

BIROKRACIJA, Ludwig von Mises, 2005, Institut za javne financije, Zagreb, 150 str.

Prikaz*

Studenti često u ispitnom gradivu imaju knjige od nekoliko stotina stranica koje bi se, realno, mogle sažeti na barem dvostruko manje teksta, a da se pritom ne izgubi na njihovoj kvaliteti. Stoga se pišu skripta koja će im olakšati učenje za ispite ili neznatno smanjiti udar na budžet. Kad bi neki student odlučio “skriptirati” Misesovu *Birokraciju*, uvidio bi da je to uzaludan posao jer se u toj knjizi gotovo sve čini bitnim. Okolišanja nema. Misesove su rečenice kratke i jasne, nerijetko i duhovite. Čitatelja koji nije upoznat s njegovim djelima ta će kvaliteta vjerojatno iznenaditi jer se na nju ipak češće nailazi u američkih autora, odnosno možda je ne očekujemo od nekoga tko je poznat kao jedan od glavnih predstavnika austrijske škole liberalne ekonomije.

Drugo iznenađenje sastoji se u tome da to zapravo, suprotno naslovu, i nije knjiga isključivo o birokraciji. Njezina je posebnost u tome što pokriva velik broj područja. U njoj se miješaju elementi političke ekonomije, komparativnih ekonomskih sustava, mikroekonomije, makroekonomije, znanosti o javnoj upravi, povijesti, filozofije i politologije. U knjizi uopće nema referenci na Maxa Webera ili npr. tehničkih savjeta za provođenje reforme javne uprave. Iako je Mises svjestan da riječi *birokracija* i *birokrat* uglavnom imaju pogrdno značenje (nitko ne voli da ga nazivaju birokratom), za njega birokracija sama po sebi nije ni dobra ni loša. Birokraciju shvaća tek kao simptom bolesti, a ne kao njezin uzrok.

Ono što je u srži knjige jest usporedba između socijalizma i kapitalizma, i to pomoću kritike državnog intervencionizma. Knjiga je ujedno i oštra osuda totalitarističkih režima. Sam je Mises u predgovoru *Birokracije* (izdanje iz 1962) napisao kako cilj rada nije kritizirati ili optuživati birokraciju već objasniti što znači birokratski menadžment i po čemu se razlikuje od profitnoga. Na temelju te usporedbe može se dati ocjena tržišnoga gospodarstva i socijalizma. Valja imati na umu da je knjiga prvi put objavljena 1944. godine (dan nakon što je njegov najpoznatiji student, kasnije nobelovac, Friedrich A. Hayek objavio *The Road to Serfdom*), u doba “trijumfalnog napretka socijalističke ideje”, nakon iskustva s *New Dealom*, te u vrijeme koje su obilježili totalitaristički režimi Njemačke i

* Primitljeno (*Received*): 19.8.2005.

Prihvaćeno (*Accepted*): 12.9.2005.

Italije. Mises je stoga na neki način želio upozoriti američke građane kakve bi mogle biti posljedice sveobuhvatnoga državnog planiranja i nadzora te objasniti zašto je socijalizam osuđen na propast.¹ Istodobno je kritizirao i tadašnju ekonomsku politiku državnog intervencionizma u SAD-u. U tu je zemlju iz Ženeve došao 1940. godine, a prethodno je (do 1934) držao predavanja na Bečkom sveučilištu i radio u Austrijskoj gospodarskoj komori kao Vladin savjetnik. Njegova su predavanja bila iznimno popularna među studentima, ali je malo njih službeno upisivalo njegov kolegij smatrajući da bi im to moglo naštetiti u budućoj karijeri. Misesovi su stavovi bili izrazito radikalni za to vrijeme i stoga nisu imali gotovo nikakvu potporu, čak ni u SAD-u.

Osim uvoda i zaključka, *Birokracija* ima sedam cjelina: *Profitni menadžment, Birokratski menadžment, Birokratski menadžment javnih poduzeća, Birokratski menadžment privatnih poduzeća, Društvene i političke implikacije birokratizacije, Psihološke posljedice birokratizacije i Postoji li lijek*. Profitni i birokratski menadžment Mises opisuje kao dva načina vođenja poslova u društvu, odnosno dva načina suradnje među ljudima. Profitni menadžment omogućuje miroljubivu suradnju koja će se ostvarivati na korist ili na trošak svih izravno uključenih. Usto, birokratski menadžment pomaže jednima na štetu drugih i čini uvjete lošijima no što bi bili bez njega.

