

**Mises, Ludwig von**

**Authored book / Autorska knjiga**

*Publication status / Verzija rada:* **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Publication year / Godina izdavanja:* **2005**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:176239>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-02-02**

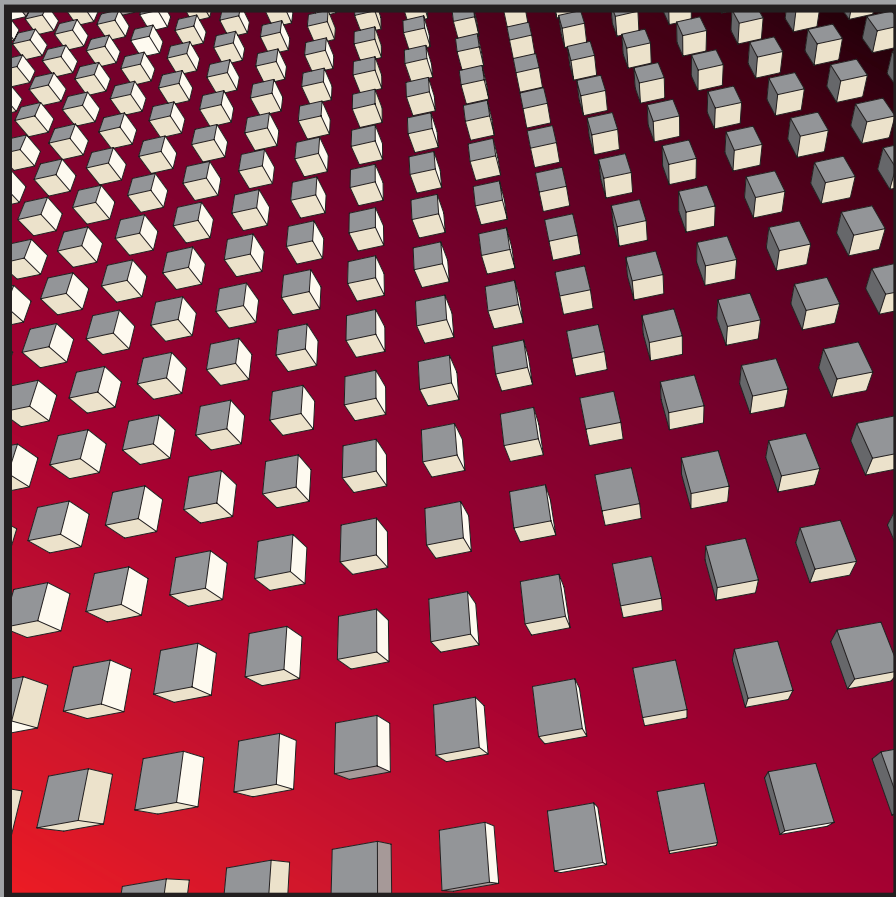


*Repository / Repozitorij:*

[Institute of Public Finance Repository](#)

Ludwig von Mises

# BIROKRACIJA



*Ludwig von Mises*  
**BIROKRACIJA**

---

# BIBLIOTEKA FISKUS

---

UREDNIKA

*Katarina Ott*

UREĐIVAČKI ODBOR

*Ivica Urban*

*Marijana Bađun*

*Predrag Bejaković*

*Nevenka Čučković*

CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Nacionalna i sveučilišna knjižnica - Zagreb

UDK 35.08

MISES, Ludwig von

Birokracija / Ludwig von Mises ;  
preveli Ivica Urban, Predrag Bejaković,  
Nevenka Čučković. - Zagreb : Institut za  
javne financije, 2005. - (Biblioteka Fiscus)

Prijevod djela: Bureaucracy. - Kazalo.

ISBN 953-6047-62-4

I. Birokracija -- Osnovni pojmovi II.

Gospodarstvo -- Birokracija

450905035

*Ludwig von Mises*

---

# BIROKRACIJA

PREVELI

*Ivica Urban*

*Predrag Bejaković*

*Nevenka Čučković*

INSTITUT ZA  
**JAVNE**  
**FINANCIJE**

Zagreb, 2005.

NASLOV IZVORNIKA

*Ludwig von Mises: **Bureaucracy***

*Copyright © 1983 by Margit von Mises, New York, New York.  
Printed with permission of Margit von Mises by Center for  
Futures Education, Cedar Falls, Iowa. All rights reserved.*

RECENZENTICA PRIJEVODA

*Marijana Badun*

*Objavlivanje prijevoda knjige Birokracija odobrila je Bettina  
Bien Greaves, izvršiteljica Misesova nasljedstva, kojoj se ovom  
prilikom zahvaljujemo.*

# Sadržaj

|   |    |
|---|----|
| O autoru knjige                                       | 1  |
| Predgovor izdanju iz 1944. godine                     | 7  |
| Predgovor izdanju iz 1962. godine                     | 11 |
| UVOD  |    |
| Pogrdno poimanje izraza <i>birokracija</i>            | 13 |
| Američko preziranje birokracije                       | 15 |
| Progresivno viđenje birokratizma                      | 24 |
| Birokracija i totalitarizam                           | 28 |
| Alternativa: profitni ili birokratski menedžment      | 32 |
| PROFITNI MENEDŽMENT                                   |    |
| Djelovanje tržišnog mehanizma                         | 35 |
| Ekonomska kalkulacija                                 | 37 |
| Menedžment u profitnom sustavu                        | 46 |
| Upravljanje osobljem u sustavu slobodnog tržišta rada | 51 |
| BIROKRATSKI MENEDŽMENT                                |    |
| Birokracija u despotskoj vlasti                       | 55 |
| Birokracija unutar demokracije                        | 56 |
| Osnovna obilježja birokratskog menedžmenta            | 60 |
| Srž birokratskog menedžmenta                          | 63 |
| Birokratski menedžment zaposlenih                     | 68 |
| BIROKRATSKI MENEDŽMENT JAVNIH PODUZEĆA                |    |
| Neprovedivost općega državnog upravljanja             | 73 |
| Javno poduzeće u sustavu tržišnoga gospodarstva       | 75 |

## BIROKRATSKI MENEDŽMENT PRIVATNIH PODUZEĆA

|  |    |
|--|----|
| Kako upletanje države i ugrožavanje profitnog motiva<br>dovode do birokratizacije poduzeća | 81 |
| Upletanje u visinu profita   | 82 |
| Upletanje u izbor osoblja  | 87 |
| Neograničena ovisnost o diskrecijskim odlukama<br>državnih ureda                           | 89 |

## DRUŠTVENE I POLITIČKE IMPLIKACIJE BIROKRATIZACIJE

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| Filozofija birokratizacije   | 93  |
| Birokratska samodopadnost    | 96  |
| Birokrat kao birač           | 99  |
| Birokratizacija uma          | 101 |
| Tko bi trebao biti gospodar? | 107 |

## PSIHOLOŠKE POSLJEDICE BIROKRATIZACIJE

|  |     |
|--|-----|
| Njemački mladi pokret                            | 113 |
| Sudbina novih naraštaja u birokratskom okruženju | 117 |
| Autoritativno vodstvo i napredak                 | 121 |
| Izbor diktatora                                  | 124 |
| Nestanak kritičkog mišljenja                     | 126 |

## POSTOJI LI LIJEK?

|  |     |
|--|-----|
| Pogreške iz prošlosti  | 131 |
| Ekonomska znanost protiv planiranja i totalitarizma                    | 133 |
| Obični građanin nasuprot profesionalnom<br>zagovorniku birokratizacije | 138 |

|           |     |
|-----------|-----|
| ZAKLJUČAK | 145 |
|-----------|-----|

|        |     |
|--------|-----|
| INDEKS | 149 |
|--------|-----|



## O autoru knjige

**L**udwig von Mises, autor ove knjige, rodio se 1881. godine u srcu Europe, u golemome multikulturalnom i multijezičnom konglomeratu zvanom Austro-Ugarska. U vrijeme Prvoga svjetskog rata borio se protiv Rusije na istočnoj bojišnici. Nakon rata carstvo se raspalo, a Mises je ostao živjeti u Austriji.

Cijeli ostatak svoga života Mises je posvetio proučavanju ekonomske znanosti i pokušajima da drugima objasni ekonomska načela. Na Bečkom sveučilištu nikada nije dobio stalno profesorsko mjesto, već je držao predavanja kao *Privatdozent*, neslužbeni predavač. Radio je u Austrijskoj gospodarskoj komori kao Vladin savjetnik. Predvidjevši skore nevolje i novi rat u Europi nakon Hitlerova dolaska na vlast u Njemačkoj, 1934. godine prihvaća mjesto na Doktorskom studiju međunarodnih odnosa (Graduate Institute of International Studies) u Ženevi. Godine 1940. odlazi u Sjedinjene Države, gdje nastavlja predavati i pisati knjige. Američko državljanstvo dobiva 1946. godine.

Ludwig von Mises bio je ozbiljan i savjestan student. Stoga je upijao intervencionističke i socijalističke ideje o kojima se u tadašnje vrijeme predavalo na svim školama i sveučilištima. Prihvaćao je prevladavajuće shvaćanje prema kojemu država, da bi tržište moglo ispravno funkcionirati, treba intervenirati, regulirati brojna područja trgovine i proizvodnje i upravljati njima. Ipak, još kao mladi student pročitao je knjigu jednog drugog Austrijanca, ekonomista Carla Mengera, koji je iznio

sasvim drukčiji pogled o funkcioniranju gospodarstva. Menger je objasnio da svatko od nas ima svoje osobne, subjektivne vrijednosti, da na temelju njih djeluje i, zahvaljujući tržištu, može iskoristiti ono što posjeduje – vrijeme, energiju, i ostala sredstva – kako bi ostvario svoje ciljeve i želje. Mi djelujemo, smišljamo, surađujemo i trgujemo s ostalima, a pri tome svatko nastoji poboljšati svoje stanje. Neki uzgajaju žito ili pamuk da bi to prodali drugima, te za novac koji su zaradili kupili hranu, odjeću i riješili stambeno pitanje. Neki poduzetnici izvoze odjeću ili uvoze automobile da bi zaradili novac potreban za preživljavanje. I tako dalje. Država ne treba ljudima govoriti što trebaju raditi. Svatko djeluje na način koji smatra najboljim u određenim okolnostima, a posljedica bezbrojnih poteza svih ljudi u društvu jest proizvodnja i dobavljanje robe i usluga osobama koje ih žele i trebaju. Te ideje koje je Mises naučio od Mengera okrenule su njegova razmišljanja i proučavanja u drugom smjeru. Počeo je pisati knjige u kojima je objašnjavao svoja nova shvaćanja.

U prvoj velikoj knjizi o ekonomskoj teoriji, *Theory of Money and Credit* (1. izdanje na njemačkome 1912. godine; engleski prijevod 1934.), primijenio je Mengerovu teoriju vrijednosti na monetarno područje i razvio *monetarnu teoriju poslovnih ciklusa*. Nadalje, 1919. godine napisao je knjigu *Nation, State, and Economy*, u kojoj je kritizirao njemački nacizam i prije no što je on dobio svoje današnje ime. Jedna od njegovih najvažnijih knjiga, *Die Gemeinschaft* (u engleskom prijevodu *Socialism: An Economic and Sociological Analysis*), objavljena 1922. godine, žestoka je kritika socijalizma i komunizma u kojoj je opisao razne inačice socijalizma i upozorio na nemogućnost njegova opstanka. Socijalizam nije priznavao privatno vlasništvo, a bez privatnog vlasništva, tržišta i cijena nemoguća je ekonomska kalkulacija. Jedini razlog zbog kojega je SSSR

preživio više od 70 godina, sve do 1989. godine, bilo je kršenje vlastitih načela i oslanjanje na pomoć izvana. Napisao je 1927. i knjigu *Liberalism*, u kojoj opisuje ulogu države i tržišta u slobodnom i bogatom društvu. Nakon što se preselio u Švicarsku, napisao je opsežnu knjigu *Nationalökonomie* (1940.), kojom je obuhvatio cijelo područje ekonomije, ali se ona pojavila usred rata, pa praktično i nije imala čitatelja. Kada se odselio u SAD, morao ju je početi pisati iznova, na engleskom jeziku.

Nedugo nakon dolaska u SAD Mises je dobio mjesto u Nacionalnom uredu za ekonomska istraživanja (National Bureau of Economic Research), što mu je omogućilo da 1944. godine napiše *Birokraciju* (*Bureaucracy*). U njoj oštro razgraničuje dva načina na koja se mogu ustrojiti odnosi među ljudima. Jedan je način profitni menadžment, koji omogućuje miroljubivu suradnju na tržištu, na korist ili trošak svih izravno uključenih. Drugi je birokratski menadžment, sustav državnog upravljanja i regulacije koji pomaže jednima na štetu drugih i čini uvjete lošijima nego što bi bili bez njega. Državna vlast koja djeluje na birokratski način nužna je radi zaštite života i vlasništva ljudi nad kojima ima nadležnost, ali u sva se ostala područja ne bi smjela upletati. Miroljubivo djelovanje i razmjena pojedinaca koji rade, trguju i surađuju jedni s drugima na dobrovoljnoj osnovi trebalo bi se ostvarivati unutar sustava profitnog menadžmenta.

Desetljećima nakon što je došao u Sjedinjene Države Mises je putovao zemljom i poučavao; predavao je u Meksiku, Peruu i Argentini, a nakon rata posjećivao je često i Europu. Dobio je mjesto predavača na Doktorskom studiju poslovne ekonomije na Sveučilištu New York (New York University's Graduate School of Business). Nastavio je pisati knjige. Preveo je svoju *Nationalökonomie* na engleski jezik. Postalo je to njegovo životno djelo i 1949. godine objavljeno je kao *Human*

*Action: An Economic Treatise*. Napisao je još dvije važne knjige u tom razdoblju: *Theory and History*, 1957. i *The Ultimate Foundations of Economic Science*, 1962. Mnoge njegove knjige prevedene su na druge jezike – francuski, španjolski, portugalski, ruski, japanski, kineski, korejski, talijanski, grčki itd. Na hrvatskom jeziku, u knjizi *O slobodnom tržištu*, objavljena su četiri poglavlja iz raznih Misesovih knjiga, između ostaloga peto poglavlje *Birokracije*.

Još od vremena kada se kao mladić počeo zanimati za ekonomsku znanost, Mises je uvidio da svijet srlja u propast zbog politika koje su provodile državne vlasti. Što je više proučavao i što je više razumijevao osnovna načela ljudskoga djelovanja, više je nastojao drugima prenijeti razumijevanje ekonomske znanosti, i pritom je davao sve od sebe. Čvrsto je vjerovao u to da bi vlade mogle, kada bi netko ljude naveo na spoznaju istine o temeljnim ekonomskim načelima, usvojiti politike slobodnog tržišta i slobodne trgovine. Tada bi prevladala miroljubiva suradnja i ne bi bilo međunarodnih sukoba.

Godine 1922., u doba uspona komunizma, Mises je napisao: “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.” A Mises se doista odlučno uključio u tu intelektualnu bitku – podučavajući, predajući, pišući. Misesove ideje o slobodnom tržištu za koje se zalagao bile su u određenim vremenima prevladane inflacionističkom doktrinom velike države. Ali danas je jasno da je vjerovanje u moć upletanja države na zalasku i da će tržišna rješenja dobiti priliku. Mises je nedvojbeno znatno pridonio takvom trendu.

U godinama između dva svjetska rata Mises je nadahnuo mnoge mlade ljude da slijede njegov put proučavanja ekonom-

ske znanosti i da pokušaju unaprijediti razumijevanje ekonomskih problema. Kada je Hitler zauzeo Austriju, ti su se mladi ljudi raselili diljem svijeta noseći sa sobom svoje znanje i razumijevanje. Najutjecajniji iz te skupine bio je Friedrich A. von Hayek. Nakon što je Hayek napustio Beč, podučavao je u Londonu i Chicagu, te napisao brojne knjige, među kojima su najznamenitije *The Road to Serfdom* (1944.), razorna kritika nacionalnog socijalizma, i *The Constitution of Liberty* (1960.). Hayek je 1974. godine nagrađen Nobelovom nagradom za ekonomiju.

Nakon dolaska u SAD Mises se zbližio s brojnim ljudima, a oni su nastavili prenositi njegova učenja. Među najaktivnijima i najplodnijima bili su Israel Kirzner sa Sveučilišta New York i Murray N. Rothbard, koji je predavao na Sveučilištu u Nevadi. Zahvaljujući njima i njihovim djelima, sve je više studenata upoznavalo Ludwiga von Misesa i njegove ekonomske teorije. Osnovano je nekoliko organizacija koje su promicale Misesove ideje slobodnog tržišta, npr. Foundation for Economic Education (Irvington-on-Hudson, N.Y.), The Institute for Humane Studies (Fairfax, Virginia), The Universidad Francisco Marriquín (Guatemala), The Ludwig von Mises Institute (Auburn, Alabama), kao i Misesove skupine u Argentini, Brazilu i Meksiku.

