

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

Birokracija kao oblik i faza organizacijske socijalne strukture

Sažetak

Autor izlaže birokraciju kao organizacijsku socijalnu strukturu polazeći od utemeljenja M. Webera i nastavljajući suvremenim pristupom. Prvo razmatra određenje i dobre i slabe strane birokracije. Zatim razlaže sastavnice organizacijske socijalne strukture (autoritet, podjelu rada, koordinaciju, složenost, formalizaciju, centralizaciju) iznoseći istodobno njihovo specifično birokratsko javljanje, te iz toga izvodi da je birokracija, uz mehaničku i organsku, treći tip socijalne strukture, što se iskazuje i nekim njezinim kvalitativnim svojstvima. Napokon, autor razmatra birokraciju kao fazu životnog ciklusa organizacije. Kada organizacija od početnog malog opsega i jedinstva, kroz rast, diferencijaciju i decentralizaciju dođe u birokratsku fazu, postala je zrela za temeljite reforme. To su reforme kojima valja uvesti motivaciju umjesto kontrole, povjerenje umjesto pravila, timski rad umjesto procedura, te obnoviti inovativnost i uspostaviti samo neophodnu mjeru neosobnosti.

Ključne riječi: određenje birokracije, tip socijalne strukture, birokratska faza

1. Uvod

Birokraciji, kao obliku upravljanja i vlasti, pristupa se znanstveno na dva načina. Po prvom birokracija je totalna i fatalna određujuća sila, a po drugom birokracija je neutralna pojava vezana za određene uvjete rada i života.

U prvom pristupu birokracija je totalna pojava koja prožima cjelinu društva, određuje smjer njegova kretanja i sudbine svih pojedinaca. Jedan od nekoliko predstavnika ovoga pristupa je H. Jacoby kada kaže: "Pojam birokracije odnosi se na neospornu činjenicu da ljudima u njihovu postojanju upravljaju i usmjeravaju ih centralni uredi i da oni ne mogu izbjeći to upravljanje, usmjeravanje i manipulaciju; štoviše, stalno su im potrebne". K tome još dodaje: "Birokratski duh prožima društvo i pretvara birokratske funkcionere u predstavnike Onog koje, ma u kakvom se mitskom ogrtaču pojavljivalo, manipulira svakim" (Jacoby, 1985, str. 5 i 9).

Drugi predstavnik ovoga pristupa je V. Kocijan i on na tragu Gouldnera (1964) kaže: "Birokratski sustav organizacije okarakteriziran je prvenstveno postojanjem

niza relativno čvrstih, začaranih krugova koji izvire iz centralizacije i neosobnosti”, a stranicu dalje dodaje da u birokratskom sustavu zbog krutosti određenja zadatka i rasporeda poslova, te zbog složene mreže međuljudskih odnosa dolazi do manjkave komunikacije s okruženjem i između skupina, a to pojedinci i grupe koriste ne za poboljšanje sustava već za stjecanje boljeg položaja u borbi za moć unutar organizacije i zato zatvoreni krug birokracije ostaje nerješiv (Kocijan, 1994, 79 i 80).

Po drugom pristupu birokracija je djelomična i neutralna pojava koja nastaje u jednim i nestaje u drugim okolnostima. Birokracija ima slabih i dobrih strana, ali u cjelini gledano može se kontrolirati i javlja se zakonito kada u određenim uvjetima hoćemo neke ciljeve i vrijednosti pa tada moramo htjeti i birokraciju. Ako hoćemo racionalno djelovanje u razmjerima društva, tada moramo uspostaviti socijalnu organizacijsku strukuru kojoj kostur daju hijerarhija, autoritet, podjela rada, formalna pravila i procedure kako je tvrdio M. Weber. Uz to moramo prihvatiti i određeni stupanj formalizma, izbjegavanja odgovornosti, gomilanje autoriteta, prikriivanje nesposobnosti i sl. Birokracija je oblik socijalne organizacijske strukture koji ima određena opća i određena prolazna obilježja. Svaka organizacija kao društveno biće prolazi u svom razvoju više faza, a jedna od njih je birokratska.

Ovaj drugi pristup birokraciji kao obliku i fazi socijalne strukture čini nam se istinitiji, trajniji i vredniji. To ćemo nastojati pokazati u daljnjem izlaganju.

2. Razumijevanje birokracije

Max Weber je tijekom svojih historijsko socioloških izučavanja formulirao obilježja birokracije toliko precizno i duboko da je postavio temelje svim daljnjim razradama (vidjeti Weber, 1976, I. 170-178, II. 58-95). Weber razvija ideju birokracije kao alternativu organizacijskoj praksi predindustrijskog svijeta. Birokracija je racionalna i moralna alternativa svakidašnjoj praksi nepotizma i neobuzdane zloupotrebe vlasti u feudalizmu.

