001:355). Neki smatraju da birokracija treba odražavati socijalni profil stanovništva. Državni službenici, koji potječu iz određenih etničkih, vjerskih i regionalnih skupina ili

pripadaju određenom spolu, mogu lakše održavati kontakte s pripadnicima tih skupina i jedinkama toga spola, pa to može pridonijeti većoj stabilnosti podijeljenih društava.

Organizacijska struktura javnog sektora sastoji se od vladinih resora ili ministarstava, od prema njima nižih odjela, sekcija i ureda, te od posebnih agencija. Ministarstvo je administrativna jedinica utemeljena statutom i ustrojena prema formalnoj hijerarhiji, a izravno je kontrolira ministar. Ministru pomažu zamjenici, tajnici i voditelji resora kao najviši politički dužnosnici. S promjenom ministra, oni obično odlaze na druga mjesta. Glavne poslove u ministarstvu obavljaju visokostručni voditelji podresora i sekcija te njihovi visoki i viši stručni referenti. Pomoćne poslove obavljaju srednje stručni činovnici i niže stručni dostavljači, spremačice itd. Odjeli, sekcije i uredi su operativne jedinice vladina resora, formalno odgovorne ministru, a stvarno samostalne do određene mjere. Agencije djeluju jednu ili dvije razine ispod vlade u formalnom odnosu poluovisnosti. Cilj im je osigurati gipkost i stručnu neovisnost djelovanja na određenom području. Agencije se u raznim zemljama različito nazivaju i u različitim su odnosima s izvršnom i zakonodavnom vlasti. Razlikuju se tri tipa javnih agencija. Prvo su državne tvrtke ili državna poduzeća. To su organizacije koje prema statutu imaju pravo prodavati robe i usluge, u potpunom su državnom vlasništvu i bez privatnih dioničara. Drugo su vladine dioničarske tvrtke. To su organizacije u državnom vlasništvu koje kupuju dionice privatnih poduzeća i preko tih vlasničkih udjela utječu da poslovne politike tih poduzeća budu u skladu s planovima i odlukama vlade. Treće su regulativne agencije. To su organizacije za nadziranje komercijalnih i društvenih aktivnosti od javnog interesa. Te agencije usmjeravaju rad privatnih tvrtki (npr. na području obavještavanja, telekomunikacija, vodoopskrbe, proizvodnje lijekova) tako da ne interveniraju prekomjerno i kruto u njihovu djelatnost, ali da ipak u njoj osiguraju ostvarivanje javnog interesa u zadovoljavajućoj mjeri. Agencije su karakterističan modus suvremenog vladanja.

U djelovanju nabrojanih birokratskih organizacija javlja se opasnost prelaska moći s ministara na državne službenike. Osnove moći državne birokracije su u njezinu stručnom znanju, iskustvu i navikama, u neprekidnu obavljanju poslova upravljanja, te u nadzoru nad provedbom odluka. Svako je ministarstvo velika organizacija s nataloženim stručnim znanjem i iskustvom u svom području. Ministri uvijek ovise o savjetima i informacijama svojih službenika koji mogu neke podatke zatajiti, neke druge prenatglasiti, prilagoditi dnevni red i dr. Svako ministarstvo ima vlastite procedure, prioritete i stajališta, a s drugim ministarstvima i interesnim skupinama razvija brojne neformalne dogovore i osobne odnose, što ministar ne može u kratkom vremenu proniknuti i nadvladati. Ministri se u parlamentarnim poredcima mijenjaju, a službenici trajno ostaju na svojim radnim mjestima. Oni se mogu opirati promjenama, pritajiti se i čekati pogodno vrijeme, a često moraju zbog političkih kriza i slabo sposobnih političkih dužnosnika stvarno preuzeti obavljanje vlasti. Birokracija provodi u djelo političke odluke i pritom može neke odluke prilagoditi ne samo realnim uvjetima nego i vlastitim interesima. Istaknuti je interes birokracije širenje opsega djelovanja i povećanje broja zaposlenih.

Protuteža birokratskoj moći razni su oblici i tehnike kontrole. Formalnu kontrolu provodi sam ministar, parlament ili sud. Neformalnu kontrolu provode

interesne skupine i javno mišljenje odnosno masovni mediji. Internu kontrolu provode sami djelatnici kad se drže stručnih standarda, kad postupaju po savjesti, vrše pritiske na kolege da ispravno postupe, te kad zbog konkurencije drugih ministarstava aktualiziraju i rješavaju određena pitanja.