Mises je cijeli svoj život posvetio promicanju ekonomskih načela kako ih je on razumijevao. Njegova je zasluga da se monetarna teorija poslovnih ciklusa, koju je on razvio, danas zove *austrijska teorija poslovnih ciklusa*, a ekonomske teorije koje je tako uporno dokazivao nazvane su *austrijska ekonomika*. Umro je 1973. godine, nedugo nakon svog 92. rođendana.

*Bettina Bien Greaves*



# Predgovor izdanju iz 1944. godine

Najvažnije pitanje sadašnjih društvenih i političkih sukoba jest treba li se čovjek odreći slobode, privatne inicijative i osobne odgovornosti te se predati skrbništvu golemog aparata prisile i straha, socijalističkoj državi. Može li autoritativni totalitarizam biti zamjena za individualizam i demokraciju? Trebaju li se građani pretvoriti u *podanike*, pripadnike sveobuhvatne vojske prisilnog rada, obvezne bezuvjetnom izvršavanju naredbi svojih nadređenih? Trebaju li oni biti lišeni svoje najvrednije povlastice da sami biraju ciljeve i sredstva u određivanju svoga života?

Naše je doba svjedok trijumfalnog napretka socijalističke ideje. Prije gotovo pola stoljeća cijenjeni britanski političar Sir William Harcourt<sup>1</sup> izjavio je: “Sada smo svi mi socijalisti.”<sup>2</sup> U to je doba ta izjava bila preuranjena, barem kad je riječ o Velikoj Britaniji, ali je danas ona potpuno istinita za zemlju koja je nekada bila kolijevka suvremenog liberalizma. To podjednako vrijedi i za kontinentalnu Europu. Jedino Amerika još uvijek ima slobodu izbora, a odluka Amerikanaca odredit će sudbinu cijelog čovječanstva.

Problemi koji nastaju u sukobu socijalizma i kapitalizma mogu se promatrati s različitih gledišta. U sadašnjem se tre-



- 1 William Harcourt (1827. – 1904.), britanski pravnik, novinar, političar, član liberalističke vlade koji je 1894. reformirao britanski porezni sustav velikim promjenama u porezu na nasljedstvo i porezima na imovinu (nap. prev.).
- 2 Vidjeti G. M. Trevelyan, *A Shortened History of England*, London, 1942., str. 510.

nutku čini da je najbolji pristup razmotriti širenje birokratskih ureda. Analiza birokratizma pruža izvrsnu mogućnost spoznavanja temeljnih problema navedenog sukoba.

Iako je evolucija birokratizma posljednjih nekoliko godina bila vrlo brza, Amerika je još uvijek, u usporedbi s ostatkom svijeta, njome tek površno zahvaćena. Ona pokazuje samo nekoliko uobičajenih svojstava birokratskog menedžmenta. Podrobnije praćenje birokratizma u Americi bilo bi nepotpuno ako se ne bi uzeli u obzir neki aspekti i posljedice kretanja koje je postalo očito u zemljama stare birokratske tradicije. Stoga studija mora analizirati iskustva klasičnih birokratskih zemalja – Francuske, Njemačke i Rusije.

Dakako, cilj takvih povremenih navođenja europskih uvjeta nije zamagljivanje korjenite razlike koja, s obzirom na birokratizam, postoji između političkoga i socijalnog mentaliteta Amerike i onoga kontinentalne Europe. Američkom je duhu pojam *Obrigkeit*, vladavina autoriteta koja ne proizlazi od naroda, bio i još uvijek jest nepoznat. Vrlo je teško Amerikancima, naučenima na pisanje Milтона i Painea, Deklaraciju o nezavisnosti, američki Ustav i stajališta predsjednika Lincolna o početku Američkoga građanskog rata (poznate pod nazivom *Gettysburg Address*), objasniti što znači njemački pojam *Obrigkeit* i što je to *Obrigkeits-Staat*. Možda će dva iduća citata pomoći da se rasvijetle nejasnoće.

G. A. R. von Rochow, pruski ministar unutarnjih poslova, odgovorio je 15. siječnja 1838. na zahtjeve pruskih građana ovako: “Nije na podanicima da svojim jadnim sposobnostima ocjenjuju djela državnoga glavara te si nevjerojatno drsko prisvajaju pravo da donose javni sud o njihovoj pravednosti.” To je bilo u doba kada se njemački liberalizam nastojao suprotstaviti apsolutizmu, a javno je mišljenje odlučno odbijalo takvu nadutu birokratsku pretencioznost.



Pola stoljeća kasnije njemački je liberalizam bio mrtav. Zamijenilo ga je carski *Sozialpolitik*<sup>3</sup>, sustav miješanja državne vlasti u gospodarstvo i agresivni nacionalizam. Nikome nije smetao navod rektora Carskog sveučilišta u Strassburgu koji je potihom obilježio sustav njemačke državne vlasti riječima: “Naši dužnosnici ... nikada neće bilo kome dopustiti da im preuzme vlast iz ruke, sigurno ne parlamentarnoj većini s kojom se znamo vrlo vješto nositi. Nijedna se vrsta vladavine ne podnosi tako lako i ne prihvaća tako zahvalno kao ona visokoumnih i visokoobrazovanih državnih službenika. Njemačka država je država prevlasti činovništva – nadajmo se da će tako i ostati.”<sup>4</sup>

Nijedan Amerikanac ne bi mogao izreći takvo što. To se jednostavno u Americi ne može dogoditi.



- 3 Navod se odnosi na socijalnu politiku pruskoga generala Ottona von Bismarcka, *željeznog kancelara meka srca*, koji je uveo prvi državni mirovinski i invalidski sustav. U strahu od daljnjeg jačanja radničkih organizacija i prijetnje mogućom revolucijom, nakon gorljivih rasprava usvojeni su zakoni o zdravstvenom osiguranju (1883.), o nesrećama na radu (1884.) i o invalidskom i mirovinskom osiguranju (1889.). Stoga se u razmatranjima Bismarckove socijalne politike često ističe da je njezin osnovni cilj bilo očuvanje postojećeg poretka i stvaranja *ovisnosti i vezanosti* radnika za državu, a da joj stvarni cilj nije bilo poboljšanje položaja siromašnih, starih i ugroženih (nap. prev.).
- 4 Georg Friedrich Knapp u svom obraćanju u povodu imenovanja 1. svibnja 1891. Taj je govor tiskan u više knjiga, a ovaj se navod može naći na stranici 86. publikacije *Die Landarbeiter in Knechtschaft und Freiheit* (izdanje 1909.).



# Predgovor izdanju iz 1962. godine

Postoje dva načina vođenja poslova u ljudskom društvu, odnosno mirne suradnje među ljudima. Jedan je birokratski menedžment, a drugi je profitni menedžment.

Dobro je poznato da je profitni menedžment u naše doba vrlo nepopularan. Ljudi su prevlast kupaca u tržišnom gospodarstvu voljni zamijeniti sveobuhvatnim planiranjem središnje vlasti, odnosno socijalizmom. Ali istodobno ti isti ljudi ozbiljno kritiziraju mane birokratizma. Oni ne vide da u svom nastojanju ograničavanja profitnog menedžmenta sami traže sve više i više birokracije, čak potpunu birokratizaciju svake sfere ljudskih poslova.

Postoje područja ljudske aktivnosti u kojima ne dolazi u obzir profitni menedžment i u kojima mora prevladavati birokratski menedžment. Policijska postaja ne može djelovati na način na koji se vode poslovi s ciljem ostvarivanja dobiti. Pekarnica poslužuje određeni broj ljudi – svojih kupaca – prodajući im robu koju je proizvela; upravo joj patronat njezinih kupaca osigurava društvenu legitimnost putem profitabilnosti njezina poslovanja. Policijska postaja ne može prodati svoje “proizvode”; njezina postignuća, koliko god su dragocjena i nezamjenjiva, nemaju cijene na tržištu i stoga se ne mogu usporediti s ukupnim rashodima učinjenima za njihovo ostvarenje.

Cilj ovog rada nije kritizirati ili optuživati birokraciju. U njemu nastojimo objasniti što znači birokratski menedžment

i u čemu se razlikuje od profitnog menadžmenta. U njemu, nadalje, pokazujemo na kojim je područjima birokratski menadžment jedini mogući način vođenja poslova. U radu, konačno, nastojimo objasniti učinke koji bi mogli nastati ako bi današnji nositelji vlasti i političke stranke privatne poslovne aktivnosti uspjeti zamijeniti djelovanjem države.

Razmatranje tih pitanja daje uvid u odgovarajuću ocjenu dvaju sustava ekonomske organizacije društva – tržišnoga gospodarstva i socijalizma. Time se otkriva značenje Lenjinova programa “organizacije  *cjelokupnoga* nacionalnoga gospodarstva kao poštanskog sustava”, pretvaranje cijelog društva u “jedan ured i jednu tvornicu” te transformiranje  *svih* građana “u državne uposlenike”.<sup>5</sup>

Ovaj je rad napisan i prvi put tiskan 1944., a poziva se na uvjete i osobe iz tog razdoblja. Izravno značenje tadašnjih uvjeta do danas se ponešto promijenilo, a neki od idola iz 1944. godine izgubili su svoju aureolu. Ali nisu se promijenila najvažnija obilježja razmatranih političkih problema. I danas je na snazi, kao i prije 18 godina, veliki povijesni sukob između individualizma i kolektivismu koji dijeli čovječanstvo na dva neprijateljska tabora. Stoga je i danas vrlo važno razmotriti razlike između birokratskoga i poslovnog menadžmenta.

*New York City, siječanj 1962.*



5 Lenin, *State and Revolution*, 1917.; u izdanju iz 1932. godine *International Publishers*, New York, str. 44., 83. i 84.

# Uvod

## Pogrdno poimanje izraza *birokracija*

Pojmovi *birokrat*, *birokratski* i *birokracija* bez sumnje su pogrdni. Nitko sebe ne zove birokratom ili svoje načine upravljanja birokratskima. Te se riječi uvijek rabe u pogrdnom smislu. One uvijek podrazumijevaju omalovažavajuće kritiziranje osoba, ustanova ili postupaka. Nitko ne sumnja da je birokracija u potpunosti loša i da ne bi trebala postojati u savršenom svijetu.

*Kritička* upotreba navedenih pojmova nije ograničena samo na Ameriku i druge demokratske zemlje. To je opća pojava. Čak i u Prusiji, eklatantnom primjeru autoritativne države, nitko nije volio da ga se zove birokratom. Pruski kraljevski *wirklicher geheimer Ober-Regierungsrat*<sup>6</sup> bio je ponosan na svoje dostojanstvo i moć koja mu je dana. Njegova je oholost uživala u strahopoštovanju njegovih podređenih i stanovništva. Bio je posve zaokupljen idejom vlastite važnosti i nepogrešivosti. Ali bi ipak smatrao vrlo nepristojnom uvredom ako bi se netko drznuo nazvati ga birokratom. Prema osobnome mišljenju, on nije bio birokrat nego javni slu-



6 Visoki nadsavjetnik, funkcija koja je u Prusiji približno odgovarala mjestu kancelara (nap. prev.).

žbenik opunomoćen od Njegova Visočanstva da se kao državni dužnosnik cijeli dan i noć pouzdano i pozorno brine o blagostanju nacije.

Važno je uočiti da se *progresivci*, koje kritičari birokracije smatraju odgovornima za njezino širenje, ne usude braniti birokratski sustav. Naprotiv, oni su se u napadanju birokracije pridružili onima koje u svemu ostalome optužuju kao *reakcionare*. Oni smatraju da birokratski postupci nipošto nisu svojstveni utopiji kojoj sami teže. Navode da je birokracija nezadovoljavajući način na koji kapitalistički sustav nastoji olakšati neizbježni put prema vlastitom nestajanju. Neizbježna konačna pobjeda socijalizma neće samo uništiti kapitalizam nego i birokraciju. U sretnom svijetu sutrašnjice, blaženom raju svekolikog planiranja, više uopće neće biti birokrata. Obični će čovjek biti središte svega, ljudi će se sami pobrinuti za rješavanje svih svojih poslova. Samo uskogrudni buržuj može postati žrtvom pogrešnog razmišljanja da birokracija nagoviješta ono što socijalizam sprema za čovječanstvo.

Tako se naizgled svi slažu da je birokracija zlo. Podjednako je istina da nitko nikada nije pokušavao jezično nedvosmisleno utvrditi što birokracija stvarno znači. Riječ se općenito upotrebljava vrlo slobodno. Većini bi ljudi bilo neugodno kad bi ih se pitalo za preciznu definiciju i objašnjenje pojma birokracije. Kako oni mogu prezirati birokraciju i birokrate ako čak i ne znaju što ti pojmovi znače?

## Američko preziranje birokracije

Ako bi neki Amerikanac trebao pobliže objasniti svoje prigovore na zla sve brojnije birokracije, vjerojatno bi rekao nešto slično ovome:

“Naš tradicionalni američki sustav državne vlasti utemeljen je na razdvojenosti zakonodavne, izvršne i sudske moći i na odgovarajućoj podjeli nadležnosti između Saveza i pojedinih država. Zakonodavna vlast, većina izvršne vlasti i mnogi suci biraju se na izborima. Prema tome, narod, odnosno glasači imaju najveće ovlasti. Nadalje, nijedna od navedene tri grane državne vlasti nema se pravo miješati u privatne poslove građana. Građanin koji poštuje zakone slobodan je čovjek.”

“Ali sada, već nekoliko godina, a pogotovo nakon pojave *New Deal*<sup>7</sup>, moćne su snage na rubu da zamijene stari i dobro oprobani demokratski sustav tiranskom vladavinom neodgovorne i samovoljne birokracije. Birokrat ne dolazi na funkciju izborom glasača nego imenovanjem od drugog birokrata. Pritom prisvaja velik dio zakonodavne moći. Državne komisije i uredi donose odluke i određuju regulative kojima podrivaju upravljanje i smjer svakog aspekta života građana. Ne samo da oni reguliraju pitanja koja su dotad bila ostavljena diskrecijskoj odluci svakog pojedinca, nego se ne ustežu odlučivati o onome što je doslovno poništavanje i opozivanje važećih zakona. Pomoću krivotvorenog zakonodavstva birokracija prisvaja moć da odlučuje o mnogim bitnim stvarima na temelju svoga osobnog suda o valjanosti svakoga pojedinog slučaja, odno-



7 Niz mjera koji je sredinom 1930-ih godina u SAD-u kao način ublažavanja velike gospodarske krize obuhvaćao programe javnih radova, uvođenje zaštite za vrijeme nezaposlenosti i starosti te, općenito, znatnije miješanje države u gospodarstvo (nap. prev.)

sno posve arbitrarno. Odluke i mišljenja državnih ureda potkrepljuju savezni dužnosnici. Zamišljeno pravo prigovora na sudsku odluku zapravo je iluzija. Svaki dan birokrati prisvajaju sve više moći i uskoro će upravljati cijelom zemljom.”

“Nema sumnje da je birokratski sustav u osnovi neliberalan, nedemokratski i neamerički, da se protivi duhu i odredbama Ustava te da je replika totalitarističkih Staljinovih i Hitlerovih metoda. Taj je sustav prožet fanatičnom nesnošljivošću prema slobodnom poduzetništvu i privatnom vlasništvu. Time se onemogućuje obavljanje poslova i smanjuje produktivnost rada. Nepromišljenom potrošnjom rasipa se nacionalno bogatstvo. To je neučinkovito i rastrošno. Iako je planiranje sastavni dio tog sustava, sustav zapravo nema jasno utvrđene planove i ciljeve. Nedostaju mu jedinstvo i uniformnost, a djelovanje različitih ureda i službi posve je neusklađeno. Rezultat toga je razbijanje cjelokupnoga društvenog aparata proizvodnje i raspodjele. Slijedom toga, nužno nastaju siromaštvo i očaj.”

Takva snažna osuda birokracije uvelike je prikladan iako emotivan opis sadašnjeg stanja i kretanja američke državne vlasti. Ali time se birokracija i birokrati pogrešno optužuju za nastajanje uzroka, čije se podrijetlo mora potražiti negdje drugdje. Birokracija je samo posljedica i simptom prilika i promjena koje imaju mnogo dublje korijene.

Bitno obilježje današnje političke scene i odluka jest trend prema zamjeni slobodnog poduzetništva državnim nadzorom. Moćne političke stranke i interesne skupine gorljivo zahtijevaju javni nadzor nad svim ekonomskim aktivnostima, sveobuhvatno državno planiranje i nacionaliziranje gospodarstva. One teže potpunom državnim nadzorom nad sustavom obrazovanja i odlučivanjem u zdravstvenoj zaštiti. Ne postoji područje ljudske aktivnosti koje bi bilo izuzeto iz podređenosti



državnom upravljanju. Prema njihovu vjerovanju, državni je nadzor lijek za sve bolesti.