Obilježja Weberova ideala birokracije su sljedeća:

- Stalna podjela rada kojom se uspostavlja stabilan sustav nadležnosti kao dužnosti izvršavanja i ovlasti zapovijedanja.
- Jasno određenje službene hijerarhije s pojedinačnom sferom nadležnosti.
- Kandidati za službu selekcioniraju se na bazi tehničkih kvalifikacija.
- Službenici su imenovani, a ne izabrani, nagrađeni su stalnom plaćom u novcu, njihov službeni rad odvojen je od privatnog rada, služba im je primarno zanimanje i odrednica karijere.
- Unaprijeđenja se daju prema senioritetu ili postignuću i ovisе o prosudbi nadređenog.
- Učinak ureda je stvaranje općih pravila i rješavanje pojedinačnih slučajeva. U vođenju ureda očekuje se striktna disciplina i kontrola. (Parsons, 1947; Pusić, 1971, Scott, 1992).

Weber razumije birokraciju kao idealan-tip, tj. kao zamisao koja obuhvaća bitne oznake, poput idealnog plina u fizici ili idealne konkurencije u ekonomiji i koja sadrži i neke moralne vrednote. Idealan-tip je idealna slika koja se može dokučiti maštom. Po njemu birokracija je sustav zaposlenih koji svojim stručnim mišljenjem i prosječnim sposobnostima racionalno odlučuju i koji klijentima i biračima služe nepristrano i djelotvorno. Birokratske forme obećavaju pouzdanost u odlučivanju, meritornost u selekciji i promociji te neosobnost i poštenje u primjeni pravila.

Današnji znanstvenici znaju mnoga negativna svojstva birokracije. Neki ju doživljavaju kao glomazan i frustrirajući bastion mediokriteta javne službe. Neki drugi misle da je sklona zaposjesti racionalno odlučivanje i one koji odlučuju ispuniti bezosjećajnošću i automatizmom. Treći smatraju da je birokracija u jednim uvjetima djelotvorna a u drugima nedjelotvorna.

Velike organizacije obilježene tehnološko operativnom rutinom i djelovanjem u stabilnoj okolini najbolje su kada nude svoje usluge na birokratski način, kada djeluju neprekidno i produktivno na prosječno mogućoj razini usluge. Danas djeluju uspješno na birokratski način većina vlada i univerziteta, katolička crkva te velike poslovne organizacije i multinacionalne kompanije.

Birokratski način upravljanja i vlasti neprikladan je kod malih organizacija, kod organizacija s nerutinskim tehnologijama i organizacijama u kojima su u većini visoki stručnjaci. Male organizacije nemaju potrebu za birokracijom jer je u njima moguće izravno nadgledanje i jer zaposleni doživljavaju centralno odlučivanje kao nešto prirodno i samorazumljivo. U uvjetima malih organizacija neformalna kontrola je jeftina i zadovoljavajuća za članove, dok su formalni mehanizmi kontrole pogubni i nepodesni.

Djelotvornost birokratske organizacije potkopavaju također nerutinska tehnologija i nestabilna okolina. Birokracija se ne može dobro prilagoditi stalnim promjenama, budući da promjene traže ponovno pisanje pravila i načela politike pa njihovi birokratski primjenjivači moraju stalno iznova učiti nova pravila na što nisu navikli ili svaki čas gledati knjigu uputa što nije prikladno. Tamo gdje je fleksibilnost od primarne važnosti birokracija je posljednja.

Organizacije sastavljene pretežno od visokostručnih profesionalaca nisu učinkovite ako djeluju birokratski. Profesionalci su uvježbani i socijalizirani da točno i učinkovito ostvaruju visoke stručne standarde, tako da su njima brojna pravila i procedure više smetnja i neugoda no smjernica rada. Ako se od profesionalaca traži da rade samo u gabaritima koje im postavlja rukovodstvo, oni se neće zalagati i davati koliko bi mogli. Profesionalci moraju imati priličnu samostalnost u korištenju svojih vještina i znanja, inače se njihove vrijednosti rasipavaju. To rasipavanje sposobnosti je neučinkovito s aspekta organizacije, a osuđujuće s aspekta zaposlenih. Birokratska i profesionalna obilježja sukobljavaju se u mnogim organizacijama. Birokratska krutost nadomješta se sve češće s profesionalnom gipkošću u obavljanju poslova (Hatch, 1997, 172).

3. Organizacija kao socijalna struktura

Max Weber je razumio organizacije kao socijalne strukture koje su koncentrirane hijerarhijom autoriteta, podjelom rada i mehanizmima koordinacije. Na njegovu tragu razvilo se kasnije u teoriji organizacije i upravljanja bitno razumijevanje socijalne strukture.