Da bi se ispravila krutost, nedjelotvornost i rasipništvo birokracije, stvorena je teorija javnog menadžmenta. Postavke te teorije postale su 1980-ih i 1990-ih godina vrlo popularne u angloameričkoj i švedskoj upravi, ali su u Njemačkoj, Španjolskoj i Japanu primane sa sumnjom. Weberov model birokratske djelotvornosti temelji se na pruskoj vojsci kao uzoru, a teorija javnog menadžmenta nadahnuta je slobodnim poduzetništvom kao uzorom. Sažetak teorije javnog menadžmenta daju Osborne i Gaebler 1992. godine u obliku sljedećih deset načela:

1. Uvodite i razvijajte konkurenciju među davateljima društvenih usluga.
2. Ovlastiti građane, pa će nadzor obavljati zajednica, a ne birokratska organizacija.
3. Uspješnost mjerite rezultatom, ne imputima.
4. Upravljajte prema ciljevima, a ne prema pravilima i propisima.
5. Klijente pretvorite u kupce i ponudite im izbor škola, programa, stanovanja.
6. Problem spriječite prije izbijanja, bolje nego poslije nuditi usluge.
7. Novac valja i zaraditi, ne samo trošiti.
8. Decentralizirajte vlast i prihvatite participativno upravljanje.
9. Dajte prednost tržišnim mehanizmima pred birokratskim.
10. Usredotočite i iskoristite snagu javnog, privatnog i dobrovoljnog sektora u rješavanju društvenih problema.

Primjena novog javnog menadžmenta najviše je napredovala na Novom Zelandu nakon 1984. godine. Postignuti su uspjesi u velikom smanjenju osoblja državnih organizacija. Sklopljeni su brojni ugovori s privatnim organizacijama koje su obavljale mnoge javne poslove s manjim troškovima. Pritom se pokazalo da postoje isključivo državne funkcije, npr. vanjska politika, da se njihovo obavljanje ne može prenositi na privatne organizacije. Dalje se pokazalo da valja najprije riješiti da li je u slučaju teškoća i loših ishoda odgovorna država ili privatnik. Ako se opredijeli za odgovornost ministara, ministri će se miješati u operativne poslove agencija i ugovorno vezanih organizacija i dokidati njihovu samostalnost. Ako se opredijeli za odgovornost agencija i privatnih organizacija, u građana se može javiti nezadovoljstvo i osjećaj nemoći zbog prevelikog utjecaja interesa. To znači: nema idealnog, ali ima donekle dobrih rješenja problema državne birokracije.

5. NASTANAK I OBILJEŽJA PRIVREDNE BIROKRACIJE

Konkurencija među kapitalima dinamički je element privrede. Konkurencija vodi novim metodama rada, vodi stvaranju novih proizvoda i otvaranju novih tržišta. No ta se dinamika svodi na to da konkurencija ubija konkurenciju i koncentrira

proizvodnju u velikim kompanijama. Udruženom velikom kapitalu potrebna je složena uprava. Potreba za takvom upravom najprije se pokazala na području upravljanja novcem namijenjenom reprodukciji kapitala, a zatim na svim ostalim područjima privrede. Gdje je nekada bio knjigovođa, nastaje računovodstvo, ured za nabavu i prodajni odjel. Umjesto inženjera i njegova tima, stvara se konstrukcijski ured, laboratorij i pokusne radionice. Na čelu svakog odjela je šef koji prije svega vidi svoju funkciju i zahtijeva da joj se prilagodi čitavo poduzeće. Tako uprava dobiva razne i često suprotstavljene zahtjeve i gubi pregled nad cjelinom. To se obično rješava stvaranjem vrhovnog rukovodstva, strogom podjelom ovlasti i osiguranjem hijerarhijskog poretka. Stvara se složena upravljačka struktura s razgranatom podjelom rada jer jedino ona može zadržati nadzor nad poduzećem složenim od brojnih odjela i jedinica. Birokratizirati znači, tvrdi M. Weber, učiniti podjelu rada uprave preglednom i proračunljivom. Temeljne su kategorije birokracije kontinuirano odvijanje službenih poslova s raspoređenim ovlastima, a prema utvrđenim pravilima.

U državnim i privrednim organizacijama načelno se jednako dijele osnovne funkcije, razgraničuju dužnosti i daju ovlasti zapovijedanja. Rukovođenje u upravi poduzeća traži poznavanje pravilnika o raspodjeli dužnosti kao i rukovođenje u državnoj upravi. Dobar je pokazatelj birokratiziranja privrede zamjenjivanje poduzetnika s menadžerom organizatorom. Početkom 20. stoljeća udio poduzetnika među vodećim osobljem američkih poduzeća bio je 44%. Oni na vodeće položaje dolaze kao osnivači i dioničari. Oko 1950. godine udio je poduzetnika svega 15%, a polovica rukovoditelja dolazi sa službeničkih mjesta (Jacoby, 1985:113).

Rukovoditelje s tehničkim obrazovanjem zamjenjuju administratori. Što oni rade, vidi se iz knjige memoara A. Sloana iz 1964. godine. Sloan se bavi samo jednom temom: organizacijskim razvojem *General Motorsa*. Osnovni mu je cilj stvoriti organizaciju koja se može prilagoditi promjenama na tržištu. Angažira se na izgradnji upravnog sustava kompanije i zacrtavanju poslovne politike koja će biti trajnija i ulijevati povjerenje ljudima u tvrtki i izvan nje.