Ti oduševljeni zastupnici državne svemoći vrlo su skromni u ocjenjivanju uloge koju sami imaju u kretanjima prema totalitarizmu. Oni smatraju da je trend prema socijalizmu nezaustavljiv. To je nužna i neizbježna tendencija povijesnog razvoja. Pozivajući se na Karla Marxa, tvrde da je dolazak socijalizma određen “neumoljivošću prirodnih zakona”. Na propast su osuđeni privatno vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju, privatno poduzetništvo, kapitalizam i profitni sustav. Val budućnosti nosi čovjeka prema zemaljskom raju potpune državne kontrole. Predvodnici totalitarizma smatraju se *progresivnima* upravo zato što se prave da su spoznali značenje čuda. Omalovažavaju i kao *reakcionare* ismijavaju sve one što se opiru djelovanju sila koje, prema njihovu vjerovanju, nikakav ljudski napor ne može zaustaviti.

Upravo zbog takvih *progresivnih* politika kao gljive se pojavljuju novi državni uredi i agencije. Broj birokrata se povećava i oni nastoje postupno ograničavati slobodu djelovanja građana. Mnogi građani koje *progresivni* izruguju kao *reakcionare* opiru se tom zadiranju u njihove poslove i kritiziraju birokratsku nestručnost i rasipnost. Ali ti su protivnici dosad bili u manjini. Dokaz je to što u nekoliko prošlih izbora nisu uspjeli dobiti većinu glasova. Pobijedili su ih *progresivni* tvrdoglavi neprijatelji slobodnog poduzetništva i privatne inicijative te fanatični zastupnici totalitarističke državne kontrole poslovanja.

Činjenica je da su glasači podržali mjere *New Deal*a. Ujedno ne postoji sumnja da bi te mjere bile u potpunosti propale da su ih glasači prestali podržavati. Sjedinjene Američke Države još su uvijek demokratske. Ustav je još uvijek neizmijenjen. Izbori su još uvijek slobodni. Građani ne glasu-

ju pod pritiskom. Stoga bi bilo pogrešno reći da je birokratski sustav ostvario svoju pobjedu neustavnim i nedemokratskim metodama. Pravnici su možda u pravu kada smatraju upitnima neke od manje važnih stvari. Ali Kongres je u cjelini podržao *New Deal*. Usvojio je odgovarajuće zakone i financirao program.

Naravno, Amerika se susreće s pojavom koju tvorcima Ustava nisu predvidjeli i nisu mogli predvidjeti: dobrovoljno ustupanje kongresnih prava. Kongres je u mnogim primjerima prenio svoje zakonodavne funkcije državnim agencijama i komisijama te je olabavio svoj nadzor proračuna doznajući velike iznose za rashode o čijim pojedinačnim namjenama odlučuje državna administracija. Nije upitno pravo Kongresa da privremeno prenese neka od svojih prava odlučivanja. U primjeru Uprave za nacionalnu obnovu (*The National Recovery Administration*) Vrhovni je sud to proglasio neustavnim. Ipak, prijenos prava odlučivanja formuliran na oprezniji način gotovo je redovita praksa. U svakom slučaju, djelujući na taj način, Kongres nije dosad odstupio od iskazane želje većine glasača.

S druge strane, mora se shvatiti da je delegiranje moći odlučivanja glavno sredstvo suvremenih diktatura. Upravo su zahvaljujući prijenosu prava odlučivanja Hitler i njegov kabinet prigrabili vlast u Njemačkoj. Britanski ljevičari prenošenjem prava odlučivanja nastoje provesti diktaturu u Velikoj Britaniji i u zemlju uvesti socijalizam. Posve je očito da se delegiranje moći odlučivanja može iskoristiti kao prividna ustavna krinka za diktaturu. To se zasada ipak nije dogodilo u SAD-u. Kongres još uvijek ima zakonsko pravo i stvarnu sposobnost da vrati svu moć odlučivanja koju je delegirao. Glasajući još uvijek imaju pravo i moć povlačenja senatora i zastupnika koji se potpuno protive bilo kakvom smanjivanju kongresne moći. Birokracija se u SAD-u temelji na ustavnim načelima.

Također je pogrešno neustavnom smatrati pojačanu koncentraciju zakonodavne moći u rukama središnje savezne državne vlasti i smanjivanje važnosti pojedinih država koje iz toga proizlazi. Washington nije otvoreno prigrabio nikakvu ustavotvornu moć država. Ustavom određena ravnoteža u raspodjeli moći između savezne vlade i država ozbiljno je narušena zbog novih prava koje su mjerodavna tijela uglavnom stekla na razini Saveza, a ne na razini pojedinih država. To nije posljedica zlobnih makinacija neke misteriozne washingtonske zavjere kojom se želi ograničiti moć država i ostvariti centralizacija odlučivanja. To je posljedica činjenice da je SAD ekonomska cjelina s jedinstvenim monetarnim i kreditnim sustavima i slobodnim kretanjem roba, kapitala i ljudi između država. U takvoj zemlji državni nadzor nad gospodarstvom mora biti centraliziran. Bilo bi posve nemoguće to prepustiti pojedini državama. Ako bi svaka država nadzirala gospodarstvo u skladu sa svojim planovima, bilo bi razbijeno jedinstvo domaćeg tržišta. Nadzor svake pojedine države nad gospodarstvom bio bi ostvariv samo ako bi svaka država mogla odvojiti svoje područje od ostatka zemlje stvaranjem barijera za sprječavanje slobodnog kretanja roba i ljudi te vodila samostalnu monetarnu i kreditnu politiku. Kako nitko ozbiljno ne predlaže razbijanje ekonomskog jedinstva nacije, bilo je nužno povjeriti nadzor nad gospodarstvom tijelima središnje savezne vlasti. U prirodi je sustava državnog nadzora nad gospodarstvom težnja krajnjoj centralizaciji. Autonomija pojedinih država zajamčena ustavom ostvariva je samo unutar sustava slobodnog poduzetništva. U glasovanju za državni nadzor nad gospodarstvom glasači implicitno, iako nesvjesno, glasuju za povećanu centralizaciju.

Oni koji kritiziraju birokraciju čine pogrešku što usmjerauju svoje napade samo na simptom, a ne na uzrok zla. Pritom

nema razlike između toga jesu li bezbrojni dekreti koji određuju svaki aspekt ekonomskog djelovanja građana utvrđeni izravno putem zakona koji su prošli odgovarajući postupak u Kongresu ili su ih donijele komisije odnosno vladine agencije koje su tu moć dobile zakonom i imaju pravo raspodjele financijskih sredstava. Ljudi se žale na činjenicu da se državna vlast upustila u totalitarističku politiku, a ne na tehničke postupke koji se pritom primjenjuju. Ne bi bilo bitno drugačije da Kongres nije obdario te agencije tobožnjom zakonodavnom funkcijom, već sebi rezervirao pravo izdavanja svih tih dekreta potrebnih za obavljanje njihovih funkcija.

Jednom kada se nadzor nad cijenama proglašava zadaćom države, mora se odrediti cijelo mnoštvo cjenovnih plafona, s tim da je mnoge od njih zbog promijenjenih uvjeta nužno stalno iznova mijenjati. Ta je moć povjerena Uredu za upravljanje cijenama (*Office of Price Administration* – OPA). Ali utjecaj birokrata tog ureda ne bi bio *značajnije* oslabljen kad bi imali obvezu podnošenja tih cjenovnih plafona Kongresu na ozakonjivanje. Kongres bi bio zatrpan mnoštvom prijedloga zakona čije bi značenje bilo izvan područja njegove nadležnosti. Članovima Kongresa nedostajalo bi vremena i informacija za ozbiljno razmatranje prijedloga što su ih dostavile različite službe unutar OPA-e. Preostalo bi im ili vjerovati voditelju Ureda i njegovim zaposlenicima te glasovati za prijedloge zakona *u paketu* ili opozvati zakon koji administraciji daje moć određivanja cijena. Članovima Kongresa bilo bi nemoguće razmatrati prijedloge s jednakom savjesnošću i pozornošću s kojima se uobičajeno služe u razmatranju političkih pitanja i zakona.

Parlamentarni su postupci primjeren način određivanja zakona potrebnih zajednici utemeljenoj na privatnom vlasništvu nad sredstvima za proizvodnju, slobodnom poduzetništvu

i suverenosti potrošača. Ti su postupci uvelike neodgovarajući za obavljanje poslova u uvjetima svemoćne državne vlasti. Tvorci američkog Ustava nikada nisu ni sanjali o sustavu državne vlasti u kojemu bi nadležna tijela utvrđivala cijenu papira ili naranči, fotografskih kamera i britvica za brijanje, kravata i papirnatih ubrusa. Ali ako bi im se to ipak dogodilo, oni bi sigurno smatrali nebitnim hoće li takvu regulaciju određivati Kongres ili neka birokratska agencija. Tvorci američkog Ustava lako bi razumjeli da je državni nadzor nad gospodarstvom u konačnici nespojiv s bilo kojim oblikom ustavne i demokratske vlasti.

Nije slučajno da se socijalističkim zemljama upravlja na diktatorski način. Totalitarizam je nespojiv s vladavinom naroda. Prilike u Njemačkoj i Rusiji ne bi bile drugačije da su Hitler i Staljin podnosili svojim *parlamentima* na razmatranje i usvajanje sve svoje prijedloge. U uvjetima državnog nadzora nad gospodarstvom parlamenti ne mogu biti ništa drugo nego skup ljudi koji uvijek prihvaća predloženo.

Također nije opravdano smatrati pogrešnom činjenicu što zaposlenici u upravnoj birokraciji nisu podložni izboru javnim glasovanjem. Javno je glasovanje opravdano samo pri izboru najviših dužnosnika. Pritom birači imaju mogućnost odabira između kandidata čija politička stajališta i uvjerenja poznaju. Bilo bi besmisleno služiti se istim načinima za imenovanje mnoštva nepoznatih ljudi. To ima smisla kad građani glasuju za predsjednika, guvernera ili gradonačelnika. Bilo bi posve nerazumno dati im da glasuju za stotine i tisuće nižih službenika. U takvim izborima glasači ne bi imali drugu mogućnost nego samo prihvatiti listu koju predloži njihova stranka. Nema bitnije razlike ako na odgovarajući način izabran predsjednik ili guverner predloži sve svoje pomoćnike ili ako glasači glasuju za listu s imenima osoba koje je njihov omiljeni kandidat odabrao za suradnike.

Posve je ispravno, kako kažu protivnici trenda prema totalitarizmu, da su birokrati slobodni odlučivati u skladu s vlastitom diskrecijskom odlukom o pitanjima od životne važnosti za građana pojedinca. Također je istina da dužnosnici više nisu na usluzi građanima nego su neodgovorni i samovoljni gospodari i tirani. Ali to nije pogreška birokracije. To je učinak novog sustava upravljanja koji ograničava slobode pojedinaca u upravljanju njegovim vlastitim poslovima i sve više zadataka prenosi državi. Krivac nije birokracija nego politički sustav. Ali suvereni su ljudi još uvijek slobodni da odbace takav sustav.

Nadalje, istina je da je birokracija prožeta neumoljivom mržnjom prema privatnom poslovanju i slobodnom poduzetništvu. Ali pristaše sustava upravo to smatraju najvažnijim obilježjem svog shvaćanja. Daleko od toga da se srame zbog svoje politike i mjera usmjerenih protiv gospodarstva, dapače, ponosni su na njih. Oni teže potpunom državnom nadzoru nad gospodarstvom, a u svakom poslovnom čovjeku koji nastoji izbjeći taj nadzor vide javnog neprijatelja.

Konačno, istina je da je nova politika, iako s formalnoga gledišta nije neustavna, suprotna duhu Ustava, da je gotovo istovjetna odbacivanju svega što je bilo vrijedno starijim naraštajima Amerikanaca, da će rezultirati napuštanjem onoga što se naziva demokracijom, te da je u tom smislu neamerička. Ali takva optužba te politike ne diskreditira njezine *progresivne* tendencije u očima njezinih zastupnika. Oni vide prošlost drugačije nego njezini kritičari. Za njih je sva dosadašnja povijest postojećeg društva zapis ljudskog poniženja, bijede i bezobzirnog iskorištavanja masa od vladajućih klasa. Oni smatraju da je ono što se u Americi naziva *individualizmom*, “visokoumni izraz za pohlepu za novcem, tumačenu i hvaljenu kao krepost”. Ideja je bila “dati slobodne ruke skupljačima novca, lukavim prevarantima, burzovnim mešetarima i drugim lopovima koji žive od plja-

čke nacionalnog dohotka“.<sup>8</sup> Američki se sustav izruguje kao sumnjiva formalna demokracija, dok se ruski staljinistički sustav pretjerano hvali kao jedini stvarno demokratski.

Glavno pitanje u današnjim političkim raspravama *jest* treba li društvo biti organizirano na temelju privatnog vlasništva nad sredstvima za proizvodnju (kapitalizam i tržišno gospodarstvo) ili na temelju javne kontrole nad sredstvima za proizvodnju (socijalizam, komunizam i plansko gospodarstvo). Kapitalizam znači slobodne tvrtke, suverenost potrošača u gospodarskim aktivnostima i suverenost birača u političkim aktivnostima. Socijalizam pak znači potpuni državni nadzor nad svim sferama osobnog života i neograničenu premoć državne vlasti u njezinim nadležnostima kao središnjeg tijela upravljajuća proizvodnjom. Između ta dva sustava nije moguć kompromis. Suprotno popularnome ali pogrešnom vjerovanju, ne postoji srednji put, nije moguć neki treći sustav kao predložak trajnoga društvenog poretka.<sup>9</sup> Građani moraju odabrati između kapitalizma i socijalizma ili, kako kažu mnogi Amerikanci, između američkoga i ruskog načina života.

Tko god se u tom antagonizmu odluči za kapitalizam, mora to učiniti otvoreno i neposredno. On mora iskreno podržavati privatno vlasništvo i slobodno poduzetništvo. Uzaludno je zadovoljiti se napadanjem nekih mjera koje služe za utiranje puta u socijalizam. Besmisleno je boriti se protiv nekih popratnih pojava, a ne protiv sklonosti totalitarizmu kao takvoj. Beskorisno je zadržati se samo na kritiziranju birokracije.



8 W. E. Woodward, *A New American History*, New York, 1938., str. 808. Na korica-ma te knjige piše: “Danas bi svaki dobronamjerni roditelj, poznavajući sve činjenice, vjerojatno smatrao Benedicta Arnolda mnogo boljim uzorom za svoje dijete nego Lincolna.” Očito da ljudi koji imaju takvo stajalište neće naći ništa neameričko u širenju birokracije.

9 Vidjeti prethodni navod, str. 117-119.

## Progresivno viđenje birokratizma

*Progresivne* kritike birokratizma usmjerene su prije svega na birokratiziranje velikih tvrtki. Njihovi razlozi obično se opisuju ovako:

“U prošlosti su poslovne tvrtke bile razmjerno malene. Poduzetnik je mogao nadzirati sve dijelove tvrtke i osobno donositi sve bitne odluke. On je bio vlasnik cijelog uloženog kapitala ili barem njegova najvećeg dijela. Poduzetnik je bio životno zainteresiran za uspjeh svog pothvata. Stoga je usmjeravao sve svoje najbolje sposobnosti kako bi ostvario što veću učinkovitost svoje tvrtke i izbjegao gubitke.“

“Ali s neumoljivim trendom prema ekonomskoj koncentraciji uvjeti su se korjenito promijenili. Današnjom scenom dominiraju velike korporacije, uz nepostojanje vlasništva; diioničari – zakonski vlasnici nemaju stvarni glas u upravljanju. Ta je zadaća prepuštena profesionalnim upravljačima. Tvrtke su tako velike da njihovo funkcioniranje i aktivnosti moraju biti podijeljeni između odsjeka i upravnih pododjela. Vođenje poslova neizbježno postaje birokratsko.“

“Današnji zastupnici slobodnog poduzetništva romantičari su poput onih koji veličaju srednjovjekovnu umjetnost i obrt. Oni su potpuno u krivu kada mamutskim korporacijama pripisuju kvalitete koje su nekad bile izuzetne i imale su ih male i srednje tvrtke. No razbijanje velikih tvrtki na manje cjeline ne dolazi u obzir. Naprotiv, sve će više prevladavati sklonost prema daljnjoj koncentraciji ekonomske moći. Monopolizirane velike tvrtke pretvorit će se u strogi birokratizam. Njihovi voditelji, koji nisu nikome odgovorni, postat će nasljedna aristokracija, a vlade će samo postati obične marionete svemoćne poslovne klike.“



“Stoga je nužno djelovanjem države ograničiti moć menadžerske oligarhije. Prigovori protiv državnog uniformiranja neutemeljeni su. Prema svemu sudeći, postoji samo izbor između neodgovorne menadžerske birokracije i birokracija državne vlasti.“

Očito je apologetsko svojstvo takvog rezoniranja. Na sve učestalije kritike o ekspanziji državne birokracije zastupnici *progresivnog stajališta* i *New Deal*a odgovaraju da birokracija nije ograničena samo na državu. Ona je opća pojava u gospodarstvu i u državi. Njezin je najopćenitiji uzrok “golema veličina organizacije”.<sup>10</sup> Stoga je ona neizbježno zlo.