Hijerarhija autoriteta je zajedničko obilježje većine suvremenih organizacija. Objašnjenje hijerarhije možemo naći u biološkim zakonima hranidbenog reda i seksualne reprodukcije što važe u životinjskom carstvu. Hijerarhija iskazuje nejednaku raspodjelu moći i omogućuje pojedincima i grupama da dominiraju jedni nad drugima.

Suglasno Weberu hijerarhija izražava raspodjelu autoriteta između organizacijskih položaja. Autoritet daje posjedniku položaja pravo upravljanja drugima, pravo kažnjavanja i nagrađivanja te druga prava. Ova prava pripadaju više položaju nego osobi. Pojedinac koji iz bilo kojeg razloga napusti položaj, ostavlja hijerarhijski autoritet osobi koja ga poslije njega zauzme. Posjednik položaja ima utjecaj i odgovornost dokle seže njegova nadležnost. Utjecaj se obavlja kroz komunikaciju prema dolje. Hijerarhija određuje formalne odnose izvještavanja i dopušta podređenima da skupljaju informacije, izravno nadgledaju i bodre visoki učinak pripadnika nižih razina organizacije.

Efektivne aktivnosti organizacije provode se kao dio tehnologije, a dio tih aktivnosti dodijeljen je raznim članovima organizacije kao njihove radne zadaće. Te aktivnosti što su podijeljene članovima noseći su element socijalne strukture i nazivaju se podjela rada. Podjela rada znači specijalizaciju pojedinaca u obavljanju dijelova aktivnosti i njihovu manju ili veću suradnju radi obavljanja cijele aktivnosti. Podjelu rada prvi podrobno opisuje A. Smith krajem 18. stoljeća u svom djelu "Bogatstvo naroda" i to na primjeru manufakture igala. Iako je danas rad na proizvodnji igala podijeljen drugačije, osnovni principi ostali su isti kao u Smithovo vrijeme. Podjela rada prisutna je u svim vrstama organizacije i razlika među njima je u širini raspona aktivnosti dodijeljenog pojedinim radnicima i u načinu grupiranja aktivnosti u organizacijske jedinice. Pod podjelom rada misli se, dakle, i na mjerila podjele na odjeljenja, odjele i ostale veće ili manje dijelove organizacije.

Podjela rada, kao što kaže riječ, dijeli organizaciju i njezine aktivnosti. Ta podjela je to izraženija što je organizacija veća ili što se više suočava s neizvjesnošću. Hijerarhija nije dovoljna da bi objedinila raznovrsne aktivnosti i djelatnike, već su za objedinjavanje potrebni još neki mehanizmi kao što su pravila i procedure, rasporedi, bočne komunikacije i slično.

Pravila i procedure detaljnije i točnije određuju kako se odlučuje i kako se izvršava radni proces. Njihov doprinos koordinaciji je osiguranje prihvatljive količine obavljenih aktivnosti, određenje kojih i koliko resursa se može upotrijebiti te koje odluke valja donijeti na bazi djelomičnih informacija. Pravila i procedure predstavljaju unaprijed pripremljene algoritme postupanja u određenim situacijama i kada predviđena situacija nastupi tada određeni rukovoditelji i djelatnici prema algoritmu sami poduzimaju akcije (Buble, 1993, 151).

Rasporedi podrobnije određuju razdoblja u kojima će se aktivnosti obaviti, individualne zadatke, redosljede aktivnosti i slično. Rasporedi su ključan element koordinacije. Bočna komunikacija može ostvariti bržu i jednostavniju vezu između uloga, skupina zadataka, upravljačkih timova, raznih odbora i slično. Tek kada se bočna komunikacija ponavlja, ona postaje mehanizam koordinacije.

4. Dimenzije organizacijske socijalne strukture

Od 1950-ih do 1960-ih godina veći broj znanstvenika istražuje razne aspekte organizacijske socijalne strukture u nadi da će naći najbolji način organiziranja. Pri tome su oni ustanovili slijedeće organizacijske dimenzije i njihove operativne indikatore:

- Veličina (broj zaposlenih)
 - Administrativna komponenta (procent zaposlenih s rukovodećom odgovornošću)
 - Raspon kontrole (broj podređenih jednom rukovoditelju)
 - Specijalizacija (broj efektivnih specijalista u organizaciji)
 - Standardizacija (broj procedura za reguliranje ponavljanih događaja i aktivnosti)
 - Formalizacija (širina kojom se bilježe pravila, procedure i komunikacije)
 - Centralizacija (usredotočenje autoriteta na vrhu ili na nižim razinama)
 - Složenost (broj hijerarhijskih razina i broj organizacijskih jedinica)
- (Izvor: Hatch, 1997, 166; Robbins, 1995, 189-192).