Nakon preuzimanja dužnosti generalnog direktora, Sloan izrađuje organizacijsku studiju kojom koncipira rješavanje problema nastalih zbog ekspanzije korporacije nakon Prvoga svjetskog rata. Glavna mu je preokupacija bila uspostaviti zdravu ravnotežu između centralizacije i decentralizacije. *General Motors* imao je tada nekoliko tuceta poduzeća koja su proizvodila više stotina proizvoda. Interna konkurencija među tim poduzećima ugrožavala je financijski poredak *General Motorsa*. Sloan osniva komisije koje su izradile pravila poslovne politike, na osnovi kojih su izvršni i financijski odbor donosili odluke. Osniva odbor za raspodjelu kapitala na tekuća sredstva, zalihe i proizvodnju i izrađuje pravilnik za njegov rad. Sloanova studija nije riješila sve probleme *General Motorsa*, ali je označila početak epohe menadžera-organizatora. Sloan dalje razvija vještinu upravljanja tržištem, stvara stabilnu prodajnu mrežu, uvodi financiranje potrošnje putem kredita i čini profit neovisnim o velikim kolebanjima.

Pretvaranje poduzeća u veliku organizaciju znači rast troškova uprave. Troškovi uprave rastu zbog nesuglasica u nadležnosti, trenja u koordinaciji, praznih hodova, nepreglednosti itd. Razbijanjem pojedinih zadataka na manje jedinice, koje su i dalje opet nekako međusobno povezane, u pojedinim poslovima sudjeluje sve više osoba i odjela. Izrađuje se i opteče mnoštvo formulara i kopija

kao npr. priznanica o primitku i izdavanju robe, potvrde o narudžbama, deklaracije o primljenoj robi. Obračuni plaća i prodajni računi odlaze u urede, skladišta, kupovni i prodajni odjel, u računovodstvo i financijsku upravu, u revizijski odjel i centralnu upravu. Događa se da se istim poslom bavi više odjela i nijedan se ne želi odreći tog posla. Red se u sve to obično unosi tako da se međusobni odnosi točnije opisuju i utvrđuju pravilnikom, da se uvode matrice upravljanja i njima se određuje tko kome podnosi izvještaje u kojim procesima i situacijama. Kada matrice postanu previše zamršene, pozivaju se u pomoć savjetnici koji uvode projektne radne skupine. Kada se zbog složenosti strukture smanji odgovornost, uvode se informacijski sustavi, podrobna ocjena uspjeha, poticajne premije i druge mjere nadzora.

6. BIROKRATSKA STRUKTURA PRIVREDNIH ORGANIZACIJA

Svaka organizacija poduzima usklađene akcije radi proizvodnje nečega što okolina treba i što podupire njezino neprekidno postojanje. Potreba za djelotvornošću u usporedbi s konkurentima navodi privrednu organizaciju na podjelu zadataka, kako bi osigurala prednosti specijalizacije, i na ujedinjavanje zadataka, kako bi osigurala prednosti integracije. Te procese ljudi u organizaciji ostvaruju preuzimanjem uloga u radu i hijerarhiji. Hijerarhija je instrument kojim se radnoj skupini osigurava poduzimanje konzistentnih i usklađenih akcija. Hijerarhijske su uloge raspoređene prema određenom obrascu koji rezultira iz uvjerenja o najboljem načinu usklađivanja suprotnosti podjele i integracije. Ishod je toga formalna organizacija sastavljena od birokracije koja racionalno i impersonalno odlučuje i provodi usklađene akcije. Formalna organizacija ima točno utvrđene granice s okolinom (članovi imaju radne ugovore). Dugoročno gledano, formalna je organizacija privremena jer je kao aranžman suprotstavljenih sila stalno pod utjecajem pritiska koji u određenom trenutku generiraju nova uvjerenja o divizionalizaciji i integraciji, a na tim se novim uvjerenjima uspostavlja opet nova hijerarhija i nova birokracija (Stacey, 1997:378).

Menadžeri svakodnevno djeluju tako da primjenjuju i podupiru birokraciju. Oni zauzimaju uloge u formalnim hijerarhijama, koje su oblikovali vrhovni menadžeri koji određuju status, autoritet i odgovornost za obavljanje zadataka. Pritom menadžeri koriste informacijski i kontrolni sustav i s njim povezani sustav nagrađivanja. Hijerarhijska struktura izvještavanja omogućuje stabilan okvir za kontrolu u određenom vremenu. Aranžmani podjele i integracije zadataka kroz hijerarhiju, izvještavanje i kontrolu uzimaju tri oblika. To su jednostavna, funkcionalna i odjelna struktura.

Jednostavna struktura stavlja težište na centralizaciji. Osoblje i radnici izravno izvještavaju jednu osobu koja "drži stvari u svojim rukama". Pritom menadžerske dužnosti nisu podijeljene ili su podijeljene vrlo malo, a formalne hijerarhije isto tako je vrlo malo. Odnosi se ostvaruju osobnim kontaktima, što jednostavnoj strukturi daje fleksibilnost pri reagiranju na zahtjeve klijenata. Širenjem organizacije, nedefinirano podijeljeni poslovi te nedefinirani odnosi izvještavanja stvaraju teškoće, npr. u zadržavanju klijenata. Veći broj ljudi i zadataka traži formalne sustave obavljanja, izvještavanja i kontrole.