Ova će knjiga pokušati dokazati da tvrtka koja teži ostvarenju dobiti, bez obzira na to koliko je velika, neće postati birokratska, osim ako ruke njezinih voditelja nisu vezane zbog državnog utjecaja. Težnja prema birokratskoj krutosti nije svojstvena evoluciji poslovanja. Ona je posljedica državnog miješanja u poslovanje tvrtki. Rezultat je mjera predviđenih za uklanjanje profitnog motiva i uloge koju on ima u modelu društvene ekonomske organizacije.

U ovim uvodnim napomenama želimo se zadržati samo na činjenici o omiljenim pritužbama zbog sve veće birokratizacije poslovanja. Obično se kaže da je birokratizacija uzrokovana “nedostatkom kompetentnog i učinkovitog vodstva”.<sup>11</sup> Ono što je poželjno jest “stvaralačko vodstvo”.

Pritužbe na nedostatak vodstva u području političkih poslova jest uobičajeno stajalište svih glasnika diktatorstva. Prema njihovu viđenju, glavni je nedostatak demokratske vlasti to što je nesposobna stvoriti velike Führere poput Hitlera i Mussolinija.



10 Vidjeti Marshall E. Dimock i Howard K. Hyde, *Bureaucracy and Trusteeship in Large Corporations*, TNEC Monograph br. 11, str. 36.

11 Vidjeti Dimock i Hyde, *loc. cit.*, str. 44, i članci koje oni navode.

Stvaralačko se rukovođenje u poslovanju očituje prilagođavanjem proizvodnje i distribucije promjenjivim uvjetima ponude i potražnje te primjenom tehničkih poboljšanja u praktičnoj upotrebi. Odličan poduzetnik je onaj koji proizvodi više robe, bolja i jeftinija dobra i koji kao predvodnik napretka ponudi ljudima dotad nepoznate ili nedostupne robe i usluge. Moguće ga je smatrati vođom jer zbog njegove inicijative i djelovanja prisiljava svoje takmace da ga oponašaju ili da propadnu u poslu. Njegova neumorna inventivnost i spremnost na inovacije sprječavaju sve poslovne jedinice da *upadnu* u tromu birokratsku rutinu. Poduzetnik utjelovljuje nemirni dinamizam i napredak koji su sastavni dio kapitalizma i slobodnog poduzetništva.

Bilo bi sigurno pretjerivanje reći da takvih stvaralačkih vođa u današnjoj Americi nedostaje. Mnogi heroji američkoga gospodarstva još su uvijek živi i aktivni u obavljaju svojih poslova. Bilo bi nezahvalno izraziti mišljenje o stvaralačkim sposobnostima mladih osoba. Potreban je određeni vremenski odmak za ispravno spoznavanje njihovih dostignuća. Pravoga genija vrlo rijetko cijene njegovi suvremenici.

Društvo ne može ni u čemu pridonijeti nastajanju i razvoju istinskoga genija. Stvaralački se genij ne može obući. Ne postoje škole za stvaralaštvo. Genij je upravo osoba koja se protivi svim školama i pravilima te koja odstupa od tradicionalnih rutinskih putova i stvara nove prolaze kroz dotad nepristupačni krajolik. Genij je uvijek učitelj, nikada učenik i uvijek je *čovjek koji se podigao vlastitim radom*. Ništa ne duguje milosti moćnika na položajima. Ali, s druge strane, država može stvoriti uvjete koji paraliziraju napore stvaralačkog duha i spriječiti ga da zajednici pruža korisne usluge.

To danas vrijedi za poslovne aktivnosti. Pogledajmo samo na trenutak primjer poreza na dohodak i dobit. U prošlosti je genijal-

ni pridošlica obično započeo nov projekt. Bio je to skroman početak, poduzetnik je bio siromašan, njegova su raspoloživa sredstva bila ograničena i većinom pozajmljena. Kada je ostvario početni uspjeh, poduzetnik nije povećao svoju osobnu potrošnju nego je najveći dio dobiti ponovno uložio u poslovnu aktivnost. Tako se njegov posao brzo povećavao. Na svom je području postao vođa. Njegovo prijeteće napredovanje prisililo je bogate stare tvrtke i velike korporacije da prilagode svoje upravljanje uvjetima što ih je stvorio novi poduzetnik. One su ga morale poštovati i nisu se mogle prepustiti birokratskom nemaru. Stare su tvrtke nužno morale biti na oprezu i stalno pratiti *opasne* inovatore. Ako nisu našle osobu sposobnu da se odgovarajućim vođenjem njihovih poslova uspješno suprotstavi pridošlici, morale su ujediniti svoju poslovnu aktivnost s njegovom i pristati na njegovo vodstvo.

Ali danas porez na dohodak i dobit odnose oko 80% i više početne dobiti koju je poduzetnik ostvario. Stoga poduzetnik ne može akumulirati kapital i ne može širiti svoje poslovanje, pa njegova poslovna aktivnost nikada neće postati velika. Pridošlica jednostavno ne može konkurirati ukorijenjenim interesima. Stare tvrtke i korporacije već imaju znatan vlastiti kapital. Porezi na dohodak i dobit sprječavaju ih da akumuliraju više kapitala, ali pridošlici onemogućuju akumuliranje bilo kakvog kapitala. On je zauvijek osuđen na mali opseg poslovne aktivnosti. Postojeće su tvrtke dobro zaštićene od sposobnoga novopridošlog takmaca. Njima konkurencija nije prava prijateljica. Oni uživaju te prividne povlastice sve dok su zadovoljni ostvarivanjem svoje poslovne aktivnosti na tradicionalan način i dok ne povećavaju njezin opseg.<sup>12</sup> Njihov je dalj-



12 Ovo nije esej o društvenim i ekonomskim posljedicama oporezivanja. Stoga nema potrebe za detaljnijim razmatranjem učinaka poreza na nasljedstvo, čiji se utjecaj u SAD-u vidi dulji niz godina, dok su opisani učinci poreza na dohodak i dobit novija pojava.

nji razvoj, naravno, ograničen. Stalno izdvajanje iz dobiti za poreze onemogućuje im širenje poslovne aktivnosti vlastitim sredstvima. Odatle sklonost krutosti.

Danas su u svim zemljama porezni zakoni tako napisani kao da im je najvažnija svrha onemogućiti akumuliranje novog kapitala i ostvarivanje mogućih poboljšanja. Jednaka se sklonost očituje u mnogim drugim granama javne politike. Zastupnici *progresije* neutemeljeno se žale na nepostojanje stvaralačkoga poslovnog vodstva, ne zato što ne postoje takvi ljudi, nego ne postoje institucije koje bi im dopustile da iskoriste svoje sposobnosti. Suвременa politika veže ruke inovatorima gotovo na jednak način na koji su to činili srednjovjekovni cehovski sustavi.

## **Birokracija i totalitarizam**

U ovoj ćemo knjizi pokazati da su birokracija i birokratske metode vrlo stare i da su morale postojati i u administrativnim aparatima svake državne vlasti čija se suverenost proteže nad velikim područjem. Staroegipatski faraoni i drevni kineski carevi izgradili su golemu birokratsku tvorevinu kao što su to činili i svi drugi vladari. Srednjovjekovni je feudalizam bio pokušaj da se organizira vladavina nad velikim područjima bez birokracije i birokratskih metoda. To je bilo posve neuspješno. Došlo je do potpunog razjedinjavanja političke cjeline i zavladała je anarhija. Feudalci, izvorno samo nositelji dužnosti i kao takvi podređeni autoritetu središnje vlasti, postali su doslovno neovisni gospodari, stalno se boreći međusobno i protiveći se kralju, dvoru i zakonima. Od 15. stoljeća nadalje

glavna je zadaća različitih europskih kraljeva bila ograničavanje oholosti njihovih podanika. Suvremena je država izgrađena na ostacima feudalizma. Ona je vladavinu mnoštva malih knezova i grofova zamijenila birokratskim upravljanjem javnim poslovima.

Daleko ispred svih u tom su razvoju bili francuski kraljevi. Alexis de Tocqueville pokazao je kako su bourbonski kraljevi uporno težili ukidanju autonomije moćnih podanika i oligarhijskih skupina aristokracije. U tom je smislu Francuska revolucija samo ostvarila ono što su započeli apsolutistički kraljevi. Ukinula je kraljevsku samovolju, postigla da zakoni budu presudni u području upravljanja i ograničila opseg poslova koji potpadaju pod diskrecijsku odluku dužnosnika. Nije ukinula birokratsko upravljanje nego ga je samo postavila na zakonske i ustavne temelje. Francuski administrativni sustav iz 19. stoljeća bio je pokušaj što većeg zakonskog ograničavanja birokratske samovolje. Poslužio je kao model za sve ostale liberalne nacije koje su – izvan područja anglosaksonskoga običajnog prava – žarko nastojale postići da zakon i legalnost budu najvažniji u vođenju javne uprave.

Nije dovoljno poznato da je pruski administrativni sustav, kojemu se toliko dive zastupnici svemoćne državne vlasti, u svojim ranim počecima bio imitacija francuskih institucija. Fridrik II., “veliki kralj” (1712.-1786.) uveo je iz kraljevske Francuske ne samo metode nego i osoblje za njihovo provođenje. Prikupljanje trošarina i uvoznih carina prepustio je uvezenom osoblju od nekoliko stotina francuskih birokrata. Jednog Francuza imenovao je voditeljem poštanske službe, dok je drugi Francuz postao predsjednik Akademije. Prusija 18. stoljeća imala je više razloga smatrati birokratizam nepruskim nego što za to imaju današnji Amerikanci kad ga nazivaju neameričkim.

Zakonski postupci administrativnog djelovanja u zemljama anglosaksonskoga običajnog prava znatno su se razlikovali od onih u kontinentalnom dijelu Europe. I Britanci i Amerikanci bili su posve uvjereni da im njihovi sustavi pružaju najučinkovitiju zaštitu od administrativne samovolje. Ipak, iskustva posljednjih nekoliko desetljeća jasno su pokazala da nijedna zakonska mjera opreza nije dovoljna da se othrvu trendu što ga podržava snažna ideologija. Popularne ideje o državnom upletanju u gospodarstvo i o blagodatima socijalizma uvelike su razbile branu što ju je protiv poplave samovoljne vlasti gradilo 20 generacija Britanaca i Amerikanaca. Mnogi intelektualci i brojni glasači organizirani u interesne skupine poljoprivrednika i radnika izruguju tradicionalni američki sustav državne vlasti kao "plutokratski" i žude za prihvaćanjem ruskih metoda koje ne osiguravaju nikakvu zaštitu pojedinca od sve veće moći diskrecijskih odluka vlasti.

Totalitarizam je mnogo više od same birokracije. To je podređivanje cjelokupnog života, rada i slobodnog vremena svake osobe naredbama moćnika i onih na funkcijama. To je pretvaranje osobe u kotačić sveobuhvatnog stroja prisile i iznuđivanja. Totalitarizam prisiljava pojedinca na prekid svake aktivnosti koju ne odobrava državna vlast. Ne dopušta mu izražavanje nezadovoljstva. To je pretvaranje društva u strogu discipliniranu vojsku radnika – kako kažu zastupnici socijalizma – ili u kaznionicu – kako navode njegovi protivnici. U svakom slučaju, to je korjenit prekid s načinom života koji su civilizirane nacije vodile u prošlosti. To nije samo povratak čovječanstva orijentalnom despotizmu – u kojemu je, kako je primijetio Hegel, slobodan samo jedan čovjek, a svi su ostali robovi – jer se ti azijski kraljevi nisu miješali u obične dnevne poslove svojih podanika. Ratari, stočari ili obrtnici u svom radu i životu nisu imali poteškoća koje bi uzrokovao kralj ili

njegovi podanici. Pojedinci su unutar svog kućanstva i obitelji uživali određenu razinu autonomije. Sa suvremenim je socijalizmom drugačije. On je totalitaran u doslovnom smislu tog pojma. Drži pojedinca čvrsto vezanoga od kolijevke pa do groba. U svakom je trenutku svog života “drug” obvezatan izvršiti naredbe koje izdaju opunomoćena tijela. *Država* je i njegov čuvar i njegov poslodavac. Ona određuje njegov rad, njegovu prehranu i njegova zadovoljstva. Država mu govori što da misli i u što da vjeruje.

Birokracija je sredstvo za ostvarivanje tih planova. Ali narod je nepravedan u optuživanju pojedinog birokrata za sve poroke cjelokupnog sustava. Pogreška nije u osobama koje neposredno obavljaju funkcije. One su podjednako žrtve novog načina života kao i svi ostali ljudi. Loš je sustav, a ne njemu podređeni ljudi kojima se koristi. Državna vlast ne može bez biroa i birokratskih metoda. A budući da društvena suradnja ne može funkcionirati bez javne vlasti, nužna je određena razina birokracije. Ljudi ne prigovaraju toliko samom birokratizmu koliko ulasku birokracije u sve pore ljudskog života i djelovanja. Borba protiv širenja birokracije u svojoj je osnovi revolt protiv totalitarističke diktature. Borba za slobodu i demokraciju mogla bi se nazvati i borbom protiv birokracije.

Ipak postoji nešto istine u općim pritužbama na birokratske metode i postupke. Njihove se pogreške mogu smatrati izrazom temeljnih nedostataka svakoga socijalističkog ili totalitarističkog sustava. U pozornom razmatranju problema birokracije možemo na kraju otkriti zašto je socijalistička utopija posve neizvediva i zašto može, ako se ostvari, kao posljedicu imati ne samo osiromašivanje svih, nego i razbijanje društvene suradnje – drugim riječima, može stvoriti kaos. Ova je studija o birokraciji dobar pristup istraživanju obaju sustava organizacije društva, kapitalizma i socijalizma.

## Alternativa: profitni ili birokratski menadžment

Želimo li spoznati što birokracija stvarno znači, moramo krenuti od razmatranja djelovanja motiva za ostvarivanje profita koji postoji u kapitalističkoj zajednici. Najvažnija obilježja kapitalizma podjednako su nepoznata kao i obilježja birokracije. Izmišljene legende koje je popularizirala demagoška promidžba potpuno su pogrešno protumačile kapitalistički sustav. Kapitalizam je na nezabilježen način uspio poboljšati materijalno blagostanje masa. U kapitalističkim je zemljama sada broj stanovnika nekoliko puta veći nego što je bio uoči industrijske revolucije, a svaki građanin tih nacija danas ima mnogo viši životni standard od onoga što su ga imali bogati ljudi u prošlosti. Bez obzira na to, velik dio javnog mnijenja omalovažava slobodno poduzetništvo i privatno vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju i smatra ih groznim institucijama koje su štetne najvećem dijelu naroda, a od koristi su samo maloj skupini sebičnih izrabljivača. Političari, čije je najvažnije dostignuće ograničavanje poljoprivredne proizvodnje i nastojanje da se onemoguće tehnička poboljšanja u proizvodnim postupcima, diskreditiraju kapitalizam kao “gospodarstvo neimaštine” i govore o izobilju koje će donijeti socijalizam. Vođe sindikata, čiji članovi voze vlastite osobne automobile, entuzijastični su u isticanju životnih uvjeta gologa i bosoga ruskog proletarijata i hvaljenju slobode koju imaju radnici u Rusiji, gdje su sindikati ugušeni, a štrajkovi se smatraju kaznenim prekršajem.

Nema potrebe ulaziti u podrobno razmatranje takvih bajki. Nije nam namjera ni hvaliti ni kuditi. Želimo samo spoznati kakva su dva spomenuta sustava, kako oni djeluju i kako služe potrebama naroda.



Usprkos svim nejasnoćama uporabe pojma *birokracija*, čini se da postoji jedinstvo s obzirom na razlike između dva bitno oprečna načina činjenja stvari: privatnog načina građana i načina na koje djeluju državni i općinski uredi. Nitko ne negira da su načela prema kojima policijska postaja obavlja svoje zadatke suštinski i korjenito drugačija od onih koja se primjenjuju u tvrtki koja stvara profit. Stoga će biti primjereno započeti s razmatranjem metoda koje se primjenjuju u te dvije vrste institucija i međusobno ih usporediti.

Birokracija sa svojim zaslugama i pogreškama, svojim radom i djelovanjem može se razumjeti samo ako se usporedi s djelovanjem profitnog motiva na način kako on funkcionira u kapitalističkome tržišnom društvu.



# Profitni menadžment

## Djelovanje tržišnog mehanizma

Kapitalizam ili tržišna ekonomija sustav je društvene kooperacije i podjele rada zasnovan na privatnom vlasništvu sredstava za proizvodnju. Materijalni čimbenici proizvodnje u vlasništvu su građana pojedinaca – kapitalista i zemljoposjednika. Tvornicama i farmama upravljaju poduzetnici i farmeri, odnosno pojedinci i združeni pojedinci koji ili sami posjeduju kapital i zemlju ili su posudili kapital, odnosno unajmili zemlju od njihovih vlasnika. Slobodno poduzetništvo temeljno je obilježje kapitalizma. Cilj svakog poduzetnika, biznismena ili farmera jest stvaranje profita.