Dakle, znanstvenici tragaju polovicom prošlog stoljeća za razdiobom dimenzija koja daje visoki organizacijski učinak, te za odnosom strukture i učinka koji će dati formulu uspjeha. Tu formulu nisu našli ali su zato potvrdili neke zaključke. Organizacije su u visokom stupnju specifične ali ipak pokazuju da njihova struktura i učinak variraju u ovisnosti o okolini i tehnologiji. U promjenljivoj okolini veći učinak daje organska struktura, u stabilnoj mehanička (Hatch, 1977, 76-77). Woodwardova istražuje različite učinke s obzirom na odnos socijalne strukture i tipa tehnologije. Zaključuje: jedinična i procesna proizvodnja su najučinkovitije kad su usaglašene s organskom strukturom, a masovna proizvodnja je najučinkovitija kad se podudara s mehaničkom strukturom (Robbins, 1995, 215).

U kontingencijskom pristupu dimenzije složenosti, centralizacije i formalizacije javljaju se konzistentno i obećavaju rezultate kod daljnjih analiza i istraživanja. Složenost organizacije rezultira iz diferencijacije tehničke jezgre, iz složenosti okoline ili iz veličine (veća organizacija veća složenost). Složenija organizacija ima veću potrebu za komunikacijom ali ima i više teškoća u komuniciranju (Bacharach, 1997).

Centralizacija je pitanje razina odlučivanja. U centraliziranim organizacijama konačne odluke donose se na najvišoj razini, dok u decentraliziranim organizacijama odluke donose oni koji su najbliže situaciji. U prvima je participacija mala ili je nema, u drugima je raširena. Decentralizirane organizacije imaju teškoća s koordinacijom i kontrolom izvršavanja odluka, a centralizirane s brzinom odlučivanja što slabi učinak jer zaostaju odgovori na pritisak okoline.

Visoko formalizirani poslovi su oni kod kojih osoba zadužena za njih ima minimalno pravo određivati što, kada i kako valja učiniti. Takva osoba ponaša se uvijek na sličan način i nema potrebu da razmišlja, jer za posao postoje uvijek precizni opisi, organizacijska pravila i jasno određeni postupci. Empirijska istraživanja kažu da formalizacija obeshrabruje inovacije i reducira komunikacije u organizacijama (Rausseau, 1978), te da su decentralizirane organizacije vjerojatno više formalizirane od centraliziranih (Mansfield, 1973).

4. Mehaničke, organske i birokratske forme

Kombinacije složenosti, centralizacije i formalizacije mogu biti osnovica za određenje mehaničkih, organskih i birokratskih formi organizacije.

U mehaničkoj formi organizacije rad je podijeljen na mnoštvo specijaliziranih zadataka, radnici imaju ograničeno diskrecijsko pravo u izvršavanju, pravila i procedure određene su detaljno i pažljivo, participacija u odlučivanju je ograničena, a vođenje od strane najviših razina naglašeno. Dakle, mehaničke forme organizacije su visoko složene, visoko formalizirane i visoko centralizirane.

Organske forme organizacije karakterizira manje podijeljen općestručan rad, velika diskrecija u obavljanju zadataka i odlučivanje na najnižim razinama hijerarhije. Dakle, organske forme organizacije su nisko složene, nisko formalizirane i nisko centralizirane.

U birokratskim organizacijama rad je specijaliziran, diskrecijsko pravo radnika ograničeno, pravila i procedure dobro razrađene, a odlučivanje decentralizirano. Dakle, birokratske forme organizacije su visoko složene, visoko formalizirane i nisko centralizirane.

Birokratske forme organiziranja nalikuju mehaničkim ali nisu iste. Razlika između njih je u visokoj centralizaciji prvih i niskoj drugih. U birokratskim formama odluke su dane nižim razinama organizacije, ali su te niske razine mnoštvom pravila i procedura spriječene da odlučuju i djeluju prema vlastitim prosudbama. Birokratske organizacije su decentralizirane i u visokoj mjeri kontrolirane od vrha uprave. Dakle, bitna razlika između mehaničkih i birokratskih formi je u tome što niže razine hijerarhije mehaničkih formi nemaju mogućnost samostalnog odlučivanja, dok niže razine hijerarhije birokratskih formi imaju, ali u strogo određenim okvirima i pod stalnom kontrolom vrha hijerarhije (Perow, 1986).

