

Originalni naučni rad

UDK 330.836

DOI 10.7215/SVR1204169K

RACIONALIZACIJA I BIROKRATIJA

Mr Irina Kovačević¹

Fakultet političkih nauka, Univerzitet Banja Luka

Sažetak: Marks je uzroke mnogih društvenih protivrječnosti, sukoba i antagonizama u društvu pronašao u načinu proizvodnje, klasnim sukobima, državi i političkom uređenju društva da bi upravo na taj način i došao do određenja pojma birokratije. Birokratija ne predstavlja ništa drugo do državni formalizam građanskog društva – ona je „državna svijest”, „državna volja” i „državna moć” koja štiti imaginarnu opštost posebnog društvenog interesa.

Birokratija i proces birokratizacije predstavljaju za Vebera pravi primjer **racionalizacije**. Veber je isticao da se ljudi okreću od tradicionalnih vrijednosti koje su zasnovane na iracionalnosti, sentimentalnosti, tradiciji, praznovjerju, običajima, religiji i krutim navikama i da se sve više okreću prema racionalnim, kalkulantskim, proračunatim, efikasnim i interesnim orijentacijama ličnog i društvenog djelovanja. Tako je tradicionalno predindustrijsko društvo ustupilo mjesto modernom industrijskom društvu u kojem nema prostora za osjećanja, već za razvoj nauke, tehnologije i birokratske organizacije i upravljanja društvom. U osnovi razvoja novog društva nalazi se racionalizacija, odnosno organizacija društvenog života (ekonomskog, političkog, kulturnog) prema principima **efikasnosti**. Razvoj industrijskog kapitalizma samo je potvrđivao ulogu racionalizacije u organizaciji ukupnog društvenog života. A, da bi taj razvoj mogao biti ostvaren, neophodna je visoko organizovana racionalna organizacija koju Veber pronalazi upravo u – birokratiji.

Ključne riječi: *birokratija, efikasnost, racionalizacija.*

UVOD

Ono što bitno karakteriše moderne kapitalističke sisteme i njihova društva jeste racionalizacija života, odnosno organizovanje društva u skladu sa načelima *efikasnosti*. To je pojava koja zahvata sva područja društva, jer ima veliku ulogu i veliko značenje za povećanje proizvodnosti i organizacione efikasnosti rada, materijalne i društvene proizvodnje. U tom smislu treba posmatrati i birokratiju kao posljedicu, ali, istovremeno, i kao uzrok procesa racionalizacije.

Birokratija je postojala i u tradicionalnim civilizacijama (na primjer, u imperijalnoj Kini), antičkom i srednjovjekovnom periodu, ali ne u ovakvom obliku, opsegu, snazi i moći kao u savremenim društvima i modernim civilizacijama. Iako je kao društvena pojava postojala i u drevnim civilizacijama, ipak se tada nije ni znalo za riječ – „birokratija”.

¹ Postdiplomski studij *Savremena sociologija*

BIROKRATIJA KROZ ISTORIJU

Prvi oblici državne birokratije i državne organizacije rada i proizvodnje poznati su iz kineske, vavilonske i egipatske civilizacije. Veliki sistemi navodnjavanja, veliki objekti i izgradnje piramida zahtijevali su stručan i organizovan upravljački rad koji je razvio potrebu za stvaranjem posebnog državnog sloja koji će takvim grandioznim poduhvatima *upravljati* i *rukovoditi*. Egipat je raspolagao moćnom birokratskom državnom mašinerijom koja je izrađivala planove državne uprave i formirala škole za izučavanje metoda poslovanja.² Tako su nastali rudimentarni oblici birokratije i državne uprave.

U antičkoj grčkoj demokratiji je postojao birokratski prepoznatljiv sloj jednogodišnje izabranih plaćenih državnih službenika. U razvoju evropske birokratije posebnu ulogu je odigrala hrišćanska crkva, a naročito katolička hijerarhija, a srednjovjekovni kler rimokatoličke crkve predstavlja prvi oblik razvijene birokratije. Birokratija je prodirala uklanjanjem svih samostalnih lokalnih posrednih vlasti i njihovim pretvaranjem u čiste funkcionere – pape. Pri tome je katolička crkva stvarala korisno i kontrolisano lokalno svjetovno činovništvo koje se staralo o održavanju njenih velikih posjeda i prikupljanju crkvenih poreza. U rimskom periodu birokratija postaje osamostaljeni upravljački državni sloj. Veliki geografski prostor na kojem se rasprostirao *Imperium Romanum* nužno je zahtijevao potrebu njegove kontrole putem stvaranja ne samo provincijskih, nego i centralnih birokratskih organa uprave. U ranom srednjem vijeku se birokratija veoma sporo i slabo razvijala. Od svjetovnih uzroka razvoja savremene kontinentalne birokratije, najvažniji su vojni uzroci. U ranom feudalizmu centralna kraljevska vlast nije se oslanjala na postojane činovnike, već na vazale koje je vezivala jedino zakletva vjernosti, ali poslije uspješnih osvajanja kraljevsko pravosuđe nije moglo trajno da opstane na većem području, već je prelazilo u ruke feudalaca.

Broj pismenih službenika u uredima je snažno porastao početkom XIV vijeka u Francuskoj. A stoljeće kasnije je otkriće vatrenog oružja počelo potkopavati rani feudalizam: srednjovjekovnu rittersku vojsku zamjenjuje stajaća vojska za čije je održavanje bio neophodan novac. Uvode se redovni porezi i budžeti o kojima se starala finansijska birokratija. Ratni poduhvati i snadbijevanje vojske postaju obimniji i složeniji poslovi i nastaju preduzeća sa razgranatom birokratskom strukturom. Sada i kraljevog glasnika zamjenjuje službenik vezan za radno mjesto, a finansijski, pravni i vojni zadaci podstiču stvaranje posebne mreže kraljevskog činovništva. Birokratija se širi i diferencira, mada ovi procesi sasvim razumljivo nisu ravnomjerno napredovali u Evropi i najbrže su se odvijali u Francuskoj. U Engleskoj je broj kraljevskog činovništva bio još manji, jer birokratizaciju nije mogla ubrzati velika kopnena vojska, koje nije bilo kao u državama sa velikim kopnenim granicama. Tek će u devetnestom vijeku u kapitalizmu monarhije strogom birokratizacijom kraljevskih finansija dovesti do porasta moć i ugleda činovništva.