Glavno obilježje profitnoga ili poslovnog menadžmenta jest činjenica da ga pokreće želja za profitom. Birokratski je pak menadžment onaj koji je vezan za poštovanje podrobnih pravila i regulative što je utvrđuje autoritet najvišega nadležnog tijela. Glavna je briga birokrata poštovanje pravila i regulacije bez obzira na to jesu li razumni ili suprotni onome što se izvorno njima nastojalo postići. Dakle, temeljno je načelo u birokratskom menadžmentu poslušnost. Dok se uspjeh menadžmenta u ostvarenju profita može utvrditi računovodstveno, ciljevi javne uprave ne mogu se mjeriti novčanim iznosima i provjeravati računom dobiti i gubitka. Na primjer, nije moguće odrediti tržišnu cijenu smanjene stope kriminala zbog rada neke policijske postaje. Mises to nepostojanje standarda koji na neupitan način može odrediti uspjeh ili neuspjeh obavljanja službene dužnosti smatra temeljem svake rasprave o problemu birokratije. Naime, ono ubija ambiciju, uništava inicijativu i potiče da se učini više od minimalno traženoga. Važno je napomenuti kako je Mises svjestan nužnosti birokratskog menadžmenta, ali samo u određenim djelatnostima – sudstvu, obrani i policiji.

Prema Misesu, upravljanje ljudskim resursima u profitnom sustavu prilično je jednostavno. Jedina uputa koju glavni menadžer daje zaposlenicima jest da stvore što više profita. Proučavanje knjigovodstvenih računa pokazuje koliko su oni bili uspješni u izvršavanju njegove naredbe. Kako ne bi ostao bez posla, svakom je voditelju odjela u interesu raditi što bolje. Zbog istog će razloga zaposliti samo stručne pomoćnike i radnike, a ne osobne prijatelje ili rođake. Zaposlenici ne duguju svojim poslodavcima zahvalnost ni podložnost već određenu količinu i kvalitetu rada. Cijeli je sustav vođen potrošačima koji su nemilosrdni i koji nikad ne kupuju kako bi zaštitili neefikasnog proizvođača od posljedica njegova lošeg upravljanja. U birokratskoj organizaciji situacija je drugačija jer položaj podređenoga ovisi o sudu nadređenoga, i to o njegovoj osobnosti, a ne o njegovu radu.

¹ Žestoka kritika socijalizma i komunizma je i njegova knjiga *Die Gemeinschaft*, objavljena 1922.

U knjizi se dokazuje da privatna tvrtka koja teži ostvarivanju dobiti neće postati birokratska ma koliko bila velika, osim ako ruke njezinih voditelja nisu vezane zbog državnog utjecaja. To se u knjizi objašnjava na primjeru europskih korporacija iz 19. stoljeća, koje su u mnogim sastavnicama ovisile o odlukama vladinih agencija. Kako bi izbjegla štetne učinke, uprava poduzeća morala je održavati dobre odnose s ljudima na vlasti. To se po pravilu radilo tako da su u upravne odbore birani različiti uglednici: bivši ministri i generali, političari, rođaci i ostali prijatelji. Od njih se nije zahtijevalo poslovno znanje i iskustvo. Tako dugo dok su oni bili samo članovi upravnih odbora, nisu bili štetni. Međutim, bilo je i onih za koje više nije bilo mjesta u upravnom odboru pa su se za njih morala izmisliti plaćena radna mjesta. Oni su bili mnogo štetniji jer uopće nisu marili za dobrobit poduzeća. Ako se moguće osloniti na potporu državne vlasti, zašto se brinuti o pružanju boljih i jeftinijih proizvoda? Očito je kako je Misesov primjer aktualan i u 21. stoljeću, i to ne samo u europskim korporacijama.

Mises smatra kako je pravilo da je državna vlast sklona udaljavanju od profitnog sustava; spremna je odreći se dijela profita, cijelog profita ili čak pretrpjeti gubitak kako bi postigla neki drugi cilj. Bez obzira na vrstu tog cilja, takve politike uvijek rezultiraju subvencioniranjem jedne skupine ljudi na teret ostalih. Valja dodati kako je Mises pretpostavio da državna vlast imenuje poštene i efikasne menadžere u javna poduzeća te da moralna klima u državi ili poduzeću nudi zadovoljavajuću zaštitu od zloupotrebe. Dakle, njegova bi osuda državnog upletanja bila još veća za Hrvatsku u sadašnjem vremenu.