Tako Perow i Hatchova. No to njihovo, na neki način kvantificirano razlikovanje birokratskih i mehaničkih formi, zadovoljava samo djelomično. Nije nam uvjerljiva tvrdnja koja se iz toga može izvesti da npr. poslovođe u tkaonici tekstilne tvornice nemaju diskrecijskih prava u odlučivanju i djelovanju, dok, recimo, šefovi u prodajnom odjelu iste tvornice imaju diskrecijska prava odlučivanja ali uz kontrolu, pa su jedni u mehaničkoj a drugi u birokratskoj socijalnoj strukturi. Čini nam se da je razlika mehaničke i birokratske forme više kvalitativna i stoga su u nekim obilježjima te dvije

forme neuporedive. Glavna razlika mehaničko-birokratsko proizlazi iz bazičnih poslova i djelatnika koji ih obavljaju. Bazični poslovi u tvornicama bili su sastavljeni od jednostavnih radova koje su obavljali nekvalificirani radnici. Rad u pogonu usmjeren je na sredstva i materijale za koje važe čvrste zakonitosti i postoje manje mogućnosti interesnih zastranjenja i povratnih posljedica na pogreške. Stoga u upravljanju pogonom treba manje tekuće kontrole. Bazični poslovi u uredima bili su i jesu nešto složeniji i obavljaju ih obrazovaniji djelatnici. Rad u uredima uvijek se tiče drugih ljudi izvan ureda, njihovih prava i interesa, sa velikim mogućnostima interesnih pristranosti i žestokih reakcija na pogreške. Stoga kod upravljanja uredom treba više ključne kontrole. Pravila i procedure u pogonu i uredu ne znače isto. Pravilima i procedurama u pogonu reguliraju se postupanja sa strojevima i tehnološkim procesima kao i neki događaji među osobljem pogona. Pravilima i procedurama u uredu reguliraju se ponašanja prema klijentima, njihovim pravima i dužnostima, zahtjevima i rješenjima zahtjeva.

Prema tomu, mehaničko i birokratsko su dva kvalitativna tipa koja su samo djelomično usporediva po formalnim obilježjima broja razina i jedinica, broja pravila i procedura te stupnja na kojem se donose odluke. Ta obilježja ostavljaju uvijek nešto nedorečeno o mehaničkom i birokratskom strukturiranju. Da bi se više približili njihovoj biti, moramo razmotriti bar jedan dinamički model socijalne strukture organizacije.

5. Životni ciklusi organizacije

Statični modeli organizacijske strukture prikazuju socijalnu strukturu postojanom u dužim razdobljima vremena i pokušavaju izdvojiti kritičke uvjete nužne za uspjeh. Dinamički modeli socijalne strukture usredotočuju se na mijenjanje organizacije s promjenama okolnosti. Od dva dinamična pristupa (razvoj u serijama i promjene zbog svakodnevnih interakcija) izložit ćemo samo evolucijsku perspektivu predstavljenu teorijom životnih ciklusa, jer u njoj birokracija zauzima važno mjesto.

Američki organizacijski teoretičar Larry Greiner prikazuje razvoj organizacije kao niz postupnih evolucijskih razdoblja koja su istočkana revolucionarnim događajima. Za njega organizacije poput ljudi prolaze u fazama kroz životne cikluse (Greiner, 1972, 37-46). Organizacije prolaze pet faza: poduzetništva, kolektiva, delegacije, formalizacije i suradnje. U svakoj fazi dominira neko obilježje, svaka faza završava krizom koja prijeti preživljavanju organizacije, pa ako i kada organizacija prebrodi krizu - prelazi u novu fazu.

U fazi poduzetništva opsegom mala organizacija intenzivno se bavi proizvodnjom i prodajom, članovi organizacije osjećaju međusobnu bliskost u kontaktiranju, povratnom informiranju i nadgledanju. Organizacija raste i počinje osjećati potrebu za profesionalnom upravom jer vlasnik više nije u stanju da sve sam odlučuje i sređuje. Narasla diferencijacija i neodgovarajuća integracija dovode organizaciju u krizu vodstva, koja se rješava uvođenjem profesionalnog menadžmenta.

Primarni cilj novog rukovodstva je dati organizaciji osjećaj za smjer i opskrbiti ju osjećajem zajedništva među pojedincima i grupama koje u njoj djeluju. Centralizacija daje osjećaj jasnog smjera jer su odluke usklađene dobrom integracijom novog profesionalnog menedžmenta. Kada se organizacija dalje razvija i diferencira u jednom momentu ni najučinkovitiji menedžeri ne mogu održati mir u suviše diferenciranoj organizaciji kroz centraliziranu socijalnu strukturu. Centralizirano odlučivanje postaje usko grlo i organizacija dolazi u krizu autonomije. Do krize autonomije dolazi zato što većina menedžera teško napušta kontrolu s pozicije centraliziranih odluka i suviše oklijeva s inicijacijom decentralizacije.