² M. Berger (1957): *Bureacracy and society in Modern Egit (A Study offInterpersonal Reations in two Government Agencies)*, Chicago.

U apsolutnoj monarhiji vazali su postali državni činovnici čija je dužnost provođenje državnih zakona, a činovnici finansijske i poreske uprave pored oficira postaju najmoćnija društvena grupa. U apsolutnoj evropskoj monarhiji birokratija postaje oslonac, pa i relativno samostalni subjekt vlasti. Činovništvo raste, usložnjava se i stiče veću moć tako da birokratija postaje poseban društveni stalež. Najvažniji podsticaj razvoju birokratije je pružio kapitalizam. Hronološki gledano, od XV vijeka, prevladavanjem feudalnih rascjepkanosti i autarhičnosti, dolazi do snažnijeg razvoja administrativnih organizacija tako da se već od XVIII vijeka formira relativno samostalni administrativni državni aparat upravljanja i rukovođenja. Istovremeno, to je i period stvaranja države kao „noćnog čuvara“, odnosno posebne *državne mašinerije* sastavljene od institucija, kao što su: vojska, policija, sudstvo, zatvori, poreznici, inspektori, državni službenici. U modernom pogledu je birokratija nastala u periodu industrijskog kapitalizma, a zbog njegove proizvodne potrebe za vremenom, brzinom, tačnošću, urednošću, preciznošću i uštedama. U privredi je kapitalističko preduzeće zahtijevalo predvidljivo i postojano pravo, sudstvo i upravu. Kapitalizmu je bio neophodan činovnički aparat koji se rukovodi bezličnošću, nasuprot feudalnim porezima koji se temelje na ličnom postojanju i milosti gospodara. Tržište je tražilo birokratiju koja je insistirala na poštovanju zakona.³ Od tada će, pa do danas, birokratski model uprave početi preovlađivati u ne samo državnoj upravi, nego i u obrazovnim institucijama, poslovnim organizacijama, crkvenim institucijama, organizacijama rada, proizvodnje, nauke, kulture, sporta...

BIROKRATIJA I BIROKRATIZAM

Iako je kao društvena pojava postojala i u drevnim civilizacijama, ipak se tada nije znalo za naziv ili riječ – „birokratija“. Teorijsko određenje pojma „birokratije“ razlikuje se od određenja „birokratije“ u svakodnevnom životu. Ono što sociologiju posebno interesuje jeste suština postojanja birokratije kao društvenog sloja i birokratski način upravljanja. U tom smislu se pod pojmom „birokratije“ podrazumijeva formalna organizacija koja obavlja određene administrativne poslove i u okviru koje osobe raspolažu određenim monopolom i imaju odgovarajuću moć.

Smatra se da je termin *birokratija* prvi upotrijebio francuski ekonomista Degurne 1745. godine.⁴ Od tada, pa do danas, termin „birokratija“ različito i višeznačno je objašnjavan vrijednosno posmatrano, i pozitivno, ali i negativno. Jedni smatraju da bez birokratije nema uspjeha u modernom organizovanju ne samo uprave, nego i svih područja društvenog života, dok drugi ističu da je birokratija prijatna demokratski otvorenoj i odgovornoj vladavini i predlažu prevladavanje birokratske moći, tako što bi: političko vođstvo osiguralo političku kontrolu birokratije, bio otvoren pristup vladinim dokumentima kako bi javnost više

³ *Enciklopedija političke kulture*, (1993): Beograd, „Savremena administracija“, s. 112-113.

⁴ Neki kažu Gurne, a poznat je po tome što je izrekao čuvenu ekonomsku maksimu liberalizma *laisser faire, laisser passer* (*neka ide kako ide*). *Sociološki leksikon*, (1982): Beograd, „Savremena administracija“, s. 27.

sudjelovala u vladavini, a na lokalnom nivou narod više kontrolisao administraciju.⁵

Riječ **birokratija** (fr. *boureau* – kancelarija, ured; *bourrete* – gruba tkanina, čoha kojom se prekrivaju kancelarijski stolovi; gr. *krateo* – vladam; *kratein* – vladati) u etimološkom, ali nedovoljno preciznom smislu, podrazumijeva „vladavinu ljudi iz kancelarije“, „vladavinu činovništva“, odnosno vladavinu činovničkog, prije svega, državnog aparata.⁶ Birokratija je forma organizacije utemeljena na hijerarhiji i centralizaciji, te pravilima i propisima organizacije.

Riječ “birokratija” u našem prevodu znači “vladu biroa” ili “vladu kancelarije”. Ovo etimološko određenje nije dovoljno za razumijevanje pojma “birokratije”. Kao ni ono koje se upotrebljava u svakodnevnom životu kao oznaka za: činovništvo koje je zaposleno u državnoj ustanovi; ponašanje činovnika prema “strankama” (ponašanje koje je kruto, formalizovano, nadmeno, arogantno); određen način upravljanja od strane činovnika državne uprave ili administracije (ureda, biroa). Od samog početka riječ “birokratija” je korištena u negativnoj konotaciji, kao “vladavina činovnika”, pa i, kako Balzak kaže, “džinovska moć koju imaju pigmeji”. No, bez obzira na to, birokratiju je pogrešno identifikovati sa državnim organom ili aparatom, jer se njen pojam isključivo dovodi u vezu sa određenim oblikom upravljanja ili korištenja društvene moći i državne vlasti. Znači, birokratija je vladavina činovnika koji se prvobitno odnosio na državne službe, a postepeno se proširio na ostale društvene organizacije.