Funkcionalna struktura znači pomak prema decentralizaciji odlučivanja. Svi zadaci organizacije razvrstavaju se u funkcionalne podcjeline s istovrsnim zadacima. Glavne su podcjeline sljedeće: prodaja proizvoda ili usluga i marketing, proizvodnja i isporuka proizvoda ili pružanje usluga, nabava sirovina i potrebnih materijala, kontrola zaliha, pribavljanje, zadržavanje i razvoja sirovina i potrebnih razvoj osnovne djelatnosti, te bilježenje transakcija (računovodstvo) i financije. Integrirajuću funkciju obavlja glavni menadžer koji se različito naziva: glavni ili opći direktor, predsjednik uprave itd. Budući da su partikularne tendencije jake, jer su ljudi obično više odani svom dijelu organizacije nego cjelini, često su potrebni dodatni koordinirajući mehanizmi. Ako organizacija nastavi sa širenjem i rastom, reakcija na sve veću složenost može biti povećanje stupnja specijalizacije i razvoj novih formalnih struktura. Svaka funkcionalna podcjelina dijeli se na nove podcjeline, uz dramatični porast udvostručavanja i preklapanja poslova. Ako se uz to povećava broj proizvoda ili broj vrsta usluga, ako se povećavaju popratne aktivnosti i tržište, funkcionalna struktura ne može izdržati pritiske i mora se preoblikovati u odjelnu strukturu.

U odjelnoj strukturi osnivaju se odvojene poslovne jedinice koje se mogu bolje posvetiti opsluživanju određenih tržišnih segmenata, proizvodnji različitih proizvoda ili pružanju određenih vrsta usluga, usmjeravanju na različita zemljopisna područja i iskorištavanju raznih tehnologija. Odjelna organizacijska struktura znači još veću decentralizaciju odlučivanja. Organizacije postaju skup decentraliziranih jedinica koje unutar sebe mogu biti organizirane funkcionalno. Povećava se potreba za integrativnim mehanizmima. Prvo, osniva se korporacijska centrala s vlastitom menadžerskom strukturom. Drugo, poslovne se jedinice grupiraju pod odjelnim direktorom. Treće, odjeli osnivaju vlastitu menadžersku strukturu s vlastitim odjelnim funkcijama. Posljedica je toga porast broja hijerarhijskih razina i centara moći, a rastu i problemi koordinacije. Javljaju se tenzije između centralnih menadžera i menadžera poslovnih jedinica, a izbijaju i konflikti u vezi s definiranjem uloga, mjerenjem učinka, snošenjem troškova i raspodjelom kapitala.

Glavna je funkcija birokracije postavljanje ciljeva hijerarhiji, kontroliranje postojećih poslova i alokacija autoriteta i odgovornosti za njihovo provođenje. Birokratska je komunikacija institucionalizirana, a učenje usmjereno na otkrivanje ishoda poduzetih akcija. Birokratski informacijski i kontrolni sustav usmjereni su na formalne i analitičke procese. Vodstvo uzima instrukcijski zapovjedni oblik, moć oblik autoriteta, a grupna dinamika je pristajanje uz većinu i ovisnost. Ponavljanje postojećih obrazaca ponašanja daje osjećaj sigurnosti, ali i blokira promjene što ispada loše ako se okolina znatnije izmijeni.

Sve organizacije možemo razvrstati u manje ili više birokratske. Manje birokratske organizacije imaju organsku strukturu, a više birokratske su mehanicistički strukturirane. Organski strukturirane organizacije su jednostavne, neformalne i decentralizirane. Zaposleni u tim organizacijama svestrani su stručnjaci, djelatnici nerutinskih tehnologija i visoki profesionalci. Oni se više pridržavaju općih stručnih pravila, a manje organizacijskih postupaka, imaju veliku samostalnost (diskreciju) u obavljanju zadataka i većina odluka u vezi s njihovim radom donosi se na nižim razinama hijerarhije ili na višim, ali uz uvažavanje njihovih mišljenja i interesa. U mehanicistički strukturiranim organizacijama rad je podijeljen na potanko specijalizirane zadatke, u obavljanju radnici gotovo

uopće nisu samostalni, moraju se pridržavati pažljivo i potanko utvrđenih pravila i procedura, a odluke o njihovom radu i položaju donose se na najvišim razinama hijerarhije s njihovim minimalnim ili nikakvim sudjelovanjem (vidjeti opširnije Biličić, 1998.).