Kapitalisti, poduzetnici i farmeri ključni su sudionici vođenja gospodarskih poslova. Oni su kormilari broda. Ali oni ne mogu određivati njegov smjer. Nisu nadmoćni, već su samo kormilari koji se bezuvjetno moraju držati kapetanovih naredbi. A kapetan broda je potrošač.

Ni kapitalisti, ni poduzetnici, ni farmeri ne određuju što će se proizvoditi. O tome odlučuju potrošači. Proizvođači ne proizvode za sebe, već za tržište. Namjera im je prodati svoje proizvode. Ako potrošači ne kupe ponuđene proizvode, biznismeni ne mogu pokriti svoje troškove i pritom gube no-

vac. Ako ne uspiju prilagoditi svoje poslovanje željama kupaca, vrlo će brzo biti maknuti sa svog primamljivog položaja kormilara. Zamijenit će ih neki drugi ljudi, koji će bolje zadovoljiti zahtjeve potrošača.

Istinski šefovi u kapitalističkom sustavu tržišnoga gospodarstva jesu potrošači. Oni kupovinom ili odbijanjem kupovine odlučuju tko bi trebao posjedovati kapital i upravljati tvornicama. Oni određuju što će se proizvoditi, u kojoj količini i kakve kvalitete. Njihove sklonosti određuju hoće li poduzetnik ostvariti dobit ili gubitak. Oni siromahe pretvaraju u bogataše, a bogataše u siromahe. Oni nisu blagonakloni šefovi. Puni su hirova i fantazija, promjenjivi su i nepredvidivi. Nimalo ih nije briga za prijašnje zasluge. Čim im se ponudi nešto što im se više sviđa ili je jeftinije, oni napuštaju stare dobavljače. Najviše od svega stalo im je do vlastitog zadovoljstva. Nisu zabrinuti za stečene povlastice kapitalista niti za sudbinu radnika koji će izgubiti posao ako oni više ne kupuju ono što su običavali kupovati.

Što znači kada kažemo da se proizvodnja dobra A ne isplati? To je dokaz činjenice da potrošači nisu voljni platiti proizvođačima dobra A iznos koji bi pokrio troškove potrebnih proizvodnih faktora. Istodobno neki drugi proizvođači uviđaju da im primici premašuju troškove. Potražnja potrošača ključna je za alokaciju raznih proizvodnih faktora u razne grane proizvodnje potrošačkih dobara. Potrošači tako odlučuju koliko sirovine i ljudskog rada treba uložiti u proizvodnju dobra A, a koliko u proizvodnju nekih drugih roba. Stoga je besmisleno uspoređivati proizvodnju za profit i proizvodnju za vlastite potrebe. Poduzetnik kojega vodi profitni motiv prisiljen je opskrbljivati potrošače onim dobrima koja su najtraženija u nekom trenutku. Kada poduzetnik ne bi bio prisiljen voditi se profitnim motivom, mogao bi proizvoditi više dobra A, uspr-

kos činjenici da potrošači radije žele neka druga dobra. Upravo je profitni motiv čimbenik koji prisiljava biznismene da na najefikasniji način pružaju dobra koja potrošači najviše žele.

Stoga je kapitalistički sustav proizvodnje ekonomska demokracija u kojoj svaki novčić daje pravo glasa. Potrošači su suveren narod. Kapitalisti, poduzetnici i farmeri narodni su poslanici. Ako ne usliše zahtjeve naroda, ako ne proizvedu ono što su kupci zaželjeli uz najniže troškove, gube svoj "ured". Njihov je zadatak služiti potrošaču. Dobit i gubitak instrumenti su pomoću kojih potrošači čvrsto drže uzde nad svim poslovnim aktivnostima.

## Ekonomska kalkulacija

Premoc kapitalističkog sustava proizlazi iz činjenice da je to jedini sustav društvene kooperacije i podjele rada koji omogućuje primjenu kalkulacije pri planiranju novih projekata i procjeni uspješnosti funkcioniranja postojećih tvornica, farmi i radionica. Nprovedivost bilo kojeg socijalističkog programa i centralističkog planiranja treba promatrati kao nemogućnost bilo koje vrste ekonomske kalkulacije u uvjetima nepostojanja privatnog vlasništva proizvodnih faktora, pa slijedom toga i nepostojanja tržišnih cijena za proizvodne faktore.

Problem koji treba riješiti u vođenju ekonomskih poslova jest sljedeći: postoji bezbroj vrsta materijalnih faktora proizvodnje i oni se unutar svake klase razlikuju svojim fizičkim svojstvima i mjestima na kojima su raspoloživi. Postoje milijuni i milijuni radnika koji se znatno razlikuju svojim radnim sposobnostima. Tehnologija nam pruža informacije o brojnim

mogućnostima u vezi s tim što se može postići iskorištavanjem raspoloživih prirodnih resursa, kapitalnih dobara i ljudske snage u proizvodnji potrošačkih dobara. Koje od tih potencijalnih procedura imaju najveće prednosti? Koje od njih treba provesti s obzirom na doprinos zadovoljenju najprećih potreba? Koje procedure treba odgoditi ili odbaciti zbog toga što bi njihova primjena preusmjerila proizvodne faktore od projekata u sklopu kojih bi oni više pridonosili zadovoljenju prećih potreba?

Oćito je da se na ta pitanja ne može odgovoriti putem nenovćane kalkulacije. Nemoguće je u izraćune ukljućiti mnoštvo raznolikih elemenata ako za njih ne postoji neki zajednićki nazivnik.

U kapitalistićkom sustavu cjelokupno je planiranje zasnovano na trţišnim cijenama. Bez njih bi svi projekti i nacrti inženjera bili tek akademska razbibriga. Inženjeri bi mogli pokazati što se može napraviti i kako. Ali ne bi mogli odrediti povećava li doista realizacija odrećdenog projekta materijalno blagostanje ili ne – odvlaćeći tako oskudne proizvodne faktore s drugih linija proizvodnje te ugrozavajući zadovoljavanje hitnijih potreba, odnosno potreba koje potrošaći smatraju prećima. Vodić u ekonomskom planiranju jest trţišna cijena. Trţišna cijena sama može odgovoriti na pitanje hoće li izvršenje projekta  $P$  donijeti veći prihod od njegova troška, odnosno hoće li biti korisnije od izvršenja drugih zamislivih projekata koji se neće moći realizirati jer su faktori proizvodnje iskorišćteni u izvedbi projekta  $P$ .

Ćesti su bili prigovori da usmjeravanje ekonomske aktivnosti na profit, odnosno na mjerilo viška prihoda nad rashodima zanemaruje brigu o interesima cjelokupne nacije i uzima u obzir samo sebićne interese pojedinaca, koji su razlićiti od nacionalnih interesa ili su im ćak suprotni. Ta ideja osno-

va je totalitarnog planiranja. Zagovaratelji autoritarnog upravljanja smatraju da državna kontrola gospodarstva znači brigu o nacionalnom blagostanju, dok slobodno poduzetništvo, motivirano isključivim ciljem ostvarenja profita, ugrožava nacionalne interese.

Problem je danas naglašen navođenjem primjera umjetne gume. Njemačka je pod vlašću nacionalsocijalizma razvila proizvodnju sintetičke gume, dok Velika Britanija i SAD, pod prelašću profitno orijentiranoga slobodnog poduzetništva nisu marili o neprofitabilnoj proizvodnji tako skupog *ersatz* (zamjenskog) dobra. One su tako zanemarile stavku važnu za ratnu spremnost i izložile svoju neovisnost ozbiljnoj opasnosti.

Ništa ne može biti toliko iskrivljeno kao što je takvo razmišljanje. Nitko nikada nije tvrdio da su vođenje rata i priprema nacionalnih oružanih snaga za eventualni rat aktivnosti koje jesu ili bi trebale biti zadaća pojedinačnih građana. Obrana nacionalne sigurnosti i civilizacije od vanjskog neprijatelja ili domaćih gangstera glavna je dužnost državne vlasti. Kada bi svi ljudi bili ljubazni i kreposni, kada nitko ne bi posezao za onim što mu ne pripada, tada ne bi bilo potrebe za vladom, za vojskama i mornaricama, za policajcima, sudovima i zatvorima. Opskrbljivanje za slučaj rata dužnost je vlade. Nijednoga pojedinačnoga građanina niti skupinu građana nije moguće okrivljavati zato što je vlada propustila obaviti svoju zadaću. Krivnja uvijek pada na državnu vlast i, sukladno tome, u demokraciji, na većinsko biračko tijelo.

Njemačka se naoružavala za rat. S obzirom na to da je njemačko vojno vodstvo znalo kako je Njemačkoj nemoguće dobiti dozvolu za uvoz prirodne gume, odlučili su potaknuti domaću proizvodnju umjetne gume. Nije potrebno istraživati jesu li britanske i američke vojne vlasti bile uvjerene da će se njihove zemlje, čak i u slučaju novoga svjetskog rata, moći

osloniti na plantaže gume u Maleziji i Indoneziji. U svakom slučaju, nisu smatrale potrebnim nagomilavati domaće pričuve prirodne gume ili se upuštati u proizvodnju umjetne. Neki su američki i britanski biznismeni, doduše, proučavali napredovanje proizvodnje umjetne gume u Njemačkoj, ali kako je trošak umjetnog proizvoda bio znatno viši od troška prirodnog proizvoda, nisu se usudili slijediti primjer Nijemaca. Nijedan poduzetnik ne može uložiti novac u projekt koji ne nudi mogućnost profita. Upravo je u toj činjenici sadržana suverenost potrošača koja tjera poduzetnika da proizvodi ono što potrošači najhitnije traže. Potrošači, američko i britansko stanovništvo, nisu bili spremni podržati cijene sintetičke gume koje bi njezinu proizvodnju učinile profitabilnom. Najjeftiniji način opskrbe gumom u anglosaksonskim zemljama bila je proizvodnja druge robe, npr. automobila i strojeva, njihova prodaja u inozemstvu te uvoz prirodne gume.

Da su vlade u London i Washingtonu mogle predvidjeti događaje u studenom 1941. te u siječnju i veljači 1942. godine, okrenule bi se mjerama osiguranja domaće proizvodnje umjetne gume. U ovom je razmatranju nevažno koje bi metode bile izabrane za financiranje tog dijela obrambenih rashoda. Mogle su se subvencionirati određene tvornice ili se pomoću carina mogla povisiti domaća cijena gume na razinu pri kojoj bi proizvodnja umjetne gume postala profitabilna. U svakom slučaju, ljudi bi bili prisiljeni plaćati za ono što je poduzeto.

Ako državna vlast ne osigurava mjere obrane, ni kapitalisti i poduzetnici ne mogu ispuniti prazninu koja je nastala. Predbacivati kemijskoj industriji što nije pokrenula proizvodnju umjetne gume jednako je nerazborito kao i optužiti automobilsku industriju što nije, neposredno nakon Hitlerova uspona na vlast, pretvorila svoje pogone u tvornice zrakoplova. Jednako bi neopravdano bilo optuživati nekog znanstvenika da



je dangubio pišući knjigu o američkoj povijesti umjesto da je sve napore usmjerio na pripremu za svoje buduće obveze u vojnom stroju. Ako državna vlast propusti pripremiti naciju za obranu od napada, nijedan pojedinačni građanin nema mogućnost suzbiti nastalo zlo, već samo kritizirati vlast te pozvati na odgovornost suverena, odnosno glasače, govornike, članovima ili knjigama.<sup>13</sup>

Mnogi liječnici opisuju načine na koje njihovi sugrađani troše svoj novac kao krajnje nerazborite i protivne njihovim stvarnim potrebama. Prema njihovu mišljenju, ljudi bi trebali promijeniti svoju prehranu, ograničiti potrošnju alkoholnih pića i duhana, te koristiti slobodno vrijeme na razumniji način. Ti su liječnici vjerojatno u pravu. Međutim, nije zadaća države poboljšavanje ponašanja svojih "podanika", niti je to zadaća biznismena. Oni nisu čuvari svojih potrošača. Ako ljudi žele piti bezalkoholna pića, poduzetnici moraju ispuniti njihove želje. Tko želi reformirati svoje sugrađane, mora biti spreman uvjeravati ih u potrebu promjene ponašanja. Samo je to demokratski način promjena. Ako čovjek ne uspije u svojim nastojanjima uvjeriti druge ljude u razboritost svojih ideja, trebao bi okriviti vlastitu nesposobnost. Tada ne bi smio posezati za zakonom, odnosno za prisilom putem policije.

Temeljna osnova ekonomske kalkulacije jest vrednovanje svih potrošačkih dobara od svih ljudi. Istina je da su potrošači skloni pogrešci te da je njihova procjena katkad loša. Možemo pretpostaviti da bi oni ocijenili razna dobra drukčije kada bi bili bolje upućeni. Međutim, s obzirom na takvu ljudsku pri-



13 Ta opažanja ne znače kritiku predratnih politika koje su vodile britanska i američka vlast. Samo bi čovjek koji je imao znanje o vojnim zbivanjima između 1941. i 1943. godine mnogo godina prije no što su se zbila imao pravo optužiti druge ljude za nedostatak dalekovidnosti. Vlade nisu sveznajuće, kao što bi planeri željeli da vjerujemo.

rodu, nema načina da se ljudska površnost zamijeni mudrošću nepogrešivoga nadležnog tijela.

Ne tvrdimo da tržišne cijene treba smatrati odrazom nekakve vječne ili apsolutne vrijednosti. Stvari poput apsolutnih vrijednosti jednostavno ne postoje, neovisne o subjektivnim preferencijama čovjeka koji je pogrešiv. Prosudbe vrijednosti proizvod su ljudske samovoljnosti. One odražavaju manjkavosti i slabosti svojih autora. Međutim, jedina alternativa određivanju tržišnih cijena odlukama svih potrošača jest određivanje putem prosudbe neke male skupine ljudi, koja nije manje imuna na pogrešku i neuspjeh, premda se smatra "autoritetom". Bez obzira na to kako se određuju vrijednosti potrošačkih dobara, bilo da su ustanovljene odlukom diktatora ili izborima svih potrošača – cijeloga pučanstva, vrijednosti su uvijek relativne, subjektivne i ljudske, nikad apsolutne, objektivne i božanske.

Mora se naglasiti da u tržišnom gospodarstvu zasnovanome na slobodnom poduzetništvu i privatnom vlasništvu sredstva za proizvodnju cijene potrošačkih dobara vjerno odražavaju cijene raznih faktora potrebnih za njihovu proizvodnju i blisko su povezane s njima. Stoga je moguće osmisliti kako precizno izračunati koji od mnoštva zamislivih proizvodnih postupaka ima veće, a koji manje prednosti. Veće prednosti pritom znače zapošljavanje faktora proizvodnje na način da proizvodnja potrošačkih dobara koje potrošači hitnije žele dobije prednost pred proizvodnjom dobara koja zadovoljavaju manje prijekne želje potrošača. Ekonomska kalkulacija omogućuje poduzetnicima prilagodbu proizvodnje zahtjevima potrošača. S druge strane, pod bilo kojim oblikom socijalizma središnji odbor upravljanja proizvodnjom ne može primijeniti ekonomsku kalkulaciju. Gdje nema tržišta, ne postoje ni cijene proizvodnih faktora, pa ne postoje ni elementi potrebni za kalkulaciju.

Za potpunije razumijevanje spomenutih problema moramo shvatiti prirodu i podrijetlo profita.

Unutar hipotetičkog sustava u kojemu se ne događaju nikakve promjene ne bi bilo ni profita ni gubitaka. U takvom stacionarnom svijetu, u kojemu se ništa novo ne događa i gdje su svi ekonomski uvjeti stalno jednaki, ukupni iznos novca koji proizvođač treba potrošiti za sve proizvodne faktore bio bi jednak cijeni koju dobiva za svoj proizvod. Cijene koje treba platiti za materijalne čimbenike proizvodnje, za plaće i za kamatu na uloženi kapital apsorbirale bi cjelokupnu cijenu proizvoda. Ništa ne bi ostalo kao profit. Očito je da takvom sustavu ne bi bili potrebni poduzetnici ni ekonomska funkcija profita. Budući da se u tom svijetu danas proizvode one iste stvari koje su se proizvodile jučer, prekjučer, prije godinu dana, kao i prije deset godina, i budući da se ista rutina nastavlja unedogled, te se ne događaju nikakve promjene u ponudi i potražnji potrošačkih ili proizvođačkih dobara, sve su cijene stabilne, pa nema mjesta poduzetničkoj aktivnosti.