U tom smislu se koriti i izraz **birokratizam**, kao oznaka i naziv za sistem i organizaciju državne uprave i upravljanja koju, prije svega, karakterišu formalizam i dogmatsko prihvatanje pravnih normi, bezličnost i bezdušnost rješavanja ljudskih problema. Postojanje birokratske organizacije može da ima svoje *negativno značenje* ili *negativna obilježja* izražena u formama: impersonalne i bezlične komunikacije, formalizmu i otuđenosti. U ovom negativnom smislu se za birokratiju kaže da razvija “bolest koja se zove biromanija” (Degurne), i da razvija „džinovsku moć kojom raspolazu pigmeji” (Balzak). Birokratija je racionalni duh države (Hegel), državni formalizam (Marks), vladajući društveni sloj (Mikels), najsavršeniji oblik državne organizacije (Veber), nastajuća klasa (Trocki), nova klasa (Đilas), itd.

Ali, s druge strane posmatrano, birokratija može da ima i *pozitivno značenje* ili *pozitivna obilježja*, izražena o oblicima tačnosti i urednosti posla, te njihove kontrole.

Riječ „birokratija“ upotrebljava se u teorijskim značenjima:

⁵ Blackwellova *Enciklopedija političke misli*, svezak prvi, Zagreb, Demetra“, 2003, s. 46.

⁶ O tome vidjeti u: *Enciklopedija političke kulture (1975)*: str. 111; *Politička enciklopedija*, Beograd, “Savremena administracija”, s. 82; *Rječnik sociologije i socijalne psihologije* (red. M. Bosanac, O. Mandić, S. Petković), Zagreb, “Informator”, 1977, s. 56; *Sociološki leksikon*, Beograd, “Savremena administracija”, 1982, s. 27; *Sociološki rečnik* (prir. A. Mimca, M. Bogdanović), Beograd, “Zavod za udžbenike”, 2007, s. 47; Lj. Tadić (1996): *Politikološki leksikon*, Beograd, “Zavod za udžbenike i nastavna sredstva”, s. 18.

- **sociološkom** – vladavina uz pomoć činovništva, državnih službi i službenika koji su imenovani u okviru hijerarhijski organizovane i utemeljene organizacije; kao sistem državnih, društvenih i političkih odnosa u kojima dominiraju profesionalni upravljači; društveni činovnički sloj hijerarhijski organizovanih profesionalnih upravljača; način djelovanja birokratije (*birokratizam*), i u pogrdnom smislu kao oznaka za karakteristične razne mane administracije i sinonim za neodgovornu, aljkavu i otuđenu činovničku službu koja zloupotrebljava svoj položaj, sporost, formalizam, nemar, rigidnost, bezličan, hijerarhijski neodgovoran i krut način ponašanja prema ljudima, i slično;

- **pravnom - racionalizovana zakonom propisana mreža državnih (državna uprava) i društvenih organizacija koja se temelji na skupu pravila i funkcionalnoj specijalizaciji i odgovornosti činovništva kao nosilaca službi i upravljačkih funkcija; sistem administracije koji trajno djeluje na temelju postojanja profesionalno donesenih pravila i propisa; sistem vladavine u kojem vodeće položaje u egzekutivi imaju profesionalni upravljači, a ne izabrani predstavnici; skup profesionalnih upravljača koji predstavljaju posebnu društvenu grupu.**

Sociolozi više govore o birokratiji, a pravnici o – upravi. U tom smislu treba reći da su tri bitna elementa pojma birokratije: činovnički sloj, hijerarhija obavljanja upravne djelatnosti i pravne norme kao osnova obavljanja aktivnosti.

Polazeći od prethodnih naznaka o birokratiji, navešćemo i neke definicije prema kojima je **birokratija**:

- **društveni sloj** profesionalnih upravljača koji obavlja određene funkcije u državnim i društvenim institucijama, a koje su odvojene od demokratske kontrole;

- **posebna tehnika upravljanja** gdje preovlađuju elementi administracije, anonimnosti, rutinerstva, „papirologije”, odugovlačenja;

- **sistem savremene civilizacije** koju karakteriše razvoj nauke i tehnologije, hijerarhijska i specijalizacijska podjela rada u velikim i moćnim ekonomskim, političkim i društvenim korporacijama.

U modernim država se sve više razvijaju *etatističke* tendencije, pa, prema tome, i birokratija kao društvena pojava koja će zadobiti i bitnu teorijsku pažnju, a teoretičari koji su se bavili i fenomenom birokratije i biroratske uprave su – Karl Marks i Maks Veber.

MARKS I VEBER O BIROKRATIJI

Marks je uzroke mnogih društvenih protivrječnosti, sukoba i antagonizama u društvu pronašao u načinu proizvodnje, klasnim sukobima, državi i političkom uređenju društva da bi upravo na taj način i došao do određenja pojma *birokratije*.

Prema njegovom mišljenju, država je osnovni oblik političkog otuđenja upravo zato što je surogat zajednice. Ona se osamostaljuje od pojedinaca i društva. Nju organizuje klasa da bi putem vlasti i pravno-političkih institucija potčinila drugu klasu. Pomoću birokratije kao sloja, država pretvara svoju volju u *causa prima*. Birokratija ne predstavlja ništa drugo do državni formalizam građanskog društva - ona je “državna

svijest”, “državna volja” i “državna moć” koja štiti imaginarnu opštost posebnog društvenog interesa. Ono što karakteriše birokratiju prema Marksovom mišljenju je ta imaginarnost države, što znači da pored realne ili stvarne države u njoj birokratija stvara “svoju” državu; ona je sam “duh” države zato što posjeduje državu za koju smatra da je njena privatna svojina; birokrate pretvaraju državne ciljeve u svoje privatne ciljeve, te tako duh državnosti pretvaraju u svoj sopstveni i realni materijalizam, u svoju karijerističku borbu za novac, činove i status. „Birokratija nije duh države”, napominje Marks, „ona je odsustvo njenog duha”; „ne predstavljajući još vladu, birokratija je vezana za vlast i predstavlja njenu transmisiju”. I dalje: „Birokratija posjeduje suštinu države, spiritualnu suštinu društva. Ona je njena privatna svojina.”