Rješenje za krizu autonomije je delegacija i to obično preko decentralizacije odlučivanja. No uspostavljena decentralizacija opet stvara potrebu za integracijom. Ta potreba raste sve do momenta u kojem se javlja kriza kontrole. Odgovor na gubitak kontrole je stvaranje formalnih pravila i procedura koje osiguravaju da se odluke donose na način koji omogućuje zadovoljavajući utjecaj menedžmenta. To je točka na kojoj se javlja birokracija. Greineru od te točke nastupa faza formalizacije.

Za vrijeme faze formalizacije organizacija nastavlja rasti i diferencirati svoje kontrolne mehanizme, a nastoji i integrirati svoje različite aktivnosti kroz sustave planiranja, obračuna, informiranja i formalnog pregledavanja procedura. Kontrola na birokratski način daje dobre i loše rezultate. Ako pravladaju loši, odnosno ako primjena formalnih pravila i procedura na opći i bezličan način stvori neučinkovitosti i nenaklonost djelatnika, ako na njihovo izigravanje kontrole menedžment odgovara s još više kontrole, nastupa kriza "crvene trake". Kriza je očito nazočna kad zaposleni nemaju predodžbu kako funkcionira sustav pravila i procedura i kad se stalno bune protiv tavog sustava.

Izlaz iz krize "crvene trake" je prijelaz u fazu suradnje. U toj fazi članovi se ponovno personaliziraju putem timskog rada. Suviše usitnjeni zadaci se ponovno sjedinjuju u prepoznatljive poslove i odgovornosti i dodjeljuju pojedincima i grupama na način da im je rad opet razumljiv. Ono što je bilo regulirano kroz složena pravila postupanja reorganizira se u male jedinice koje se vode kao timovi. Od svih se traži i nastoji postići usredotočenje na povjerenje i suradnju.

Faza suradnje traži kvalitativnu promjenu organizacije. Umjesto ranijeg naglasaka na kontroli novi naglasak je na motivaciji za rad i održavanju organiziranosti. Ako na nekim točkama te preobrazbe menedžment podbaci, organizacija upada u krizu obnove. Simptomi te krize su stradavanje zaposlenih i menedžera od umora i izgaranja na poslu, teško prihvaćanje dvojnog autoriteta i neprekidnog eksperimentiranja. Kriza obnove vodi ili nekoj novoj postindustrijskoj formi organizacije ili slabljenju i propadanju organizacije sve do njene likvidacije.

Slične životne cikluse u razvoju organizacija ima Ichak Adizes. Za razliku od Greinera on ne daje nazive krizama i po njemu je izlaz iz faznih i konačne krize u ispravnoj kombinaciji kolektivnog menedžmenta.

Organizacija je struktuirana piramidalno i hijerarhijski. Što više mjesto u hijerarhiji to 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 kratoročnog djelovanja.

Ideje poduzetnika izvršava upravitelj ili administrator tako da ih prevodi u operativne sustave. Njemu pripada sredina piramide. Upravitelj 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 trebaju biti. Zato lako postaje birokrata koji djeluje po propisima, koji zna napamet operativnu proceduru i koji rukovodi uglavnom direktivama, najčešće u pismenom obliku.

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. On prodaje, upravlja proizvodnjom, konstruira i istražuje. On je osoba koja postiže rezultate. No ako se proizvođač odvoji od drugih i ograniči samo na proizvodnju tada mnogo radi s vrlo malo rezultata.

Integrator nema posebnog sloja u piramidi. Integratorsku ulogu obavljaju svi menedžeri i razni odbori. Proces integriranja sastoji se u izražavanju osjećaja i ideja zaposlenih i razvijanju konsenzusa ili kompromisa. Menedžer postaje integrator kada donosi odluke koje ljudi podržavaju. Integrator postaje deformiran ako je sklon da radi postizanja privida suglasnosti i jedinstva zanemari dugoročne ciljeve i stvarne rezultate.

Po Adizesu (1989, 98-130, 223-225) organizacija prolazi dva razdoblja s više faza. Prvo je razdoblje zamaha a drugo razdoblje inercije. U razdoblju zamaha su sljedeće faze: 1. Stvaranje ideje o organizaciji s dominacijom poduzetnika, 2. Organizacija novorođenčice s dominacijom proizvođača, 3. Vrlo dinamična organizacija s podijeljenom vlašću proizvođača i poduzetnika, 4. Mladalačka organizacija s održanom ulogom poduzetnika i novonaraslim značenjem upravitelja i 5. Organizacija u naponu snage s podijeljenom vlašću proizvođača, upravitelja i poduzetnika.