Međutim, stvarni je svijet svijet neprekidne promjene. Veličina stanovništva, ukusi i želje, ponuda proizvodnih faktora i tehnološke metode neprestano se mijenjaju. U takvim prilikama postoji potreba za neprekidnom prilagodbom proizvodnje promjenama uvjeta. Tu nastupa poduzetnik.

Oni koji žele ostvariti profit uvijek traže svoju priliku za to. Čim otkriju da odnos između cijena proizvodnih faktora i očekivanih cijena proizvoda pruža takvu priliku, oni ulaze u posao. Ako je njihova procjena svih postojećih elemenata bila ispravna, ostvarit će profit. Ali neposredno nakon toga pojavljuje se tendencija iščezavanja takvog profita. Posljedica novopokrenutih projekata jest činjenica da cijene proizvodnih faktora koji su u igri rastu, dok istodobno cijena proizvoda pada. Profiti su permanentna pojava samo zato što su pro-

mjene tržišnih uvjeta i metoda proizvodnje neprekidne. Tko želi ostvariti profit, mora uvijek vrebati nove prilike. I u potrazi za profitom poduzetnici prilagođavaju proizvodnju potražnji potrošača.

Cjelokupno tržište materijalnih proizvodnih faktora i rada možemo promatrati kao javnu dražbu. Ponuđači su poduzetnici. Najviša ponuda ograničena je njihovim očekivanjem cijene koju će potrošači biti spremni platiti za proizvod. Konkurenti na aukciji, koje poduzetnik mora pobijediti kako ne bi otišao praznih ruku, u istoj su situaciji. Svi su ponuđači zastupnici potrošača i trebaju tako djelovati. Ali svaki od njih zastupa neki drugi aspekt potrošačkih želja, bilo da je riječ o određenoj robi ili o određenom načinu proizvodnje neke robe. Konkurencija između raznih poduzetnika u biti je natjecanje između različitih mogućnosti otvorenih pojedincima da stjecanjem potrošačkih dobara uklone, koliko je god moguće, osjećaj nelagode. Odlučnost bilo kojeg čovjeka da kupi hladnjak a odgodi kupnju novog automobila presudni je čimbenik u oblikovanju cijena automobila i hladnjaka. Natjecanje poduzetnika dovodi do toga da cijene potrošačkih dobara utječu na određivanje cijena proizvodnih faktora. Činjenica da različite želje pojedinca, koje su u sukobu zbog neumoljive oskudnosti proizvodnih faktora, na tržištu zastupaju različiti poduzetnici, rezultira cijenama tih faktora, što ekonomsku kalkulaciju čini ne samo mogućom već i nužnom. Poduzetnik koji ne kalkulira ili zanemaruje rezultate kalkulacije vrlo će brzo bankrotirati i biti maknut sa svoje upravljačke funkcije.

Međutim, u socijalističkom društvu, u kojemu je samo jedan upravljač, ne postoje ni cijene ni ekonomska kalkulacija. Poduzetniku kapitalističkog društva proizvodni faktor svojom cijenom šalje upozorenje: "Ne diraj me, ja sam namijenjen zadovoljenju neke druge, preče potrebe." Ali u socijalizmu su ti

faktori nijemi. Oni planeru ne daju nikakav savjet. Tehnologija socijalističkom planeru nudi mnoštvo mogućih rješenja nekog problema. Svako rješenje zahtijeva ulaganja određenih vrsta i količina proizvodnih faktora. Ali kako ih socijalistički upravljač ne može svesti pod zajednički nazivnik, ne može otkriti koji od njih donosi najveću prednost.

Istina je da se u socijalizmu ne mogu spoznati ni profiti ni gubici. Gdje nema kalkulacije, nema ni načina kako odgovoriti na pitanje jesu li planirani i provedeni projekti bili oni koji su zadovoljavali najpreče potrebe; uspjeh i promašaj ostaju mračne nepoznanice. Zagovornici socijalizma u velikoj su zabluđi jer nepostojanje profita i gubitka drže odličnim svojstvom. No upravo je to suštinski porok svakoga socijalističkog upravljanja. Ne spoznati činjenicu je li nešto što se radi prikladno sredstvo za postizanje željenog cilja ne može biti prednost. Socijalistički menadžment bio bi poput čovjeka koji je prisiljen život provesti zavezanih očiju.

Bilo je prigovora da je tržišni sustav sasvim neprikladan u uvjetima koje donosi veliki rat. Kad bi se dopustilo da tržišni mehanizam radi sâm, vladi bi bilo nemoguće dobiti svu potrebnu opremu. Oskudni proizvodni faktori nužni za proizvodnju oružja bili bi iscrpljeni za civilne potrebe koje se u ratu smatraju manje važnima, čak i luksuzom i rasipnošću. Stoga je nužno pribjeći sustavu prioriteta koje određuje vlada i stvoriti potreban birokratski aparat.

Pogreška takvog razmišljanja jest nerazumijevanje sljedećega: nužnost davanja vladi pune moći određivanja za koje će se vrste proizvodnje koristiti sirovine nije posljedica rata već metoda koje se primjenjuju u financiranju ratne potrošnje.

Kada bi se cijela količina novca potrebna za vođenje rata skupila putem poreza i javnim zaduživanjem, svatko bi bio prisiljen drastično ograničiti svoju potrošnju. S novčanim doho-

tkom mnogo nižim nakon oporezivanja nego prije oporezivanja potrošači bi prestali kupovati brojna dobra koja su običavali kupovati prije rata. Proizvođači, upravo stoga što su vođeni profitnim motivom, prestali bi proizvoditi takva civilna dobra i prebacili bi se na proizvodnju onih dobara koje bi vlada kao najveći kupac na tržištu, što je postala zahvaljujući prikupljenim porezima, bila spremna kupiti.

Međutim, velik dio ratne potrošnje financira se povećanjem količine gotovog novca i posuđivanjem od poslovnih banaka. S druge strane, u uvjetima kontrole cijena nezakonito je podizati cijene dobara. S većim novčanim dohocima i nepromijenjenim cijenama dobara ljudi neće samo ograničiti svoju potrošnju nego će povećati kupnju dobara za vlastite potrebe. Kako bi se to izbjeglo, vlada je morala uvesti ograničenje potrošnje i odrediti prioritete. Te su mjere bile nužne jer je prethodno miješanje vlade paraliziralo djelovanje tržišta i dovelo do paradoksalnih i vrlo nezadovoljavajućih prilika. Nije, dakle, nesposobnost tržišnog mehanizma učinila sustav prioriteta neizbježnim, već je krivac za to neprikladnost prijašnjeg miješanja države u tržišni proces. U tom i mnogim drugim primjerima promašenost prethodno poduzetih mjera služi birokratima da dokažu nužnost daljnjeg zadiranja u tržišni sustav.

## **Menedžment u profitnom sustavu**

Sve poslovne transakcije istražuju se mudrim proračunavanjem dobiti i gubitka. Novi projekti predmet su pomnog istraživanja prilikâ koje se nude. Svaki korak prema njihovu ostva-

renju odražava se u knjigovodstvenim unosima. Račun dobiti i gubitka pokazuje je li cijelo poslovanje, ili neki njegov dio, bilo profitabilno ili nije. Brojke u glavnoj knjizi služe kao pokazatelj u vođenju cijelog poduzeća i svakog njegova dijela. Pogoni koji se ne isplate zatvaraju se, a oni koji ostvaruju dobit šire se. Nema dvojbe o očuvanju neprofitabilnih poslovnih programa koji nemaju izgleda ostvariti profit u bližoj budućnosti.

Usavršene metode modernog knjigovodstva, računovodstva i poslovne statistike daju poduzetniku vjernu sliku svih njegovih operacija. On može spoznati koliko je uspješna ili neuspješna bila svaka njegova transakcija. Uz pomoć izvještaja mogu se provjeriti aktivnosti bilo kojeg odjela, bez obzira na njegovu veličinu. Postoji, naravno, određena doza diskrecije u određivanju raspodjele režijskih troškova. Ali, osim toga, brojevi daju vjernu sliku o onome što se događa u svakom odjelu. Računovodstvene knjige i bilance svijest su poduzeća. One su ujedno poduzetnikov kompas.

Vještine knjigovodstva i računovodstva toliko su uobičajene za poslovnog čovjeka da on i ne uviđa koliko su čudesna ta oruđa. Čekalo se velikog pjesnika i pisca da se počne cijeniti njihova stvarna vrijednost. Goethe je dvostruko knjigovodstvo nazvao "jednim od najosobitijih izuma ljudskog uma". Rekavši to, on je zapravo shvatio da poslovni čovjek u svakom trenutku može istražiti cjelinu, bez potrebe da se zbunjuje detaljima.<sup>14</sup>

Goetheov opis pogodio je srž problema. Vrlina poslovnog upravljanja leži upravo u činjenici da menadžer raspolaže metodom proučavanja cjeline i svih njezinih detalja a da se pri tom ne zapleće u nevažne detalje i sitnice.

Poduzetnik može izraditi odvojene kalkulacije za svaki dio svog poduzeća na način po kojemu može odrediti kakvu ulogu



taj dio ima unutar cijelog poduzeća. U očima javnosti svako je poduzeće cjelina. Ali u očima njegova menadžmenta poduzeće je sastavljeno od raznih odsjeka, od kojih se svaki promatra kao posebna cjelina i cijeni prema doprinosu što ga daje uspjehu cijelog poduzeća. U sustavu poslovne kalkulacije svaki je odsjek cjelovito biće, hipotetički gledano – neovisno poduzeće. Pretpostavlja se da određeni odsjek “posjeduje” točan udio u cjelokupnom kapitalu vezanom u poduzeću, da kupuje od ostalih odsjeka i prodaje im, da ima svoje troškove i svoje prihode, da njegovo poslovanje rezultira dobiti ili gubitkom koji se pripisuju tom konkretnom odsjeku, neovisno o rezultatima ostalih odsjeka. Stoga glavni menadžer cijelog poduzeća može menadžeru svakog odsjeka dodijeliti veliku razinu neovisnosti. Menadžeri pojedinih odsjeka imaju odriješene ruke u vođenju poslovanja svojih jedinica. Jedina uputa koju glavni menadžer daje svojim povjerenicima, roditeljima pojedinih odsjeka, odjela i ogranaka jest: “Stvorite što je više moguće profita.” A proučavanje knjigovodstvenih računa pokazuje mu koliko su bili uspješni ili neuspješni u izvršenju njegove naredbe.

U velikim poduzećima pojedini odjeli proizvode dijelove ili poluproizvode koji se ne prodaju izravno, već služe kao inputi u proizvodnji završnog proizvoda. Ta činjenica ne mijenja opisane uvjete. Glavni menadžer uspoređuje troškove nastale u proizvodnji dijelova i poluproizvoda s cijenama koje bi trebao platiti da ih nabavlja od drugih poduzeća. On je uvijek suočen s pitanjem: isplati li se te inpute proizvoditi u vlastitim pogonima? Bi li bilo povoljnije kupiti ih od drugih poduzeća koja su se specijalizirala za njihovu proizvodnju?

Dakle, u sustavu profitno orjentiranog poduzeća odgovornost se može podijeliti. Svaki je podmenadžer odgovoran za poslovanje svog odjela. Njegova je zasluga ako računski pokažu dobit, a njegova nesreća ako pokažu gubitak. Njegovi sebični



interesi tjeraju ga na krajnju brigu i napor u vođenju poslova svoga odjela. U slučaju gubitka postat će žrtva. Zamijenit će ga druga osoba od koje će glavni menedžer očekivati više uspjeha ili će cijeli poslovni odjel biti ugašen. U svakom slučaju, on će ostati bez posla. Ako pak uspije ostvariti profit, njegov će dohodak narasti, a položaj mu nipošto neće doći u opasnost. Ima li šef odjela pravo na udio u dobiti svoga odjela, nije toliko važno u smislu osobnog interesa za rezultate poslovanja odjela. Njegova je sudbina čvrsto vezana za sudbinu njegova odjela. Radeći u svom odjelu, on ne radi samo za svoga šefa već i za samoga sebe.

Bilo bi nepraktično ograničiti diskrecijsko pravo tako odgovornog podmenedžera miješajući se odviše u detalje njegova posla. Ako je efikasan, takvo upletanje i vezanje ruku bilo bi u najboljem slučaju suvišno, ako ne i štetno. Ako je neefikasan, miješanje ne bi učinilo njegove aktivnosti uspješnijima. Samo bi mu pružilo jeftinu izliku kako je njegov neuspjeh izazvan neprikladnim napucima nadređenoga. Jedini potreban naputak razumljiv je sam po sebi i ne treba ga posebno isticati: ostvariti profit. Štoviše, najviše detalja može se, i mora, ostaviti čelniku svakog odjela.

Taj je sustav bio ključan za razvoj modernog poslovanja. Masovna proizvodnja i uspostava podružnica u udaljenim dijelovima zemlje i u stranim zemljama, otvaranje robnih kuća, lanaca trgovina, sve se to temelji na načelu odgovornosti podređenih voditelja. To nipošto ne ograničava odgovornost glavnog menedžera. Podređeni su odgovorni samo njemu. Oni ga ne oslobađaju dužnosti pronalaženja pravog čovjeka za svaki pojedini posao.

Ako firma iz New Yorka otvori trgovine ili pogone u Los Angelesu, Buenos Airesu, Budimpešti i Kalkuti, glavni menedžer izgrađuje prilično općenite odnose između podružnica i

sjedišta tvrtke ili tvrtke-majke. Sva manje važna pitanja u nadležnosti su lokalnih menedžera. Ured revizije u središnjici pažljivo nadgleda financijske transakcije podružnica i obavještava glavnog menedžera o eventualnoj pojavi nekih nepravilnosti. Poduzimaju se mjere opreza za sprečavanje nenadoknativog rasipanja kapitala uloženoga u podružnicu, ugrožavanja reputacije cjelokupnog poduzeća ili sukobljavanja politike podružnice i poduzeća. Ali u svim ostalim slučajevima lokalnim je menedžerima prepuštena sloboda odlučivanja. Praktično je dati povjerenje šefovima podružnica, odjela i odsjeka jer su njihovi interesi sukladni onima cijeloga poduzeća. Ako bi trošili previše na tekuće operacije ili propustili prilike za profitabilne transakcije, ugrozili bi ne samo profitne rezultate poduzeća, već i vlastiti položaj. Oni nisu unajmljeni službenici čija je dužnost savjesno ispunjavanje dodijeljenih zadataka. Oni su i sami biznismeni, poput mlađeg poduzetnikova partnera, bez obzira na ugovorne i financijske uvjete njihova zaposlenja. Moraju upotrijebiti sve svoje sposobnosti kako bi pridonijeli uspjehu poduzeća s kojim su povezani.

Zbog svega toga nije opasno prepustiti im donošenje odluka. Oni neće rasipati novac na kupovinu dobara i usluga, neće zaposliti nestručne pomoćnike i radnike, neće otpustiti sposobne suradnike kako bi ih zamijenili osobnim prijateljima ili rođacima. Njihovo upravljanje podređeno je nekorumpiranoj presudi nepotkupljivog suda: računu dobiti i gubitka. U biznisu je samo jedno važno: uspjeh. Menedžer neuspješnog odjela propada bez obzira na to je li učinio pogrešku ili nije, bez obzira na to je li bilo moguće da postigne bolji rezultat. Neprofitabilne se podružnice prije ili kasnije moraju zatvoriti, a menedžer gubi svoj posao.

Suverenitet potrošača i demokratsko djelovanje tržišta ne prestaju pred vratima velikog poduzeća. Oni prožimlju sve nje-

gove odjele i podružnice. Odgovornost kupcu odnosno potrošaču žila je kucavica poduzeća u slobodnom tržišnom društvu. Profitni motiv kao sredstvo putem kojega su poduzetnici prisiljeni služiti kupcima u skladu sa svim svojim sposobnostima istodobno je najvažnija odrednica svake trgovačke i industrijske unutrašnje organizacije. Ujedinjuje krajnju centralizaciju cjelokupnog poduzeća s gotovo potpunom autonomijom dijelova, dovodi u sklad punu odgovornost središnjeg menedžmenta s visokim stupnjem interesa i poticaja podređenih menedžera. To daje sustavu slobodnog poduzetništva pokretljivost i prilagodljivost koje rezultiraju nepokolebljivom težnjom napretku.

## **Upravljanje osobljem u sustavu slobodnog tržišta rada**

Osoblje modernoga krupnog poduzeća obuhvaća mnogo tisuća službenika i radnika. Oni čine prilično raznorodno tijelo, od glavnog menedžera sve do čistačice, dostavljača i pripravnika. Upravljanje tako velikim tijelom stvara brojne probleme. Međutim, oni se mogu riješiti.