Opšti duh birokratije je tajna, misterija koja se održava u njoj samoj putem hijerarhije, a prema spolja, kao zatvorena korporacija. Otvoren duh države, a isto tako i javno mišljenje, izgledaju stoga birokratiji kao izdaja njene misterije. Autoritet je stoga princip znanja, a obogotvorenje autoriteta, njeno ubjeđenje. Ali u njoj se spiritualizam pretvara u grubu materijalizam, u materijalizam pasivne pokornosti, vjere u autoritet u mehanizam krutog formalnog djelovanja gotovih principa, shvatanja, tradicija. Što se tiče pojedinog birokrate, državni cilj se pretvara u njegov privatni cilj, u potjeru za višim činovima, u tečenje karijere. On najprije posmatra zbiljski život kao materijalni, pošto duh ovog života ima svoju, za sebe odvojenu, egzistenciju u birokratiji. Stoga birokratija mora težiti da život učini u najvećoj mogućoj mjeri materijalnim”.⁷

Prema Marksovom mišljenju, za birokratiju su karakteristična sljedeća svojstva:

- **načelo hijerarhije** - postojanje pokornosti i poslušnosti nižih prema višim organima u hijerarhijskoj organizaciji utemeljenoj na mehanizmu krutog i formalnog djelovanja, pravilima i propisima;
- **normativizam i formalizam** - pretjerano pozivanje na zakone i propise;
- **tajnovita djelatnost, misterij;**
- **pretvaranje opštih interesa u parcijalne i privatne** - i prikazivanje privatnih i parcijalnih interesa opštim interesima upravo zato što birokratija teži “činovima” i bezuslovnom napredovanju, te zbog svog interesa prisvaja državu, a državne i društvene interese tretira kao “svoje interese” prikazujući sebe kao nosioca opšteg društvenog interesa, a svoj parcijalni interes opštim državnim i društvenim interesom.

Birokratija i proces birokratizacije predstavljaju za Vebera pravi primjer **racionalizacije**.

Veber je isticao da se ljudi okreću od tradicionalnih vrijednosti koje su zasnovane na iracionalnosti, sentimentalnosti, tradiciji, praznovjerju, običajima, religiji i krutim navikama i da se sve više okreću prema racionalnim, kalkulantskim, proračunatim, efikasnim i interesnim orijentacijama ličnog i društvenog djelovanja. Tako je tradicionalno

⁷ K. Marks (1960): *Kritika Hegelove filozofije državnog prava*, Sarajevo, “Veselin Masleša”, s. 63, i dalje.

predindustrijsko društvo ustupilo mjesto modernom industrijskom društvu u kojem nema prostora za osjećanja, već za razvoj nauke, tehnologije i birokratske organizacije i upravljanja društvom.

U osnovi razvoja novog društva nalazi se *racionalizacija*, odnosno organizacija društvenog života (ekonomskog, političkog, kulturnog) prema principima *efikasnosti*. Razvoj industrijskog kapitalizma samo je potvrđivao ulogu racionalizacije u organizaciji ukupnog društvenog života. A, da bi taj razvoj mogao biti ostvaren, neophodna je visoko organizovana racionalna organizacija koju Veber pronalazi upravo u – **birokratiji**.

Racionalizacija ima za posljedicu efikasnu organizaciju društvene proizvodnje što je za Vebera pozitivna strana razvoja. Ona negativna se odnosi na to da moderna racionalizovana i birokratizovana organizacija društva može da reguliše sva područja čovjekovog života i da tako kontroliše i uništi ljudski duh, kao i demokratiju koja se sada nakon viševjekovnog osvajanja, može nepovratno izgubiti. Upravo onako kako su na to ukazivali teoretičari negativne utopije – Orvel, Zamjatin i Haksli.

Pomoću birokratskog modela organizacije i uprave možemo lakše razumjeti fabriku, preduzeće, vojnu kasarnu, državnu upravu, velike prodavnice, supermarkete i megamarkete, univerzitet (veća prolaznost), sport (više pobjeda), itd. Birokratija obuhvata biznis, vladu, religiju, univerzitete i sve druge društvene oblasti, institucije i ustanove.

Veberov pojam **birokratije** je idealnotipski, zato što ističe temeljne osobine birokratske organizacije, bez obzira da li se ona kao takva stvarno pojavljuje u nekoj društvenoj zajednici. Birokratija ne postoji u čistom obliku nigdje u stvarnosti, i *idealni tip* ne odražava stvarnost, već samo pomaže boljem razumijevanju njene složenosti. Takođe, i njegov pojam **birokratije** je idealnotipski zato što ističe temeljne osobine birokratske organizacije, bez obzira da li se ona kao takva stvarno pojavljuje u nekoj društvenoj zajednici.

Birokratska uprava predstavlja čisti tip „legalne“ vlasti i, kao takva, ona je najpravniji i najefikasniji oblik organizacije: odgovara jednom obliku upravljanja proizvodnjom, koji zahvata sve oblike moderne organizacije, integriše dimenziju racionalizacije poslova kakva je tada počela da se sprovodi. Birokratija se „u principu može podjednako primijeniti u preduzećima čiji je cilj sticanje dobiti, ili u karitativnim organizacijama, ili u drugim privatnim organizacijama čiji su ciljevi idejni ili materijalni“.⁸

Da bi se razumio Veberov pojam birokratije, neophodno se ukratko osvrnuti na njegova razumijevanja pojmova *moći, vlasti* i *društvenog odnosa* iz kojeg proizlaze ovi pojmovi, i dobijaju bitno značenje u njegovom mišljenju.