7. BIROKRATSKA STRUKTURA PROMETNIH I BRODARSKIH ORGANIZACIJA

Prometna djelatnost obavlja se u tržišnom gospodarstvu preko prometnih organizacija kao samostalnih jedinica. Prema formalno-pravnom statusu te su organizacije različito definirane, a prema broju zaposlenih, приходima i imovini različite su veličine. U prometnu djelatnost uključene su razne državne i javne organizacije čije su ovlasti uređene zakonom. Prometne organizacije obavljaju aktivnosti koje sadrže elemente javnog dobra. Javne organizacije pružaju usluge u čitavoj zajednici, ne smiju uskratiti uslugu nikome tko je treba i pri pružanju usluge moraju se upravljati javnim interesom i strogo se držati propisa. Prometne organizacije pružaju usluge prijevoza ljudi i tereta te prijenosa poruka kada je to njihov poslovni interes, djeluju u uvjetima konkurencije s drugim organizacijama, opstaju i razvijaju se ovisno o potražnji za njihovim uslugama i naplati obavljenog posla, a propisa se moraju držati i javni interes provoditi u vezi sa sigurnošću ljudi i dobara, zaštitom okoline, obranom i slično.

Utjecaj državnog i javnog interesa na prometne organizacije ostvaruje se preko uprava i regulativnih agencija. Posebne uprave u okviru ministarstva ili izvan njega, te razna gospodarska društva u vlasništvu države obavljaju niz poslova u vezi s načinom funkcioniranja i kontrole prometa u gradovima, lukama i na aerodromima. Razne regulativne agencije nisu formalno-pravno vladine ustanove, djeluju samostalno prema pravilima struke, a prihode ostvaruju od koncesija ili iz proračuna. Njihovi su zadaci ograničavanje monopola jedne ili nekoliko nadmoćnih tvrtki, omogućavanje ravnopravnog pristupa svih korisnika prometnoj mreži, omogućavanje otvorenog natjecanja između davatelja prometnih usluga, slobodan ulazak novih davatelja usluga na prometno tržište, te posredovanje u sporovima između prometnih organizacija.

Prometna organizacija mora imati organizacijsku strukturu kojom može ostvarivati svoje temeljne ciljeve. Specifičnosti te strukture određuju interesi vlasnika, priroda tehnologije, djelomičnost i zaokruženost procesa, poslovna neovisnost, politički i zakonski okviri, geografsko područje itd. Formalnom organizacijom utvrđuje se struktura uloga, podjela resursa i aktivnosti, broj i sastav organizacijskih jedinica, mehanizmi koordinacije. Formalna je organizacija propisani, službeni i primijenjeni ustroj prometne firme. Neformalna organizacijska struktura iskazuje se u spontanim i neslužbenim ponašanjima i međudjelovanjima članova organizacije. Formalna i neformalna struktura uvijek su nekako povezane i jedna drugu više ili manje određuju i oblikuju.

Većina prometnih organizacija ima funkcionalnu i divizijsku (odjelnu) organizacijsku strukturu. Temeljno je obilježje funkcionalne strukture povezivanje poslova prema osnovnim funkcijama, a to su prodaja, marketing, tehnička operativna, računovodstvo itd. Poslovi koji pripadaju jednoj funkciji, ustrojavaju se u odgovarajuću organizacijsku jedinicu. Rukovoditelj organizacijske jedinice stručnjak je za poslove te funkcije i izravno je odgovoran glavnom direktoru ili

menadžeru. Organizacija je obično podijeljena na sektore, što ne znači da se uvijek jedna funkcija obavlja u okviru jednog sektora. Da li će se više funkcija objedinjavati u jednom sektoru ili će se jedna funkcija podijeliti na više sektora, ovisi o veličini organizacije. U malim organizacijama uspostavlja se početna funkcionalna struktura sa sjedinjavanjem poslova, npr. nabave i prodaje, financija i računovodstva, operative i održavanja itd. U srednjim i većim prometnim organizacijama primjenjuje se standardna funkcionalna struktura, u kojoj su sve osnovne funkcije organizirane kao posebni sektori koji su načelno ravnopravni. U velikim organizacijama primjenjuje se prijelazni oblik funkcionalne strukture. To su organizacije koje imaju opsežne resurse na raznim lokacijama, koje pružaju jednu ili nekoliko srodnih prometnih usluga. U prijelaznoj funkcionalnoj strukturi jedna funkcija organizira se u dva ili više sektora, uz javljanje nekih elemenata divizijske strukture.

U divizijskoj strukturi poslovi osnovnih funkcija nisu sjedinjeni u jedan sektor niti smješteni na jednoj lokaciji, već su raščlanjeni i raspoređeni po tehnološkim, tržišnim i teritorijalnim segmentima, koji su osnovica za stvaranje organizacijskih jedinica. Pravilo je da se međusobno grupiraju svi poslovi koji su izravno vezani za pružanje određene prometne usluge na određenom teritoriju. Poslovi izvan te usluge grupiraju se posebno, najčešće prema funkcionalnom načelu. Presudni čimbenik uspostavljanja divizijske organizacijske strukture je širina i raznovrsnost uslužnog programa i dislociranost uslužnih jedinica (Čekić/Bošnjak, 2000:202-204).