U drugom razdoblju inercije i sutona su sljedeće faze: 6. Aristokratska organizacija s vlašću upravitelja i integratora. 7. Rana birokracija i 8. Birokracija (obje s vlašću upravitelja). Ako još u fazama zamaha ne dođe do reorganizacije i decentralizacije, do povećanja uloge poduzetnika i proizvođača, organizacija ide neminovno prema bankrotu kao 9. fazi.

Vidimo da u inercijskom razdoblju organizacije dominantnu vlast ima uglavnom upravitelj. U aristokratskoj fazi on još dijeli vlast s integratorom da bi u birokratskim fazama ostao sam na tronu. Upravitelj tu, zapravo, izražava potpunu prožetost organizacije birokratskim obilježjima i stilom. Ozdravljenje organizacije po Adizesu nije moguće ako se uspostavi dominacija proizvođača i upravitelja, jer ona guši inovacije i varijacije u ponašanju, niti ako se uspostavi dominacija poduzetnika i integratora jer ona stvara nered i nepredvidivost sustava što osipava organizaciju. Ozdravljenje je moguće samo ako dođe do ravnoteže između dva bloka: poduzetnika i integratora na jednoj strani, ako oni osiguraju prihvaćanje novih ideja, spremnost na rizik i mogućnost zajedničkog djelovanja, te proizvođača i upravitelja na drugoj strani, ako oni osiguraju orijentaciju na rezultate i racionalnu mjeru pravila i procedura.

6. Zaključak

M. Weber je utemeljio pristup birokraciji kao neutralnoj socijalnoj pojavi koja nastaje u određenim uvjetima i ima dobre i loše strane. Dobre strane su u njenoj racionalnosti (razvidnost podjele zadataka i pojedinačnih ovlasti, stručna selekcija, stalna plaća, službeno odvojeno od privatnog, unapređenje prema postignuću, mjerenje učinka, održavanje discipline i kontrole), a slabe strane birokracije su neka iskrivljenja i neželjene posljedice njenog ustroja (prosječnost, bezosjećajnost, mehaničko postupanje, neprilagodljivost).

Birokratska socijalna struktura organizacije određena je hijerarhijom autoriteta, podjelom rada i koordinacijom, te uspostavom određene složenosti, centralizacije i formalizacije. Birokratski autoritet pri raspoređivanju poslova ili kažnjavanju je krut, specijalizacija zadataka je ustaljena i malo promjenjiva, a birokratska koordinacija oslanja se u velikoj mjeri na pravila i procedure. U birokratskim organizacijama složenost je velika i komunikacija otežana, formalizacija je također visoka jer su poslovi i postupci vrlo precizno opisani i određeni. Birokratske organizacije su nisko centralizirane što znači da se (provedbene) odluke donose na nižim razinama, ali uz stalnu kontrolu iz centra. Stoga se birokratska socijalna struktura ne može u potpunosti podvesti pod mehanički tip socijalne strukture organizacije (kao što to npr. čini S. Robbins), već je ona poseban treći tip. Ta posebnost se iskazuje u usporedbi kvantificiranih obilježja složenosti, formalizacije i centralizacije, ali u biti proizlazi iz nekih kvalitativnih osnova. Birokratska socijalna struktura određena je poslovima koji zadiru u prava i interese ljudi, kod kojih postoje veće mogućnosti zakidanja i oštrog reagiranja i izražena potreba stalne kontrole. Mehanička i organska socijalna struktura određene su poslovima koji su usmjereni na strojeve i materijale, kod njih nema tolikih mogućnosti interesnog zakidanja i žestokog reagiranja, pa nije potrebna ni povećana kontrola nižih od viših. Specifičnost birokratskog ustroja potvrđuje se i kada se birokracija javlja kao faza životnog ciklusa.

Životne cikluse organizacija autori različito nazivaju, ali u osnovi imamo cikluse rasta i cikluse inercije/opadanja. U prvoj fazi organizacija se od male i jedinstvene povećava do velike i diferencirane. U tom rastu organizacija u drugoj fazi treba centralizirano rukovodstvo, pa kad centar počinje gušiti mogućnosti uspješnog djelovanja dijelova, nastupa potreba za trećom fazom decentralizacije. Kada decentralizacija dođe do stupnja suviše heterogenog djelovanja koje umanjuje uspješnost, organizacija dolazi u četvrtu fazu formalizacije ili birokracije. Ako na opću formaliziranost i bezlično djelovanje djelatnici reagiraju nepovoljno, izlaz je u prijelazu u fazu suradnje. Faza suradnje traži kvalitativnu promjenu socijalne strukture (reafirmaciju osobnosti, prepoznatljive poslove i odgovornosti, jačanje uzajamnog povjerenja, stalno motiviranje djelatnika) i ako ta promjena ne uspije organizacija upada u teškoće s neizvjesnim ishodom.