Moć se javlja u *društvenom odnosu* kojeg Veber određuje na sljedeći način: „Društveni odnos treba da znači ponašanje većeg broja osoba koje je po svom smisaonom sadržaju uzajamno *podešeno* i time orijentisano. Društveni odnos sastoji se, dakle, potpuno i isključivo u

⁸ M. Veber, *Privreda i društvo*, tom I, s. 173.

izgledima da se društveno djela na neki (smislaono) moguć način, bez obzira na čemu se zasnivaju ti izgledi“.⁹

U društvenom odnosu posebnu ulogu i značenje imaju *vlast* i *moć*. „*Moć*“ predstavlja izgleda da se u okviru jednog društvenog odnosa sprovede sopstvena volja uprkos otporu, bez obzira na to na čemu se zasnivaju ti izgledi. I, dalje, *moć* je „mogućnost da se sopstvena volja nametne ponašanju drugih“. *Vlast* je „poseban slučaj moći“, i to onaj koji označava „izgleda da će se određene osobe pokoriti naredbi određenog sadržaja“. Za Vebera je *vlast* sa upravnim aparatom ili organizacijom „uži pojam vlasti“ i identičan je pojmu „autoritarne moći zapovijedanja“.¹⁰

Tako dolazimo i do njegovog pojma **uprave**, odnosno **birokratske uprave** koja ima dvije funkcije. Prvu, koja se odnosi na vršenje i održavanje vlasti, i drugu, koja se odnosi na vršenje javne službe uopšte. Upravne funkcije postoje na svim područjima društvenog života, u javnoj i privatnoj sferi, na području državne uprave, ali i uprave u kapitalističkim preduzećima.

Pojava i razvoj moderne uprave u Veberovo doba proizlazili su iz razvoja tržišnih robno-novčanih odnosa, razvoja industrijske organizacije proizvodnje, koncentracije upravljanja u vlasničkim okvirima, i zato i potrebe za upravom koja bi bila efikasna u organizaciji ekonomskog, političkog i društvenog života. Zato je teorijskom objašnjenju fenomena *birokratije*, *birokratske organizacije* i *birokratske uprave*, Veber i posvetio značajnu teorijsku pažnju i na prvom mjestu je stavio formalne odnose u organizacijama. Kao moderni oblik organizacije birokratija je postala najvažniji strukturalni element i institucija savremenog racionalizovanog industrijskog društva.

Veber ističe posebnu funkcionalnu karakteristiku koja se odnosi na jedinstvo *upravne funkcije* na svim područjima, javnom i privatnom, na području državne uprave i kapitalističkog preduzeća. „Taj poredak – tj. birokratski – primjenljiv je u načelu jednako u privrednim, karitativnim ili drugim organizacijama koje idu za bilo kojim privatnim idealnim ili materijalnim ciljevima, kao i u političkim i hijerokratskim organizacijama zajednica, što se može i istorijski dokazati (s manjim ili većim odstupanjima od čistog tipa)“.¹¹

Dok je za Marksa birokratija predstavljala *otuđeni* oblik uprave, za Vebera je ona *racionalni* oblik organizacije. On ističe sljedeće bitne **osobine, svojstva i karakteristike birokratske organizacije**:

- **načelo nadležnosti** – u funkcionisanju moderne birokratije postoji princip nadležnosti organa koji obavljaju službene poslove, što znači da svaki organ ili pojedinac imaju strogo određene kompetencije, obaveze i prava, koji su jasno razgraničeni i utvrđeni opštim pravilima, upravnim aktima i zakonskim propisima; nadležnost svakog

⁹ Ibid, s. 18.

¹⁰ M. Veber, *Privreda i društvo*, t. I, str. 37, 31; t. II, s. 46, 50.

¹¹ Cf. prema E. Pusić, *Problemi upravljanja*, Zagreb, “Naprijed 1946-1971”, s. 33-34.

službenika jedne birokratske organizacije dio je dužnosti u hijerarhiji autoriteta koji počiva na stručnosti; ovo načelo podrazumijeva nekoliko bitnih komponenti – raspodjelu redovnih djelatnosti kao službenih djelatnosti, podjelu ili raspodjelu vlasti i zapovijedanja, njeno ograničavanje pravilima, postavljanje osoba sa propisanim školskim kvalifikacijama za obavljanje određenih utvrđenih djelatnosti; *princip nadležnosti* podrazumijeva da je državna administracija funkcionalno i administrativno podijeljena na ministarstva (obrazovanja, nauke i kulture, poljoprivrede, privrede, saobraćaja, itd., a u okvirima ministarstava poslovi su dalje podijeljeni tako da svaki službenik ima precizno određenu nadležnost, prava, obaveze i odgovornosti u konkretnoj sredini);

- ***načelo hijerarhije*** – u birokratskoj organizaciji je uveden red tako da postoji strogo određena hijerarhija ovlaštenja, kompetencija i odgovornosti, što znači da su niži službenici pod strogom kontrolom viših, te da se na vrhu ove hijerarhijske piramide nalaze osobe sa najvišim komandnim ovlaštenjima; to znači postojanje strogo utvrđene hijerarhije ovlaštenja i hijerarhijski utvrđenog sistema položaja, podređenih i nadređenih organa, uloga i službenika s pravom nadzora i kontrole viših u odnosu na niže organe; to je hijerarhija ovlaštenja, inicijativa i odluka koje se donose u naredbodavnom centru koji kontroliše organizaciju rada, gdje se organi i članstvo organizacije nalaze u pasivnom položaju – prihvataju, provode i izražavaju te odluke bez prava odlučivanja;