U brodarskim organizacijama možemo utvrditi sljedeće funkcije: razvojnu, kadrovsku, nabavnu, prodajnu, pomorsko-prijevoznu, financijsko-računovodstvenu i administrativnu (pravnu, statičku, informacijsku) (Glavan, 1984.). U kompanijama na Zapadu te su funkcije podijeljene na odjele operative (brodske i lučke), komercijale, na pravni odjel, odjel osoblja, tehnički odjel, te odjele nabave, financija i računovodstva. Odjeli su bili podređeni upravi. Naše brodarske organizacije dijelile su nabrojene funkcije na sektore: komercijalni ili prodajni, tehnički (uključeno održavanje i nabavni odjel), financijski, kadrovski, te sektor brodova (razvrstanih prema geografskim regijama), te odjel predstavnika u lukama. Svi sektori bili su podređeni generalnom direktoru.

Takva funkcionalna struktura s elementima divizijske strukture omogućavala je brodarskim organizacijama da uspješno posluju. Brodarske organizacije su centralizirane i specijalizirane, s jakim tendencijama frakcioniranja i segmentiranja. Te su tendencije suzbijane uglavnom s pomoću autoriteta i prisile.

Brodarske organizacije obavljaju jaku centraliziranu kontrolu nad brodovima, unatoč tome što su brodovi zemljopisno raspršeni. Kontrola se obavlja s pomoću pravila i postupaka za rad i održavanje broda, s pomoću tradicionalne propisanosti svake važnije uloge na brodu, s pomoću detaljnih izvješća koje zapovjednik broda šalje uredima na obali, te s pomoću redovita nadzora brodova što ga obavljaju inspektori palube, stroja i opće službe. Centralnoj kontroli pridonosi tipizirana izobrazba brodske osoblja, korištenje uniformi i simbola položaja, te politika promaknuća jer osigurava odanost upravi kompanije i predvidljivost postupanja aktera na brodu.

Prednost je funkcionalne strukture u tome što pojedinci razvrstani prema srodnim vještinama i znanjima brže razvijaju svoju stručnost i učinkovitije koriste

svoje sposobnosti, pa mogu brže napredovati u karijeri. Glavna je teškoća funkcionalne strukture što svaki odjel teži razviti vlastite ciljeve, standarde i postupke, teži iskočiti iz zajedničkog zadatka i sukobiti se s posebnim ciljevima drugih odjela. Svaki odjel nastoji obaviti zadatke prema svojim interesima, a to često ide na račun drugih odjela ili cijele organizacije. Uprava katkad teško razumije partikularne zahtjeve i specijalističke stavove u odjelima.

Birokratski odnosi iskazuju se na brodu u raznim aspektima. Da bi za cjelinu važna radna ponašanja bila sigurna, precizno se i jasno propisuju. Da bi se smanjila mogućnost da različito i slabo obavljene pojedinačni poslovi loše utječu na cjelinu, nastoji se poslove propisati kao samostalni i minimalno međuovisni. Time se smanjuje mogućnost umnožavanja lošeg rada, ali se potiče i zatvaranje pojedinaca u sebe i svoje odjele i njihovo minimalno komuniciranje s drugima. Radi osiguranja lake zamjenjivosti pojedinih djelatnika, stvara se standardni sustav izobrazbe, koji proizvodi pojedince jednakih sposobnosti i ponašanja, a stvara se i slična organizacija na svim brodovima. Radi osiguranja standardnog izvođenja posla prema radnim ulogama, ograničava se samostalno odlučivanje na tumačenju odredaba i uputa formuliranih u uredima na obali. Loša je posljedica tih standardizacija osjećaj dosade u radu, slaba motiviranost za posao i kratkoročna orijentacija na svladavanju stalno istoga, te gubitak očekivanja bilo čega drukčijeg i novoga u budućnosti. Smanjeno zadovoljstvo poslom i male mogućnosti pokazivanja sposobnosti dovode do toga da se status održava prenamagavanjem formalnih kvalifikacija, formalne vlasti i položaja. Javljaju se i negativne usporedbe pa se vlastito samopoštovanje održava omalovažavanjem i ocrnjivanjem drugih. Sve to stvara društveni prostor ispunjen prikrivenim napetostima, jer svi niži po rangu misle da su gubitnici. Svim sudionicima toga društvenog prostora obično nedostaju zajednički ciljevi ili ciljevi višeg reda, za koji će većina biti uvjereni da se za njih valja zalagati jer će svima donijeti dobrobit (vidjeti opširije Biličić, 2000.).