S tim u vezi posebno je zanimljiv i aktualan dio knjige u kojemu se opisuju opažanja američkih biznismena prilikom njihovih posjeta Južnoj i Istočnoj Europi početkom 20. stoljeća. Mises ih je sažeo u dvije tvrdnje: “poduzetnici tih zemalja ne brinu se o efikasnosti proizvodnje, a vlade su u rukama korumpiranih klika”. Smatra kako su industrijska neefikasnost i korupcija upravo posljedica državnog upletanja u gospodarstvo tih zemalja. U uvjetima vlade koja utječe na brojne elemente poslovanja i politiziranih sudova poduzetniku preostaju samo dva sredstva: diplomacija ili podmićivanje. Te metode mora primijeniti ne samo prema vladajućoj stranci nego i prema opozicijskim skupinama koje jednog dana mogu preuzeti vlast. Mises smatra da samo neustrašivi i otporni mogu opstati u tako pokvarenoj sredini: “Biznismeni odrasli u uvjetima nekoć liberalnijeg doba moraju prepustiti posao avanturistima. Zapadnoeuropski i američki poduzetnici, navikli na okružje zakonitosti i korektnosti, izgubljeni su ako ne osiguraju usluge lokalnih moćnika. Taj sustav, naravno, ne daje mnogo poticaja za tehnološki napredak.”

Kroz cijelu knjigu autor analizom birokratskog menadžmenta kritizira socijalizam. Međutim, neprovedivost bilo kojeg socijalističkog programa i centralističkog planiranja on prije svega pripisuje nepostojanju privatnog vlasništva nad proizvodnim faktorima, pa slijedom toga i nepostojanja tržišnih cijena za proizvodne faktore. Bez cijena proizvodnih faktora ne može se utvrditi koje proizvodne metode imaju prednost, a sve da bi se zadovoljile potrebe potrošača i ostvario profit. Socijalistički središnji odbor nikad neće znati koji će od razmatranih projekata biti uspješni i hoće li njihovo pokretanje dovesti do rasipanja raspoloživih sredstava pa će socijalizam “zasigurno prouzročiti potpuni kaos”.

Kapitalizam opisuju kao sustav u kojemu svatko može steći bogatstvo i svatko ima neograničene mogućnosti. Napominje kako takav opis kapitalizma vrijedi samo za Ame-

riku, ne i za Europu. Ipak, birokratizacija prijete i Americi, a taj oblik vladavine uništava inicijativu jer ne ostavlja prostora za buntovne inovatore s vlastitim idejama. Mladim ljudima preostaje samo podvrgavati se dominaciji starih, a jedini put prema napredovanju jest naklonost nadređenih. Katkad pretjeruje u pohvalama kapitalizma pa tako kaže da je u njemu nezaposlenost relativno nevažna privremena pojava. Ipak, primjećuje i da je nezaposlenost kao masovna pojava posljedica vladinih politika lažno usmjerenih na zaštitu radnika te pritisaka i prisile radničkih sindikata, čime se približio današnjem standardnom objašnjavanju visoke stope nezaposlenosti u Europi.

Ono što je zanimljivo jest da Mises smatra kako je kompromis između socijalizma i kapitalizma nemoguć. Ekonomski intervencionizam politika je samouništenja. Smatra da potreba za vladom, policajcima, sudovima i zatvorima zasigurno postoji jer nisu svi ljudi ljubazni i kreposni, ali s prezirom gleda na to da u Njemačkoj država upravlja sveučilištima, željeznicama, telegrafom i telefonom. Dakle, zalagao se samo za „minimalnu državu“ koja će štiti živote i vlasništva. Stoga se podrazumijeva da je Mises u knjizi potpuno zanemario problem negativnih tržišnih eksternalija i javnih dobara, kao i pitanje ekonomske jednakosti u društvu. Možda današnja Švedska pobija njegove oštre stavove o državnom intervencionizmu, ali možda bismo trebali pričekati još neko vrijeme i vidjeti koliko je takav sustav održiv.

Kad je riječ o samoj reformi javne uprave, Mises smatra da nijedna reforma ne može ukloniti birokratska obilježja državnih ureda. Javna uprava nužno mora biti formalistička i birokratska jer se u njezinu djelovanju ne mogu primijeniti metode profitnog menadžmenta. Beskorisno je državne službenike optuživati za sporost i tromost. Ni to što dužnosnici i službenici nisu na usluzi građanima nije pogreška birokracije nego posljedica političkog sustava u kojemu se sve više zadataka prenosi na državu, a sloboda pojedinca u upravljanju vlastitim poslovima ograničava se. Skeptičan je glede reforme javne uprave u smislu prilagođivanja promijenjenim uvjetima u društvu jer su voditelji ureda najčešće starije osobe koje znaju da za koju godinu odlaze u mirovinu pa na svaki prijedlog reforme gledaju kao na narušavanje svog mira. Osim toga, birokrat nije slobodan da bi težio poboljšanju; njegova je vrlina i dužnost biti poslušan.