- ***načelo uniformnosti*** - obavljanje poslova počiva na *opštim pravilima, aktima ili pisanim dokumentima* koja su relativno trajni i primjenljivi na pojedinačne slučajeve; ta pisana pravila strogo određuju ponašanje službenika na svim organizacionim nivoima; opštim pravilima je precizno i strogo utvrđena nadležnost pojedinih organa; postoji i vođenje poslova koje počiva na tim pravilima, aktima, pisanim dokumentima; rigidna disciplina i u strukturi i mehanizmu rada se organizuje sa jasnom podjelom „autoriteta“ i izrazitom podvojenišću izvršilaca rada od „strukture autoriteta“; o birokratskoj organizaciji rada postoji i *vjerovanje u ispravnost pravila* čije poznavanje od strane službenika predstavlja posebnu vještinu; pravila potpuno određuju čvrsto etablirane procedure za obavljanje pojedinih zadataka, ne dopuštajući nikakvu mogućnost autonomne lične inicijative i ličnog odlučivanja; i kako se sami činovnici boje promjena pravila, jasno je da je i *konzervativizam* takođe bitna komponenta ove birokratske organizacije;

- ***načelo imenovanja službenika*** - obavljanje službenih dužnosti odvija se na osnovu obrazovnog i stručnog školovanja, sprema i iskustva za obavljanje službene djelatnosti; službeni poslovi postaju njihova zanimanja i osnovni izvori prihoda, i na osnovu stručnih znanja, stečenih iskustava, službenici se unapređuju; birokratska organizacija znači ”kontrolu na osnovu znanja” i nema mjesta *izboru*, već *imenovanju*;

- ***angažovanje ukupne radne sposobnosti*** – kao pretpostavke za uspješno obavljanje službene dužnosti; stručne dužnosti zahtijevaju posjedovanje stručnog obrazovanja; ovaj oblik organizacije ne dozvoljava slobodni izbor profesije za najveći broj pripadnika, što negativno utiče na poboljšanje kadrovske strukture i koči specijalizaciju;

- **službenici nisu vlasnici sredstava** – u vršenju službene djelatnosti službenici koriste sredstva, ali nisu njihovi vlasnici; služba im organizuje cjelokupnu radnu sposobnost; ona je strogo odvojena od njihovog privatnog života, ne može se nasljeđivati; službenici rade puno radno vrijeme i imaju platu; postoji razdvojenost između dužnosti službenika na poslu, to jest u organizaciji, i njihovog života van posla; pripadnici organizacije nisu vlasnici materijalnih sredstava sa kojima rade;

- **formalizacija** – birokratska organizacija zahtijeva niz formalnih pravila, kako bi se obezbijedilo ponašanje i koordinacija aktivnosti; formalizacija treba da obezbijedi kontinuitet, stabilnost i red;

- **impersonalnost, bezličnost** – u obavljanju službenih dužnosti evidentna je formalistička impersonalnost koja podrazumijeva isključenje ličnog odnosa i emocija prema klijentu i stranci; „idealni” službenik obavlja svoju službu „bez obzira na osobu” i u formalnom pogođu „jednako za sve”; u okviru nadležnosti, poslovi se obavljaju u skladu sa precizno utvrđenim pravilima, lišene samovolje i pristrasnosti; o svakoj aktivnosti se vodi pisana evidencija i izvještaj; impersonalni su službeni odnosi, jer se u birokratskom poretku moraju izbjegavati emocionalna vezanost kako bi se mogle donositi racionalne odluke; ovi impersonalni, bezlični (*službeni*) odnosi podrazumjevaju lišenost postojanja emocionalnosti, kako bi se i mogle donositi takve racionalne odluke; formalistička impersonalnost je karakteristika „idealnog službenika“ koji poslove obavlja u skladu sa pravilima, propisima i normama, a ne prema razlozima lične prirode; njegovo djelovanje je racionalno, a ne afektivno i emocionalno, jer se posao obavlja „u skladu sa izračunljivim pravilima i bez obzira prema osobama“.¹²

Iz navedenih karakteristika i obilježja birokratske organizacije proizlaze i bitne karakteristike službenika u birokratskoj organizaciji:

- **stručnost** – službenici se, dakle, biraju po zaslugi, stručno su edukovani i specijalizovani za posao koji obavljaju i kontrolišu pristup znanju; postoji podjela rada utemeljena na znanju i kompetentnosti, čime se postiže da svaki član organizacije obavlja posao za koji je kvalifikovan; *specijalizacijom* se ostvaruje mogućnost obavljanja posla prema kvalifikaciji, stručnosti i kompetentnosti;

- **profesionalnost** – što znači da je za zanimanje i profesiju službenika potrebno posebno specijalizacijsko znanje, „kvalifikacija“, stručna sprema i školovanje;

- **trajnost** – služba je plaćena, sa punim radnim vremenom, sigurnošću radnog mjesta i izgledima za napredovanje i karijeru;

- **lična sloboda** – službenik je „lično slobodan“, ali odvojen od materijalnih sredstava upravljanja koja su pod kontrolom određenih „političkih gospodara“;

- **disciplina** – službena disciplina;

- **plata** - u *novcu*; činovnik redovno prima *novčanu nadoknadu* u obliku utvrđene *plate* i starosno obezbjeđenje u obliku

¹² M. Veber op. cit., s. 58 i dalje.

penzije; plata se ne dobiva po učinku kao nadnica već u skladu sa službenim položajem ili funkcijom koju obavlja.

U ovoj analizi birokratije na prvom mjestu su *formalni odnosi* u samim organizacijama. U birokratijama su i *neformalni* odnosi oko završavanja poslova važni, jer često predstavljaju fleksibilan, elastičan i racionalan način rješavanja problema kada to nije moguće ili je sporo i neefikasno moguće učiniti na uobičajen birokratski način.

Veber smatra da bitna svojstva i djelovanja birokratije omogućavaju joj da bude – *efikasna*. Iskustva su pokazala da birokratska utemeljenost i stroga hijerarhija onemogućava optimalan protok informacija odozdo prema gore. Takođe, strogo kruto oslanjanje na pravila dovodi do nefleksibilnosti, a povlašten položaj može da pređe u - *konzervativnost*.

ODNOS PREMA BIROKRATIJI

Kritičari Veberovog koncepta birokratije ukazuju da sistemi koji liče na njegov idealan tip najčešće rađaju čitav niz besmislenih, pa i neracionalnih procedura koje se često zaobilaze elastičnijim i neslužbenim načinima „rješavanja problema“.