8. MOGUĆNOSTI PREVLAĐAVANJA NEGATIVNIH STRANA BIROKRATIZMA

Birokratizam je element svake organizacije, ali nije jednako značajan ni utjecajan u svim organizacijama. Birokratski način djelovanja najviše je nazočan u velikim organizacijama koje obilježava tehnološko-operativna rutina, djelovanje u stabilnoj okolini i neprekidno pružanje prosječne usluge. Birokratski način djelovanja nije prikladan u malim organizacijama, u organizacijama koje djeluju u promjenjivoj okolini, ni u organizacijama sastavljenim od visokostručnih profesionalaca. U malim organizacijama moguće je izravno nadgledanje i komuniciranje, a formalni su mehanizmi nepodesni. U organizacijama nerutinske tehnologije i nestabilne okoline birokracija se ne može prilagoditi stalnim promjenama tako da dovoljno brzo stvara i uči nove propise. Visoki profesionalci djeluju prema stručnim standardima i brojna pravila i postupci više im smetaju nego što učinkovito usmjeravaju njihov rad.

Birokratizam kao element i fazu organizacije dobro je identificirao I. Adizes (1989:98-130, 223-225). Prema njemu, organizacije su strukturirane piramidalno i hijerarhijski. Više mjesta u hijerarhiji znači više vlasti, odgovornosti i nagrada. Na vrhu piramide je poduzetnik koji planira, odlučuje i razvija scenarije budućih

događanja. Poduzetnik može degenerirati u fanatičnog inovatora i izazivača jurnjave i kratkoročna djelovanja. Ideje poduzetnika provodi upravitelj ili administrator tako da ih prevodi u operativne sustave. Njemu pripada sredina piramide. Upravitelj se brine da su ljudi raspoređeni u skladu s predviđenim zadacima i dodijeljenim resursima i da sve funkcionira na željeni način. Upravitelj olakšava rukovođenje i malo je vezan za proizvodnju rezultata i određivanje što rezultati moraju biti. Zato lako postaje birokrat koji djeluje samo prema propisima, koji zna napamet operativnu proceduru i rukovodi pismenim direktivama. Ideje poduzetnika i operativne sustave upravitelja dovodi do stvarnog učinka proizvođač. Njemu pripada dno piramide. Proizvođač je stručnjak koji zna što i kako treba činiti. Proizvođač prodaje, upravlja proizvodnjom, konstruira i istražuje. To je osoba koja postiže rezultate. No ako se proizvođač odvoji od drugih i ograniči samo na proizvodnju, tada mnogo radi s malo rezultata. Integrator nema posebnog sloja u piramidi. Integratorsku ulogu obavljaju svi menadžeri i razni odbori. Integriranje se sastoji u poticanju osjećaja i razvijanju ideja zajedništva u zaposlenih te u nalaženju konsenzusa i kompromisa među vodećim osobama. Menadžer postaje integrator kada donosi odluke koje ljudi podržavaju. Integrator se deformira kada radi postizanja privida suglasnosti i jedinstva, zanemaruje dugoročne ciljeve i stvarne rezultate.

Prema Adizesu, većina organizacija prolazi razdoblje zamaha i razdoblje inercije. U razdoblju zamaha organizacija prolazi više faza. Najprije poduzetnik prema nekoj originalnoj ideji osniva i održa organizaciju. Zatim se novorođena organizacija učvršćuje uza sve značajniju ulogu proizvođača, a dinamična postaje s podjelom vlasti između poduzetnika i proizvođača. U daljnjem određenom trenutku nameće se potreba za upraviteljem. Organizacija stječe najveću snagu kad ima podijeljenu vlast između poduzetnika, proizvođača i upravitelja. U razdoblju inercije ili sutona, organizacija ulazi u aristokratsku fazu s vlašću upravitelja i integratora. Zatim prelazi u fazu rane i zrele birokracije pod vlašću upravitelja. Ako u tim fazama ne dođe do povećanja uloge poduzetnika i proizvođača, organizacija ide ka stečaju. U inercijskoj fazi dominantnu vlast ima upravitelj koji iskazuje prožetost organizacije birokratskim obilježjima. Ozdravljenje organizacije moguće je ako se uspostavi ravnoteža između poduzetnika i integratora, s jedne strane, te proizvođača i upravitelja, s druge. Prvi osiguravaju prihvaćanje novih ideja, spremnost na rizik i mogućnost zajedničkog djelovanja, a drugi osiguravaju orijentaciju na rezultate i racionalnu mjeru pravila i procedura.

Iz organizacijske strukture prometnih i brodarskih organizacija možemo zaključiti da su one pretežno birokratske. Propisana ponašanja od međunarodnih organizacija i države te od vlastite uprave vrlo su brojna, u poslu prevladava tehnološko-prijevozna i prijenosna rutina, a okolina tih organizacija još je uvijek relativno stabilna. Nazočna je deklarativna tendencija deregulacije, ali nju umanjuju potrebe sigurnosti i državnog financiranja. Prometna tehnologija sve se brže razvija i mijenja, ali njezina skupoća i veličina iznosa ne omogućuju tako brza kupovanja novih sredstava da bi se dokinula rutina u vožnji i održavanju. Potražnja za prometnim uslugama postaje sve promjenljivija i zahtjevnija, ali ne toliko da bi dokinula većinu ustaljenosti u radu davatelja usluga.