Bez obzira na to koliko je veliko poduzeće, središnji menedžment upravlja samo odjelima, ograncima i podružnicama čije se značenje i uloga mogu precizno utvrditi pomoću knjigovodstvenih i statističkih dokaza. Naravno, računi ne pokazuju uvijek što se loše događa u nekom odjelu. Oni pokazuju samo da se nešto loše događa, da se nešto ne isplati, i da se mora reformirati ili ugasiti. Na kazne koje ti računi donose ne može se podnijeti žalba. Oni otkrivaju novčanu vrijednost ne-

kog odjela. A na tržištu je bitna samo novčana vrijednost. Potrošači su nemilosrdni. Oni nikada ne kupuju zato što bi željeli zaštititi neefikasnog proizvođača od posljedica njegova lošeg upravljanja. Oni žele biti usluženi koliko god je moguće bolje. A djelovanje kapitalističkog sustava tjera poduzetnika da sluša naredbe potrošača. Njemu se ne pruža mogućnost dijeljenja nagrada na račun potrošača. Rasipao bi vlastite fondove kad bi se za tu svrhu koristio svojim novcem. On jednostavno ne može nikome platiti više no što može ostvariti prodajom tog proizvoda.

Isti odnos koji postoji između glavnog menedžera i njemu neposredno podređenih osoba, čelnika raznih odjela, postoji i u cjelokupnoj hijerarhiji poduzeća. Svaki voditelj odjela vrednuje svoje neposredne podređene prema istim načelima prema kojima njega vrednuje njegov šef. Jedina je razlika u tome što u jednostavnijim uvjetima manjih poslovnih jedinica nije potrebno izrađivati računovodstvene sheme koje bi prikazivale novčanu vrijednost svakog čovjeka. Nije važno jesu li zaposleni plaćeni po komadu ili po satu. Dugoročno, radnik ne može zaraditi više no što mu potrošač dopušta.

Nitko nije nepogrešiv. Često se događa da nadređeni griješi u procjeni podređenoga. Jedna od sposobnosti traženih za bilo koju višu poziciju jest upravo vještina ispravne procjene ljudi. Onaj tko to ne uspijeva, ugrožava svoje prilike za uspjeh. On ugrožava vlastite interese, i to ne manje nego interese onih čiju je efikasnost podcijenio. S obzirom na to, nema potrebe za specijalnom zaštitom zaposlenika od arbitrarnosti njihovih poslodavaca ili zastupnika poslodavaca. Samovoljnost u postupanju s osobljem u slobodnom tržišnom sustavu jest udarac samome sebi.

U slobodnom tržišnom gospodarstvu procjena truda bilo kojeg pojedinca odvojena je od procjene njegovih osobnih obi-

lježja, pa stoga može biti oslobođena naklonosti ili antipatije prema pojedincu. Tržište daje prosudbu proizvoda, a ne proizvođača. Procjena proizvođačevih rezultata proizlazi izravno iz procjene njegovih proizvoda. Svaki suradnik vrednovan je sukladno vrijednosti njegova doprinosa procesu proizvodnje dobara i usluga. Plaće i nadnice ne ovise o arbitrarnim odlukama. Na tržištu rada svaka se količina i kvaliteta rada cijeni prema iznosu koji su potrošači spremni platiti za proizvode. Poslodavac ne plaća zaposleniku jer mu se po nečemu sviđa, već je to poslovna transakcija, kupnja proizvodnog faktora. Cijena rada tržišni je fenomen određen potražnjom roba i usluga. Gotovo svaki poslodavac uvijek je u potrazi za jeftinijim radom, a svaki je posloprimac u potrazi za poslom koji se bolje plaća.

Upravo činjenica da je rad u kapitalizmu roba i da se kao roba kupuje i prodaje čini zaposlenika slobodnim i neovisnim. Poput kapitalista, poduzetnika i farmera, i zaposlenik ovisi o samovolji potrošača. Međutim, potrošače ne zanimaju osobe angažirane u proizvodnji – njih zanimaju stvari, a ne ljudi. Poslodavac nije u poziciji favorizirati ili prezirati svoje osoblje. Ako to čini, njegova će mu djela sama donijeti kaznu.

Ta činjenica, a ne samo ustavna prava, čine primatelje nadnica i plaća unutar slobodnoga kapitalističkog sustava slobodnim ljudima. Kao potrošači oni su suvereni, a kao proizvođači su, kao i svi ostali građani, bezuvjetno podložni zakonima tržišta. Pri prodaji proizvodnog faktora, točnije, truda, napora i patnje na tržištu po cijeni koju je svatko spreman platiti, oni ne ugrožavaju vlastiti položaj. Oni ne duguju svojim poslodavcima zahvalnost i podložnost, oni im duguju određenu količinu i određenu kvalitetu rada. Poslodavac, pak, nije u potrazi za ljudima koji će mu biti simpatični, već za efikasnim radnicima koji vrijede uloženog novca.

Hladna racionalnost i objektivnost kapitalističkih odnosa, naravno, ne postoji podjednako u cjelokupnom području poslovanja. Što ga njegova funkcija dovodi bliže potrošaču, izraženiji su faktori osobnosti. U trgovanju uslugama određenu ulogu imaju simpatije i antipatije, odnosi su više "ljudski". Tvrdoglavi doktrinatori i nepokolebljivi branitelji kapitalizma spremni su to nazivati prednošću. Zapravo, to ograničava osobnu slobodu poslovnog čovjeka i njegovih zaposlenika. Mali trgovac, brijlač, gostioničar i glumac imaju manju slobodu izražavanja vlastitih političkih i religijskih uvjerenja nego vlasnik tvornice pamuka ili radnik u tvornici čelika.

Ali te činjenice ne osporavaju temeljna obilježja tržišnog sustava. To je sustav koji automatski vrednuje svakog čovjeka prema uslugama koje pruža mnoštvu suverenih potrošača, tj. svojim sugrađanima.

# Birokratski menedžment

## Birokracija u despotskoj vlasti

Poglavica maloga primitivnog plemena obično može u svojim rukama koncentrirati svu zakonodavnu, upravnu i sudbenu moć. On je zakon. On je i sudac i izvršitelj.

Stvari se mijenjaju kada despot uspije proširiti granice svoje vlasti. Kako ne može biti svugdje prisutan, dio svoje moći mora prenijeti na podređene. Oni su na svom području njegovi zastupnici te djeluju u njegovo ime i pod njegovim nadzorom. Oni su zapravo lokalni despoti i samo su nominalno podređeni moćnom vladaru koji ih je imenovao. Upravljaču svojim provincijama prema vlastitoj volji i postaju satrapi. Veliki vladar ima moć da ih otpusti i imenuje nasljednika. Ali ni to nije lijek. Novi guverner također uskoro postaje neovisan satrap. Dok neki kritičari – pogrešno – tvrde da je u predstavničkoj demokraciji narod slobodan samo na dan izbora, to je posve točno za sustav despotizma, gdje je kralj u provinciji suveren samo onog dana kada imenuje novoga guvernera.

Po čemu se položaj guvernera provincije razlikuje od položaja voditelja nekoga proizvodnog pogona? Vrhovni menadžer cijelog koncerna predaje pogon novoimenovanom voditelju i daje mu samo jednu uputu: ostvari profit. Ta je naredba,

čije izvršavanje stalno nadziru računovođe, dovoljna da učini pogon podložnim dijelom cijelog koncerna i da djelovanje voditelja usmjerava u skladu sa zahtjevima vrhovnog menedžera. Ali ako despot kojemu je njegova samovoljna odluka jedino načelo vladavine imenuje guvernera i kaže mu: "Budi moj opunomoćenik u toj provinciji", time čini opunomoćenikovu samovolju nadmoćnom u toj provinciji. On prepušta, barem privremeno, svoju moć guverneru.

Kako bi se izbjegao takav ishod, kralj pokušava ograničiti guvernerovu snagu izdavanjem naredbi i uputa. Zakonici, dekreti i statuti upućuju guverneru provincija i njihove podređene što treba činiti ako nastanu takvi problemi. Njihova je slobodna diskrecijska moć sada ograničena, a njihova je glavna obveza da se ponašaju u skladu s odredbama. Istina je da je njihova samovolja sada ograničena u mjeri u kojoj se poštuje regulacija. Ali se istodobno mijenja cjelokupno obilježje njihove vladavine. Više se nisu voljni potpuno posvetiti svakom slučaju i više ne nastoje naći najbolje rješenje za svaki problem. Njihova je najvažnija briga poštovanje pravila i regulacije bez obzira na to jesu li razumni ili suprotni onome što se izvorno nastojalo njima postići. Prva je vrlina upravitelja da poštuje zakonike i dekrete. On postaje birokrat.

## **Birokracija unutar demokracije**

Isto vrijedi i za demokratsku vlast.

Često se tvrdi da je birokratski menedžment nespojiv s demokratskom vlasti i institucijama. To je pogrešno. Demokracija pretpostavlja vladavinu zakona. Kad bi bilo drugačije,



dužnosnici bi bili neodgovorni i samovoljni despoti, a suci bi bili nedosljedni i mušičavi kadije. Dva su stupa demokratske vlasti – vladavina zakona i proračuna.<sup>15</sup>

Prevlast zakona znači da se nijedan sudac ili dužnosnik nema pravo miješati u osobne poslove ili prilike građana sve dok ne postoji valjani zakonski zahtjev ili opunomoćenje da to učini: *Nulla poena sine lege*. Nema kažnjavanja osim ako nije utvrđeno zakonom. Upravo nesposobnost nacista da shvate važnost tog temeljnog načela određuje ih kao nedemokrate. U totalitarističkom sustavu Hitlerove Njemačke sudac donosi odluku u skladu s *das gesunde Volksempfinden*, odnosno u skladu sa zdravim osjećajem naroda. Ako sudac sâm treba presuditi što je to zdravi osjećaj naroda, posve je suveren u svom ponašanju, poput poglavice primitivnog plemena.

Grozno je ako lupež izbjegne kaznu zbog nesavršenosti zakona. Ali to je ipak manje zlo u usporedbi sa sudačkom samovoljom. Ako zakonodavci spoznaju da zakon nije odgovarajući, onda mogu lošiji zakon zamijeniti boljim. Oni su opunomoćenici vladara i naroda i u tom su smislu najvažniji te su za to odgovorni glasačima. Ako glasači ne odobravaju metode kojima se služe njihovi predstavnici, na sljedećim će izborima izabrati one koji bolje znadu prilagoditi svoje djelovanje volji većine. Jednako je i s izvršnom vlašću. U tom je području jedina alternativa između samovoljne odluke despotskog dužnosnika i vladavine naroda pojačano poštovanje zakona. Eufemizam je nazivati državu u kojoj vladari mogu činiti što god žele a što po njihovu sudu najviše pridonosi dobrobiti zajednice državom blagostanja i uspoređivati je s državom u ko-



15 To nije definicija demokratske vlasti nego opis administrativnih tehnika demokratske vlasti. Definicija demokratske vlasti glasi: to je sustav vladavine u kojemu oni na vlasti imaju mogućnost odrediti, i to izravno, plebiscitom, ili neizravno, izborima, izvršitelje zakonodavne i izvršne vlasti te nositelje sudske vlasti.

joj je uprava ograničena zakonom i građani imaju pravo na sudu ostvariti zaštitu od nedopuštenog zadiranja nadležnih državnih tijela u njihova prava. Ta takozvana država blagostanja zapravo je tiranija vladara. (Valja znati da čak ni despotska vlast ne može bez regulacije i birokratskih direktiva ako se ne želi pretvoriti u kaotični režim lokalnih moćnika i razbiti se na mnoštvo malih tiranija.) Cilj ustavne države također je javna dobrobit. Najvažnije obilježje koje je razlikuje od despotizma jest to što odluku o tome kako najbolje služiti zajednici ne donose opunomoćeni pojedinci nego na zakonski način odabrani predstavnici naroda. Taj sustav sâm po sebi čini ljude suverenima i osigurava njihovo pravo samoodlučivanja. U tom sustavu građani nisu samo suvereni na dan izbora nego i u vrijeme između izbora.

Administracija u demokratskoj zajednici nije samo podložna zakonima, nego i proračunu. Demokratska je kontrola proračunska kontrola. Predstavnici naroda imaju ključ riznice. Ni najmanji se iznos ne smije potrošiti bez suglasnosti parlamenta. Nezakonito je upotrijebiti javna sredstva za bilo koju namjenu osim za onu za koju ih je predvidio parlament.

Birokratski menadžment u demokraciji znači da je on uvijek u suglasnosti sa zakonima i proračunom. Osoblje javne uprave i suci ne trebaju se brinuti o tome što je potrebno učiniti za javno blagostanje i kako će se potrošiti javna sredstva. To je zadaća suverena, naroda i njihovih predstavnika. Sudovi, različite grane uprave, vojska i mornarica izvršavaju ono što su im zakon i proračun naredili da urade. Oni nisu donositelji političkih odluka nego je to suveren.

Većina tirana, despota i diktatora iskreno je uvjerena da je njihova vladavina blagodat za narod, da je njihova vlast *stvarno vlast za narod*. Nema potrebe razmatrati jesu li takve tvrdnje Hitlera, Staljina i Franca utemeljene ili nisu. Njihovi su-

stavi nipošto nisu *vladavina naroda* niti su *za narod*. To nije demokracija nego samovlada.

Tvrdnja da je birokratski menadžment neizostavan dio demokratske vlasti paradoksalna je. Mnogi će tome prigovoriti. Oni su naučili demokratsku vladavinu smatrati najboljim sustavom vladavine, a birokratski menadžment jednim od najvećih zala. Kako te dvije stvarnosti, jedna dobra, druga loša, mogu biti povezane?

Nadalje, SAD je stara demokracija i razgovor o opasnostima birokracije nova je pojava u toj zemlji. Tek u posljednjih nekoliko godina ljudi su postali svjesni birokratske prijetnje i birokraciju ne smatraju sredstvom demokratske vlasti nego, naprotiv, najgorim neprijateljem slobode i demokracije.

Na te primjedbe ponovno moramo odgovoriti da birokracija sama po sebi nije ni dobra ni loša. To je način upravljanja koji se može primijeniti u različitim sferama ljudske aktivnosti. Postoji područje kao što je upravljanje državnim aparatom, pri čemu se birokratske metode zahtijevaju kao nužnost. Ono što većina ljudi danas smatra zlom nije sama birokracija nego širenje područja na kojemu se primjenjuje birokratski menadžment. To je širenje neizbježna posljedica ubrzanog ograničavanja sloboda građana, svojstveno trendu sadašnjih ekonomskih i socijalnih politika usmjerenih na zamjenu privatne inicijative državnim nadzorom. Ljudi optužuju birokraciju, ali ono na što se doista žale jesu nastojanja da se država pretvori u socijalističku i totalitarnu.

U Americi je uvijek postojala birokracija. Upravljanje carinama i vanjskim poslovima uvijek se ostvarivalo u skladu s birokratskim načelima. Ono što obilježava naše vrijeme jest širenje sfere miješanja utjecaja državne vlasti na gospodarstvo i na mnoga druga područja privatnih poslova građana. Rezultat je zamjena profitnog menadžmenta birokratskim.

## Osnovna obilježja birokratskog menedžmenta

Pravnički, filozofski i politički pogled na vladavinu zakona razlikuje se od gledišta u ovoj knjizi. S njihova je stajališta najvažnija zadaća zakona ograničiti moć nadležnih tijela i sudova da pojedinim građanima nanose zlo i ograničavaju njihove slobode. Ako se nadležnim tijelima dodijeli moć zatvaranja ili čak ubijanja ljudi, ona mora biti ograničena i jasno utvrđena, inače će se dužnosnici ili suci pretvoriti u neodgovorne despote. Zakon određuje u kojim uvjetima sudac ima pravo i dužnost suditi, a policajac pucati. Zakon štiti ljude od samovolje dužnosnika.

Gledište u ovoj knjizi nešto je drugačije. U knjizi se birokracija smatra oličenjem administrativnih tehnika i organizacije. Na pravila i regulativu ne gleda se samo kao na sredstvo za zaštitu ljudi i osiguranje građanskih prava i sloboda nego kao na mjere za izvršenje volje nadležnih tijela. U svakoj organizaciji postoji potreba da se ograniči diskrecijska moć podređenih. Svaka bi se organizacija raspala kad ne bi bilo takvih ograničenja. Naša je zadaća razmotriti posebna obilježja birokratskog menedžmenta i utvrditi u čemu se on razlikuje od poslovnog menedžmenta.

Birokratski je menedžment onaj koji je vezan za poštovanje podrobnih pravila i regulative što je utvrđuje autoritet najvišega nadležnog tijela. Zadaća je birokrata činiti ono što od njega zahtijevaju pravila i regulacija. Ozbiljno mu je ograničena diskrecijska moć da postupa u skladu sa svojim uvjerenjima.

Poslovni ili profitni menedžment pokreće motiv profita. Cilj je poslovnog menedžmenta ostvariti profit. Uspjeh ili ne-

uspjeh u ostvarenju tog cilja može se utvrditi računovodstveno ne samo za cijeli poslovni subjekt nego i za njegove pojedine dijelove, pa je moguće decentralizirati i menadžment i računovodstvo bez ugrožavanja operacijskog jedinstva i postizanja cilja. Odgovornost se može podijeliti. Diskrecijska moć podređenih ne treba se ograničavati bilo kakvim pravilima i regulacijom osim jednoga, koje prožima sve poslovne aktivnosti, a ono glasi: *učiniti poslovanje profitabilnim*.