Baveći se problemima razvoja i unapređenja modernog industrijskog društva, Veber se istovremeno bavio i problemom racionalne organizacije i uprave društva. Model organizacije evropskih društava pod nazivom *idealna birokratija*, prenio je i na organizacije i preduzeća koji su se s kraja 19. i početka 20. vijeka suočili sa problemima racionalnog rada, reda i discipline. Tako se pokazalo da je birokratiju pogrešno identifikovati sa državnim organom ili aparatom, već sa određenim oblikom organizacije, uprave i upravljanja (menadžmenta).

U vrijednosnom pogledu, odnos prema birokratiji nikako ne može biti drugačiji nego *ambivalentan*. U sistemima prisutne protekcije, samovolje, nesigurnosti i nepredvidljivosti, društvo može „patiti i od premalo birokratije“.¹³ Ali, u administrativnim sistemima u kojima prevazilazi svoju svrhovitost, birokratija se može okrivljavati za zla koja može prouzrokovati. Već je u drevnom Rimu birokratija usporavala ekonomsku i političku inicijativu, a vidjelo se da se i u „državi blagostanja“ birokratija enormno proširila, čime se pokazalo da su neophodna dodatna sredstva njenog održavanja koje je za društvo postalo skupo, a za državu i javnu upravu – neefikasno i neracionalno, jer je birokratija imala potrebu za „novom“ birokratijom, odnosno za sopstvenom reprodukcijom i proširenjem.¹⁴

Prema birokratiji ljudi imaju određen odbojan odnos, a u kontaktu s njom osjećaj straha i nesigurnosti. Jedni smatraju da birokratiju

¹³ Blackwellova *Enciklopedija političke misli*, svezak prvi, s. 46.

¹⁴ Dvije su bitne negativne karakteristike birokratske organizacije. Jedna se odnosi na to da umjesto razmišljanja vlada *disciplina*, a druga se odnosi na to da organizacija zbog svoje „unutrašnje dinamike“ zapravo „kreira upravna i druga radna mjesta“. J. K. Galbraith (1997): *Dobro društvo-humani raspored*, Beograd, „Grmeč“, s. 89-90.

karakteriše nedemokraciju, aljkavost, koruptivnost, neodgovornost, pokornost, nefleksibilnost i kruta hijerarhija u sistemu upravljanja, koncentracija vlasti i znanja na piramidalnom vrhu, gušenje inicijative i inovativnosti, egoizam. Iako službenici birokratije moraju raditi za opšte, državno-društveno dobro, ipak oni rade i za svoje dobro. „Službenici imaju osjećaj zajedničke sudbine za sve one koji zajedno rade. Oni su sudionici u istim interesima, naročito ako među njima nema velikog suparništva, jer unapređenje ovisi o godinama službe. Tako su sukobi unutar grupe svedeni na najmanju mjeru i za takav se rezultat smatra da djeluje pozitivno na birokratiju. Ali osjećaj zajedničke povezanosti i društvena organizacija bez određenih oblika, koja se razvila u tim uslovima, često dovodi službenički aparat do toga da on radije brani svoje utvrđene interese nego da pomaže svoju klijentelu i više činovnike, koji su to postali izborom“ (Dubin).¹⁵

Ograničenja teorije biokratije sastoje se u tome da ovaj model ukazuje na njegovu nerealnost. Teorija birokratije predstavlja idealnu konstrukciju i u stvarnom organizacionom životu nema organizacije koja može u svemu i cjelini da slijedi ovaj model. Organizacioni razvoj je pokazao da su klasični racionalni pristup strukturi, u koje spada i birokratski, pomogli menadžerima da kreiraju efikasnu organizaciju. Mnoge poznate svjetske kompanije, kao što su *Ford*, *General Electric*, *Xerox*, i slično bile su strukturirane prema birokratskom modelu. Danas, međutim, ove kompanije prednjače u primjeni timske strukture i smatraju se glavnim „razbijačima“ birokratije.¹⁶

Ukazujući na negativne karakteristike birokratije, neki teoretičari smatraju da je ona prevaziđena društveno organizaciona pojava, pogotovo u sistemu elektronske ekonomije. Američki funkcionalista Robert Merton identifikovao je nekoliko negativnih birokratskih elemenata koji mogu da dovedu do štetnih posljedica po njeno uspješno funkcionisanje, nazvavši ih *disfunkcijama birokratije*. U tom smislu, navodi birokratski ritualizam, pod kojim podrazumijeva bespogovorno i striktno poštovanje propisa i pravila, čak i u slučajevima gdje bi neko drugo rješenje bilo djelotvornije za organizaciju u cjelini; ovo slijepo pridržavanje birokratskih pravila može postati važnije od ostvarenja ciljeva. Berns i Stoker razlikuju:

- *mehanističke organizacije* (to su birokratski sistemi sa hijerarhijskim lancem komandovanja i komunikacijom koja se odvija vertikalno kroz jasno definisane kanale, sa slabim intenzitetom komunikacije između nižih i viših u hijerarhijskom rangu), i
- *organske organizacije* (koje karakteriše labavija struktura u kojoj ciljevi organizacije imaju prioritet nad usko definisanim odgovornostima; uz mnogo bolju međusobnu komunikaciju, svi se zaposleni uključuju u rješavanje problema; ove organizacije su sposobnije da odgovore savremenim izazovima i naglim promjenama, dok mehanističke više odgovaraju tradicionalnim, stabilnijim oblicima proizvodnje, koji su podložni nepredvidljivim promjenama na tržištu).

¹⁵ Rječnik sociologije i socijalne psihologije, s. 56.

¹⁶ M. Castells. (2002): *Moć identiteta*, Zagreb, „Golden marketing“; M. Castells, *Uspion umreženog društva*, Zagreb, „Golden marketing“, 2000; E. Gidens (2005): *Sociologija*, Beograd, „Ekonomski fakultet“.