S ciljem smanjenja negativnih strana birokratiziranosti, u prometnim i brodarskim organizacijama nameću se zadaci decentralizacije, orijentacije na

rezultate, povećanje suradnje i motiviranosti za rad, te veće međusobne komunikacije i informiranosti djelatnika na kopnu i brodovima. To se može izvesti kroz postojeće organizacijske forme ako su rukovoditelji osposobljeni za prepoznavanje negativnosti birokratizma i elastično postupanje u upravljanju.

9. ZAKLJUČAK

Birokracija je zasebna službenička sredina vezana za vlast. Birokracija omogućuje centraliziranu akciju i osigurava specijalističku racionalnost i hijerarhijsku djelotvornost u obavljanju službe. Nastaje kao centralizirano i stručno održavanje hidrauličkih uređaja i ubiranje poreza. U državama Europe učvršćuje se u 18. stoljeću. Snažno se razvija s porastom djelatnosti države i stvaranjem velikih privrednih organizacija u 19. i 20. stoljeću.

Birokracija u državi djeluje kroz ministarstva i kroz s njima povezane javne i privatne organizacije. Birokraciji u privredi pogoduje funkcionalna i divizijska organizacijska struktura. U prometu i brodarstvu birokraciju pospješuju utjecaji države i sve veća regulativa, veliki organizacijski sustavi, izmjena tehnologije u duljim razdobljima, rutinski rad, propisane procedure i relativno stabilna okolina.

Slabosti birokratskog organiziranja su u stvaranju pasivnih i ovisnih djelatnika, u njihovu otuđenju od stvaralaštva, nezadovoljstvu radom, u njihovu gubljenju moralnog identiteta, te u uspostavljanju stanja u kojima su pravila sama sebi cilj i u kojima njihovo umnožavanje vodi nižoj učinkovitosti.

Prevladavanje slabosti birokratizma moguće je u državi orijentacijom na javni menadžment, a u privredi, prometu i brodarstvu stvaranjem elastičnih oblika organiziranja s uravnoteženim tipovima upravljača, većom decentralizacijom odlučivanja, te boljom suradnjom, informiranošću i motiviranošću za rad svih djelatnika.

LITERATURA

- [1] I. Adizes, Kako riješiti krizu upravljanja, Globus, Zagreb, 1989.
- [2] C. Argyris, Personality and organization, Harper and Row, New York, 1957.
- [3] M. Biličić, Značenje i primjena mehaničkog i organskog načela, Politička misao, XXXV, 1998., 4.
- [4] M. Biličić, Deburokratizacija i decentralizacija u brodarstvu, Pomorstvo, XIV, 2000.
- [5] R. Blauner, Alienation and freedom, University of Chicago, 1964.
- [6] Š. Čekić/I. Bošnjak, Menadžment u transportu i komunikacijama, Sarajevo-Zagreb, 2000.
- [7] A. Gouldner, Patterns of industrial bureaucracy, The Free Press, New York, 1964.
- [8] B. Glavan, Pomorski brodar, Istarska naklada, Pula, 1984.
- [9] O. Hintze, Der Commisarius und seine Bedeutung in der allgemeiner Verwaltungs-Geschichte (1910), u: Staat und Verfassung, Ostreich G. (ur), Göttingen, 1962.

- [10] Hague R./Harrop M./Breslin S.: Komparativna vladavina i politika, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2001.
- [11] Jacoby H.: Birokratizacija svijeta, Globus, Zagreb, 1985.
- [12] R.K. Merton, Bureaucratic structure and personality, u: Social Theory and Social Structure, The Free Press, New York, 1957.
- [13] D. Osborne/T. Gaebler, Reinventing Government: How the enterpreneurial spirits is transforming the public sector, Penguin, New York-London, 1993.
- [14] A.P. Sloan, My years with General Motors, New York, 1964.
- [15] R.D. Stacy, Strateški menadžment i organizacijska dinamika, Mate, Zagreb, 1997.
- [16] M. Weber, Privreda i društvo I., Prosveta, Beograd, 1976.

Summary

BUREAUCRACY IN GOVERNMENT INSTITUTIONS, ECONOMIC AND SHIPPING ORGANIZATIONS

The paper aims first at determining the notion of bureaucracy and at pointing out some problems and specific objectives of. Secondly, the origins of bureaucracy, from the very beginning in the Ancient Ages, to the embryo in the Middle Ages and to the full swing in the 19th and 20th century, are described. In the third place, the Weber's definition of bureaucracy and critics is given (Argyris, Blauner, Merton, Gouldner). In the fourth place, the principal issues of government bureaucracy are delt with (origin, organizational structure, control, public management). In the fifth place, the origin and structure of economic bureaucracy, as well as the forms of bureaucracy in transport and shipping organizations are considered too. In the sixth place, the negative points of bureaucratism, the conditions suitable for their appearance, as well as the ways of reducing and even overcoming them are determined.

Key words: origin of bureaucracy, government bureaucracy, bureaucracy in economy and shipping, negative quality of bureaucratism, reducing consequences.