Mises kritizira napredovanje zbog broja godina provedenih na određenoj radnoj mjestu jer tada službenici samo nastoje zadovoljiti formalne kriterije i pritom zaboravljaju da je njihov posao “što bolje obaviti zadatak”. Međutim, tu upada u zamku jer ako kaže da je njihov posao što bolje obaviti zadatak, to znači da neki neprofitni kriteriji ipak mogu postojati i da se rad državnih službenika može ocjenjivati. Jednako tako, kad bi sve bilo tako nepromjenjivo kao što on tvrdi, kako to da se za neke države može reći da imaju bolje javne uprave od drugih?

Misesova kritika djelovanja države proteže se i na uskraćivanje slobode građanima. Za njega je državni nadzor nespojiv s bilo kojim oblikom ustavne i demokratske vlasti, pa je borba protiv birokratizacije ujedno i borba za slobodu i demokraciju. Cinično primjećuje kako bi svijet za državne dužnosnike i službenike bio divan kad ne bi bilo ustava, zakona o zaštiti prava, propisa i parlamenta jer bi država mogla liječiti sve rane. Katkad ide predaleko, npr. kad kaže da je delegiranje moći odlučivanja glavno sredstvo suvremenih diktatura. Također navodi da predstavnička demokracija ne može postojati ako velik dio glasača dobiva plaću od države. Takva tvrdnja nije dovoljno utemeljena.

Njegov strah od totalitarizma bio je golem: “Čovječanstvo se naočigled kreće prema totalitarizmu. Novi naraštaji žude za punom državnom kontrolom u svim područjima života.” Šezdeset godina kasnije nije sve tako crno kao što je Mises predviđao. Valja naglasiti kako za njega demokracija nužno pretpostavlja vladavinu zakona jer bi inače dužnosnici bili samovoljni i neodgovorni despoti, a suci mušičavi kadije.

Ipak, zapanjujuće je koliko Mises, usprkos svemu što se tada događalo, ima vjere u ljude. Tako kaže: “Činjenica da su neki pojedinci hulje ne može se smatrati dovoljnim razlogom za ograničavanje slobode goleme većine pristojnih ljudi.” Jesu li pristojni ljudi golema većina? Zar bi nam inače trebao tako velik broj zakona? Ono što je odlično uočio jest da obrazovani ljudi uvijek imaju veću odgovornost od manje obrazovanih. Najveći zastupnici fašizma i nacizma bili su intelektualci, a ne priprosti svijet.

Nakon čitanja ove knjige nameće se pitanje: Nije valda sve tako jednostavno? Misesova logika čini se vrlo uvjerljivom, ali ipak ostaje osjećaj da stvari nisu isključivo crno-bijele i apsolutne. Kadšto se stječe dojam da je za njega društvo ekonomski model u kojemu se sve može objasniti pomicanjem krivulja. Zaboravlja na neformalne institucije, kao i na činjenicu da se i u privatnom sektoru mogu zloupotrebljavati ovlasti, te pretpostavlja vladavinu zakona. Njegov je stav o ulozi države jasan, ali bi se mnogi oko toga sporili. *Birokracija* će u čitatelja vjerojatno umanjiti osjećaj nestrpljivosti i ljutnje kad je u pitanju reforma javne uprave, ali će zato još više povećati zahtjeve kad je riječ o vladavini prava i demokraciji. Istodobno će poželjeti da je što manji broj poduzeća u vlasništvu države, kao i da je veći broj ljudi pročitao *Birokraciju* neposredno nakon njezina objavljivanja. Čitatelji iz Hrvatske vjerojatno će postati još svjesniji hijerarhijske naravi društva u kojemu žive, ali će i pronaći ohrabrenje za ustrajanje na pozitivnim promjenama – barem oni koji su spremni žrtvovati vlastiti probitak. Ono što se Misesu mora priznati jest da je bio dosljedan samome sebi, pa tako i u ovome: “Svatko nosi djelić društva na svojim leđima; nikoga se ne može osloboditi njegova dijela odgovornosti. I nitko ne može za sebe naći siguran izlaz ako društvo hrli uništenju. Zato se svatko na svom području mora odlučno uključiti u intelektualnu borbu.”

Marijana Bađun