Kao što jedni ističu da je birokratija negativna društvena pojava, drugi ističu da je birokratija poželjan obrazac čvrste hijerarhije, radno uspješne, stručne, precizne, efikasne administracije, uprave i organizacije rada i proizvodnje i da je, zato, nezamjenjljiva i neprevaziđena...

ZAKLJUČAK

Birokratija je postojala i u tradicionalnim civilizacijama, ali, za razliku od njih, savremena birokratija svoje djelovanje temelji na principu *racionalizacije* zahvatajući sva područja ličnog i društvenog života. Racionalizacija ima za posljedicu efikasnu organizaciju društvene proizvodnje, što je za Vebera pozitivna strana njenog postojanja i razvoja. Ona negativna se odnosi na to da moderna racionalizovana i birokratizovana organizacija društva može da reguliše sva područja čovjekovog života i da tako kontroliše i uništi ljudski duh, na šta posebno upozoravaju teoretičari *negativne utopije*.

Pomoću birokratskog modela organizacije i uprave možemo lakše razumjeti fabrike, preduzeća, kasarne, zatvore, državnu upravu, velike prodavnice, supermarkete i megamarkete, univerzitete (ne samo imanentna hijerarhija, nego i zahtjevi za većom prolaznošću), sport (više pobjeda), itd. Birokratija obuhvata sve društvene oblasti, institucije i ustanove.

RATIONALIZATION AND BUREAUCRACY

Irina Kovačević, M.A.

Abstract: Marx discovered that the reasons for many social contradictions, conflicts and antagonisms in society lie in the production way, class conflicts, state and political governing of society which allowed him to define the term 'bureaucracy'. Bureaucracy is nothing more than a state formalism of civil society – it is 'state consciousness', 'state will', 'state power' that protects imaginary generality of special social interest.

According to Weber Bureaucracy and the process of bureaucracy present a real example of **rationalization**. Weber pointed out that people are turning away from traditional values which are based on irrationality, sentimentality, tradition, superstition, customs, religion and rigid habits and that they more and more turning towards rationalization, calculated, reckoning, efficient and interest orientations of personal and social activity. This is how traditional preindustrial society was replaced by a modern society in which there is no room for feelings, but for the development of science, technology and bureaucratic organization and government of society. Rationalization is the foundation of the new society, i.e. organization of social life (economic, political, cultural) towards **efficiency** principles. The development of industrial capitalism only confirmed the role of rationalization in the organization of social life in total. In order for this development to be realized, a highly organized rational organization is necessary which Weber finds in – **bureaucracy**.

Key words: *bureaucracy, efficiency, rationalization*

LITERATURA

1. Berger M. (1957): *Bureacracy and society in Modern Egit (A Study of Interpersonal Relations in two Government Agencies)*, Chicago.

2. *Birokratija i tehnokratija (1966)*: tom-I-II, Beograd, „Sedma sila“.
3. Blackwellova (2003): *Enciklopedija političke misli*, sv. I, Zagreb, Demetra“.
4. Blau P.M., (1957): *The dynamic of Bureaucracy*, Chicago.
5. Budon R. (2005): *Imoralizam*, Podgorica, „CID“.
6. Castells M. (2002): *Moć identiteta*, Zagreb, “Golden marketing”.
7. Castells M. (2000): *Uspon umreženog društva*, Zagreb, “Golden marketing”.
8. Đurić M. (1987): *Sociologija Maxa Webera*, Zagreb, „Naprijed“.
9. *Enciklopedija političke kulture, (1993)*: Beograd, “Savremena administracija”.
10. Galbraith J.K. (1997): *Dobro društvo: humani redosled*, Beograd, “Grmeč”.
11. Gidens E. (2005): *Sociologija*, Beograd „Ekonomski fakultet“.
12. Marks K. (1965): *Birokratija i javnost*, Beograd.
13. Marks K. (1960):, *Kritika Hegelove filozofije državnog prava*, Sarajevo, „Veselin Masleša“.
14. *Politička enciklopedija, (1975)*: Beograd, “Savremena administracija”.
15. Pusić E. (1989): *Društvena regulacija*, Zagreb.
16. *Rječnik sociologije i socijalne psihologije* (red. M. Bosanac, O. Mandić, S. Petković), Zagreb, “Informator”, 1977.
17. *Sociološki leksikon, (1982)*: Beograd, “Savremena administracija”.
18. *Sociološki rečnik* (2007): (prir. A. Mimca, M. Bogdanović), Beograd, “Zavod za udžbenike”.
19. Tadić LJ. (1996): *Politikološki leksikon*, Beograd, “Zavod za udžbenike i nastavna sredstva”.
20. Veber M. (1998): *Duhovni rad kao poziv*, Sremski Karlovci-Novi Sad, „Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića“.
21. Veber M. (1976): *Privreda i društvo*, t. I-II, Beograd, „Prosveta“.
22. Veber M. (1968): *Protestantska etika i duh kapitalizma*, Sarajevo, “Veselin Masleša”.
23. Weber M. (1986): *Metodologija društvenih nauka*, Zagreb.

RESUME

Bureaucracy existed even in traditional civilizations, but, unlike them, in the modern type of bureaucracy rationalization is the guiding principle behind it which affects both the public and private sectors of societies. As a result, rationalization promotes the efficient attainment of organizational goals and tasks. Weber considered rationality to be necessary for organizations to operate efficiently, and pointed out that there were many positive attributes associated with the bureaucracy. A negative effect is that the modern rationalized bureaucracy controls all areas of life and destroy the human spirit, which is particularly emphasized by the theorists of *negative utopia*.

The bureaucratic model of organization and administration helps us understand better the large-scale industry, corporations, armies, prisons, state governance, shopping malls, supermarkets and megamarkets, universities (not only the immanent hierarchy but also demands for better GPA Scale), sport (more wins) etc. Bureaucracy has seeped its way into every facet of life, institutions, and establishments. The broad array of actors and entities, primarily political, need to be involved in monitoring the bureaucracy and its purpose of contributing to the welfare of the people.