Ta Greinerova faza suradnje ima utopijskih elemenata i zato nam je realističniji Adizes kad smatra da iz birokratske faze organizaciju može izvući rukovodstvo koje objedinjuje nove ideje, spremnost na rizik, zajedništvo u djelovanju, orijentaciju na rezultate i razumnu mjeru pravila i procedura.

Vidimo da se u pristupu životnog ciklusa birokratske faze organizacijske socijalne strukture javljaju u razdoblju inercije i opadanja životne snage, ali i da se aspekti birokratske socijalne strukture ne mogu izbjeći jer sadrže racionalne dimenzije načina djelovanja većeg broja ljudi u ostvarivanju zadanih ciljeva.

Literatura

1. I. Adizes, Kako riješiti krizu upravljanja, Globus, Zagreb, 1989.
2. S. Bacharach, M. Aiken, Communication in administrative bureaucracies, *Academy of Management Journal*, 20, 1977.
3. M. Buble, Management, Ekonomski fakultet, Split, 1993
4. L. Greiner, Evolution and revolution as organizations grow, *Harvard Business Review*, 50, 1972.
5. A. Gouldner, Patterns of industrial Bureaucracy, The Free Press, New York, 1964.
6. H. Hatch, Organization Theory, Oxford University Press, New York, 1997.
7. H. Jacoby, Birokratizacija svijeta, Globus, Zagreb, 1985.
8. V. Kocijan, Začarani krug birokratske organizacije, MHM, Zagreb, 1994.
9. R. Mansfield, Burocracy and centralization: An examination of organizacional structure, *Administrative Science Quarterly*, 18, 1973.
10. T. Parsons, The theory of social and economic organization, Free Press, Glencoe, Ill, 1947.
11. Ch. Perow, Complex organizations: A critical essay, Random House, New York, 1986.
12. E. Pusić, Problemi upravljanja (uvodna studija), u Problemi upravljanja, Naprijed, Zagreb, 1971.
13. D. Rausseau, Characteristics of departmens, positions, and individuals: Contexts for attitudes and behaviors, *Administrative Science Quarterly*, 23, 1978.
14. S. Robbins, Bitni elementi organizacijskog ponašanja, Mate, Zagreb, 1995.
15. R. Scott, Organizations: Rational, natural and open systems, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1992.
16. M. Weber, Privreda i društvo, Prosveta, Beograd, 1976.

Mijo Biličić

Bureaucracy as a form and a stage in organizational social structure

Summary

The author analyses bureaucracy in organizational social structure starting from M. Weber's foundations and continuing with a modern approach. First, he defines the term bureaucracy and considers some of its good and bad sides. Further on, he analyses the components of organizational social structure (authority, distribution of labour, coordination, complexity, formalization, centralization) presenting at the same time their specific bureaucratic development. He concludes that bureaucracy, apart from being mechanic and organic, is the third type of social structure which can be seen through some of its qualitative characteristics. Finally, the author analyses bureaucracy as a stage in the life-cycle of an organization. When an organization, starting small in size and unity, through development, differentiation and decentralization reaches a bureaucratic stage, the situation calls for radical reforms. These reforms should introduce motivation instead of control, trust instead of rules, team work instead of procedures and thus renew innovativeness and establish only the necessary measure of impersonality.

Key words: defines the bureaucracy, type of social structure, bureaucratic stage

Burocrazia – forma e fase nella struttura sociale organizzativa

Sommario

L'autore prende in esame il concetto di burocrazia applicata alla struttura sociale organizzativa partendo dai fondamenti di M. Weber ricalcandone le tracce con un approccio moderno. In primo luogo definisce il termine di burocrazia e ne considera gli aspetti positivi e negativi. In seguito vengono analizzate le componenti della struttura sociale organizzativa ("authority", distribuzione del lavoro, coordinamento, complessità, formalizzazione, accentramento) presentando nel contempo la loro evoluzione burocratica.

L'autore conclude che la burocrazia, oltre ad essere un fenomeno meccanico e fisiologico, è una struttura sociale di terzo tipo che può venir studiata per alcuni suoi tratti caratteristici. L'autore infine esamina la burocrazia quale fase di ciclo vitale di una organizzazione. Quando un complesso organizzativo, che in partenza è di dimensioni e nucleo limitati, attraverso la sua evoluzione, la diversificazione e il decentramento approda alla fase burocratica, allora tale condizione richiede riforme radicali. Il rinnovamento deve far leva sulla motivazione invece che sul controllo, sulla fiducia piuttosto che su regole, sul lavoro di gruppo al posto di solipsismi ed introdurre in tal modo la creatività facendo ricorso all'impersonalità solo se necessario.

Parole chiave: definizione di burocrazia, tipo di struttura sociale, fase burocratica.