Ciljevi javne uprave ne mogu se mjeriti novčanim iznosima i ne mogu se provjeravati računovodstvenim metodama. Promotrimo primjer nacionalnoga policijskog sustava poput američkog FBI-a. Ne postoji jedinična mjera kojom bi se moglo utvrditi jesu li troškovi napravljeni u nekoj regionalnoj ili lokalnoj podružnici previsoki. Troškovi policijske postaje ne ovise o uspješnosti menadžmenta i ne mijenjaju se proporcionalno ostvarenom uspjehu. Ako bi voditelj cijele službe načelnicima svojih podređenih postaja dao slobodne ruke u novčanim rashodima, rezultat bi vjerojatno bio veliko povećanje troškova jer bi se svatko od njih veoma trudio da što više poboljša usluge svoje postaje. Voditelju cijele službe bilo bi nemoguće držati rashode unutar iznosa koji mu je utvrdilo predstavničko tijelo naroda ili unutar bilo koje granice. Pedantnost nije razlog zbog kojega se administrativnom regulacijom utvrđuje koliko svaka lokalna postaja ili ured može potrošiti novca za čišćenje, popravak namještaja ili na rasvjetu i grijanje. U poslovnoj se zajednici takve stvari bez premišljanja mogu prepustiti odgovornosti lokalnog menadžera. On neće potrošiti više nego što je potrebno jer to je gotovo njegov novac, pa ako rasipa novac tvrtke, time ugrožava profit koji će ostvariti njegov pogon i time posredno narušava svoje vlastite interese. Posve je drukčije s lokalnim voditeljem državne agencije. Potrošnjom više novca on može, barem dosta često, poboljša-

ti rezultate svoje administrativne jedinice. Stoga mu se odgovarajućim ustrojem mora nametnuti štedljivost.

U javnoj upravi ne postoji povezanost prihoda i rashoda. Javne službe samo troše novac, a vrlo malo prihoda dolazi iz posebnih izvora (npr. od prodaje što je ostvari državni tiskarski ured) i manje su ili više slučajni. Prihodi od carina i poreza nisu *proizvod* administrativnog aparata. Njihov je izvor u zakonu, a ne u aktivnostima skupljača carina i poreza. Nije zasluga službenika porezne uprave što su stanovnici pojedinog područja bogati i plaćaju više poreza od poreznih obveznika u drugom području. Vrijeme i trud potrebni za administrativnu obradu prijava poreza na dohodak i dobit nisu proporcionalni iznosu oporezivog dohotka ili dobiti na koju se odnose.

U javnoj upravi ne postoji tržišna cijena za ostvarena dostignuća. Zbog toga je rad javnih ureda neizbježno podložan posve drugačijim načelima od onih za poslovnu aktivnost motiviranu ostvarivanjem profita.

Sada možemo definirati birokratski menedžment: to je metoda koja se primjenjuje u obavljanju administrativnih poslova čiji rezultat nema novčanu vrijednost na tržištu. Upamtite: ne kažemo da uspješno obavljanje javnih poslova nema vrijednost, nego samo da nema vrijednost na tržištu, odnosno da se njegova vrijednost ne može prikazati u tržišnim transakcijama i, slijedom toga, ne može se iskazati novcem.

Ako se usporede uvjeti u dvije zemlje, recimo u Atlanti i Tuli, o njima se mogu prikupiti mnogi statistički podaci: površina i broj stanovnika, stope nataliteta i mortaliteta, broj nepismenih, broj počinjenih kaznenih djela i mnogi drugi demografski podaci. Može se izračunati ukupni novčani dohodak svih građana, novčana vrijednost godišnjega domaćeg proizvoda, novčana vrijednost uvoza i izvoza te mnogi drugi ekonomski pokazatelji. Ipak se ne može procijeniti nijedna aritmeti-

čka vrijednost sustava državne vlasti i uprave. To ne znači da negiramo važnost i vrijednost dobre državne vlasti. To samo znači da ne postoji mjerilo kojim bi se mogla utvrditi ta vrijednost. Te se stvari ne mogu izraziti brojkama.

Možda je najvažnija stvar u Atlanti dobar sustav državne vlasti. Možda Atlanta svoj razvoj duguje svojim ustavnim i administrativnim institucijama. Ali njih nije moguće uspoređivati s onima u Tuli na jednak način na koji se uspoređuju druge odrednice, poput visine plaća ili cijena mlijeka.

Birokratski je menadžment onaj koji se ne može provjeriti ekonomskom kalkulacijom.

## Srž birokratskog menadžmenta

Obični građanin uspoređuje djelovanje državnih ureda s njemu bolje poznatim radom poslovnih jedinica koje ostvaruju profit. Tada otkriva da je birokratski menadžment rastrosan, neučinkovit, spor i zatrpan *papirologijom*. Njemu jednostavno nije jasno kako razumni ljudi dopuštaju da opstane takav štetan sustav. Zašto se ne primijene provjerene metode privatnog poslovanja?

Ipak, takve kritike nisu razumne. One pogrešno tumače najvažnija obilježja javne uprave. One nisu svjesne temeljne razlike između pothvata državne vlasti i privatnog sektora koji ostvaruje profit. Ono što te kritike nazivaju defektima i pogreškama menadžmenta administrativnih agencija jest njihovo neizbježno svojstvo. Državni ured nije tvrtka koja ostvaruje profit; ne može se koristiti nikakvom ekonomskom kalkulacijom i treba riješiti probleme koji su nepoznati poslovnom

menadžmentu. Njegov menadžment nije moguće poboljšati primjenom modela iz privatnog poslovanja. Pogreška je procjenjivati učinkovitost državnih odjela uspoređujući ih s radom tvrtke koja je podložna međudjelovanju tržišnih čimbenika.

Naravno, u svakoj se zemlji očituju slabosti javne uprave koje upadaju u oči svakom promatraču. Ljudi su katkad šokirani nekvalitetnom javnom upravom. Ali ako se pokušavaju spoznati korijeni takvog stanja, često se saznaje da slabosti javne uprave nisu rezultat prijekornog nemara ili nedostatka znanja. Pokatkad se pokaže da su one posljedica posebnih političkih i institucionalnih uvjeta ili pokušaja nalaženja rješenja problema za koji se ne može naći bolja solucija. Pozorno razmatranje svih postojećih teškoća može uvjeriti valjanog analitičara da, s obzirom na opće stanje političkih snaga, on sam ne bi znao riješiti problem na bolji način.

Uzaludno je predlagati reformu birokracije imenovanjem i postavljanjem poslovnih ljudi kao voditelja različitih državnih odjela i ureda. Kvaliteta poduzetnika nije utjelovljena u osobnosti poduzetnika nego je sastavnica položaja koji on zauzima u tržišnom gospodarstvu. Nekadašnji poduzetnik koji je zadužen za vođenje državnog odjela i ureda više nije poslovni čovjek nego birokrat. Njegov cilj više nije ostvarivanje profita nego poštovanje pravila i regulacije. Kao voditelj ureda možda ima moć mijenjanja nekih manje važnih pravila i nekih pojedinosti unutarnjih postupaka. Ali temeljna struktura aktivnosti ureda utvrđena je pravilima i regulacijom koje su izvan njegova utjecaja.

Široko je rasprostranjeno pogrešno vjerovanje da se učinkovitost državnih odjela i ureda može poboljšati znanstvenim unapređenjem menadžmenta i drugih znanstvenih metoda. Ipak, takvi planovi potječu iz posve netočnog shvaćanja ciljeva civilne vlasti.



Poput bilo koje druge vrste izvođenja, znanstveni je menadžment uvjetovan raspoloživim metodama kalkulacije. Takve metode postoje u poslovanju utemeljenome na ostvarivanju profita. Pritom je najvažniji račun dobiti i gubitka. Problem birokratskog menadžmenta upravo je nepostojanje takvih metoda obračuna kalkulacije.

U gospodarskim tvrtkama koje nastoje ostvariti profit cilj poboljšanja menadžerskih aktivnosti jasno je utvrđen prevažću profitnog motiva. Zadaća je poboljšanja menadžmenta smanjivanje troškova bez ugrožavanja tržišne vrijednosti proizvedenog dobra odnosno ostvarene usluge ili povećanje tržišne vrijednosti dobra koje je veće od potrebnog povećanja troškova. Ali u aktivnostima državnih tijela rezultat nema cijenu na tržištu. Nije ga moguće ni kupiti ni prodati.

Razmotrimo tri primjera.

Policijski odjel treba štiti važan sigurnosni pogon od sabotaže. Za obavljanje tog zadatka raspoređeno je 30 policajaca. Ovlašteni voditelj ne treba savjet iskusnog stručnjaka za efikasnost da bi shvatio kako može uštedjeti znatna financijska sredstva ako broj čuvara smanji na samo 20. Ali pitanje je opravdava li ta ušteda povećani rizik. Na kocki su ozbiljne stvari: nacionalna obrana, moral oružanih snaga i civila, posljedice na području vanjskih poslova, životi mnogih poštenih ljudi. Sve se te vrijedne stvari ne mogu izraziti novcem. Odgovornost u potpunosti leži na odluci parlamenta o dodjeljivanju potrebnoga traženog iznosa i na izvršnoj grani državne vlasti. Oni ne mogu izbjeći odgovornost prepuštajući odluku neodgovornom savjetniku.

Jedna od zadataka porezne uprave jest utvrđivanje konačne porezne obveze. Njezina je zadaća tumačenje i provedba zakona. To nije samo jednostavni službenički posao jer je katkad

djelomično sličan sudačkom poslu. Svaki porezni obveznik koji se žali na rješenje porezne uprave – odnosno na njezino tumačenje zakona – ima pravo podnijeti tužbu višem sudu za povrat plaćenog iznosa. Od kakve bi koristi bilo mišljenje stručnjaka za efikasnost kada bi on računao izgubljeno vrijeme i trud uložen u obavljanje tih poslova? Njegov bi mjerni sat bio u uredskim prostorijama državne službe na pogrešnome mjestu. Očito je da je – uz jednake ostale uvjete – službenik koji radi brže poželjniji uposlenik od službenika koji je sporiji. Ali glavni je problem kvaliteta obavljenog posla. Samoiskusni stariji službenici mogu na odgovarajući način cijiniti dostignuća svojih pomoćnika. Intelaktualni se posao ne može mjeriti ni vrednovati mehaničkim sredstvima.

Razmotrimo konačno primjer u kojemu ne postoji ni problem *visoke* politike niti se zahtijeva točna primjena zakona. Ured je zadužen za kupnju sve opreme potrebne za uspješno tehničko izvršavanje poslova ureda. To je razmjerno jednostavan zadatak. To nikako nije mehanički posao. Najbolji službenik nije onaj tko u jednom satu ispuni najveći broj narudžbi. Najbolje obavljeni posao jest kupnja potrebnih sredstava po najnižoj cijeni.

Stoga, kad je riječ o menedžmentu državnih tijela, nije ispravno tvrditi da istraživanje potrebnog vremena i pokreta te drugih oruđa znanstvenog menedžmenta “s potrebnom točnošću pokazuje koliko je vremena i napora potrebno za svaku od raspoloživih metoda” te da se tako “može pokazati koje od mogućih metoda i postupaka zahtijevaju najmanje vremena i napora”.<sup>16</sup> Svi su ti podaci posve beskorisni jer se ne mogu dovesti u vezu s kvalitetom obavljenog posla. Sama brzina nije mjera intelektualnog rada. Liječnik se ne može *izmjeriti* prema



vremenu koje mu je potrebno za postavljanje jedne dijagnoze, kao što se sudac ne može *izmjeriti* prema vremenu koje mu je trebalo za donošenje jedne presude.

Ako poslovni čovjek proizvodi neke robe namijenjene izvozu u inozemstvo, nastoji smanjiti broj radnih sati potrebnih za proizvodnju različitih dijelova navedenog proizvoda. Ali suglasnost za utovar te robe na brod i njezin prijevoz u inozemstvo nije dio robe. Državno tijelo koje daje suglasnost ne pridonosi proizvodnji, marketingu ni transportu robe. Državni ured nije pogon koji proizvodi jedan od potrebnih dijelova za završetak proizvoda. Država putem obveznog davanja suglasnosti za izvoz zapravo nastoji ograničiti izvoznu trgovinu. Ona nastoji smanjiti ukupan izvoz, odnosno izvoz što ga ostvaruju nepoželjni izvoznici, ili ograničiti prodaju nepoželjnim kupcima. Davanje suglasnosti nije cilj nego tehničko sredstvo za ostvarivanje ograničenja izvoza. Sa stajališta države, suglasnosti koje nisu odobrene ili čak nisu ni tražene mnogo su važnije od onih koje su odobrene. Stoga ne bi bilo smisljeno “ukupan broj utrošenih radnih sati po odobroj suglasnosti” smatrati standardom uspješnosti rada ureda. Bilo bi posve neprimjereno organizirati “postupak odobravanja suglasnosti . . . kao na tekućoj vrpci”.<sup>17</sup>

Postoje i druge razlike. Ako se tijekom proizvodnog postupka pojedini dio izgubi ili loše proizvede, rezultat će biti samo malo povećanje proizvodnih troškova. Ali ako se u državnom uredu izgubi zahtjev za odobravanje suglasnosti, može nastati ozbiljna šteta. Zakonom se može onemogućiti da oštećeni pojedinac ima pravo tužiti ured za naknadu štete. Ali bez obzira na to, ostaje politička i moralna odgovornost i obveza države da vrlo pažljivo postupa sa zahtjevima za davanje suglasnosti.



17 J. M. Juran, *loc. cit.*, str. 34., 76.

Obavljanje državnih poslova podjednako je različito od postupaka industrijske proizvodnje kao što se postupak istrage, dokazivanja krivnje i osuđivanje ubojice razlikuje od uzgoja žita ili proizvodnje cipela. Efikasnost državnih poslova posve je drugačija od efikasnosti industrijske proizvodnje. Menedžment tvornice ne može se poboljšati ako se kao model uzme policijska postaja, niti se područni ured porezne uprave može učiniti efikasnijim ako se primijene metode iz tvornice automobila. Lenjin je bio posve u krivu smatrajući da državni uredi mogu biti uzor industrijskoj organizaciji. Ali podjednako su u krivu i oni koji žele izjednačiti menedžment državnih ureda s menedžmentom tvornica.

Postoje mnoge stvari u državnoj administraciji koje treba reformirati. Naravno, sve ljudske institucije treba ponovno prilagođavati promijenjenim uvjetima. Ali nikakva reforma ne može pretvoriti javni ured u neku vrstu privatne tvrtke. Država nije poduzeće koje nastoji ostvariti profit. Obavljanje javnih poslova ne može se provjeriti ocjenama o ostvarenom profitu i gubicima. Njezina se dostignuća ne mogu vrednovati novčanim iznosima. To je temelj svake rasprave o problemu birokracije.

## **Birokratski menedžment zaposlenih**

Birokrat se razlikuje od nebirokrata upravo po tome što radi na području u kojemu se učinak ljudskih napora ne može novčano procijeniti. Nacija osigurava financijska sredstva za održavanje ureda, za plaće zaposlenih te za kupnju potrebne

opreme i materijala. Ali ono što se dobiva za utrošena sredstva, tj. za obavljene usluge ne može se iskazati novčanim iznosom bez obzira na to koliko taj “proizvod” može biti važan i vrijedan. Njegova procjena ovisi o odluci vlade.

Istina je da procjena vrijednosti različitih dobara koja se kupuju i prodaju na tržištu također ovisi o diskrecijskoj odluci, ali o diskrecijskim odlukama kupaca. Ali kako su kupci mnoštvo različitih ljudi koji čine nepoznato i amorfno tijelo, sudovi koje oni donose pretočeni su u impersonalnu pojavu – tržišnu cijenu – i tako sačuvani od njihove izvorne arbitrarnosti. Nadalje, kupci ocjenjuju robe i usluge kao takve, a ne njihove proizvođače. Odnos kupaca i prodavača, jednako kao i veza poslodavaca i uposlenika u poslovanju utemeljenome na ostvarivanju profita, jednostavno je stvar činjenica i impersonalnosti. To je dogovor u kojemu obje strane ostvaruju korist. One jedna drugoj međusobno omogućuju život. Ali posve je drugačije s birokratskom organizacijom. Odnos nadređenoga i podređenoga osoban je. Položaj podređenoga ovisi o sudu nadređenoga, i to o njegovoj osobnosti, a ne o njegovu radu. Sve dok uredski službenik može računati na mogućnost dobivanja posla u privatnom sektoru, ta ovisnost nije toliko ugnjetavajuća da utječe na njegov cjelokupni karakter. Ali to je drugačije u uvjetima sadašnjeg trenda prema općoj birokratizaciji.

Američka društvena i politička scena sve do prije nekoliko godina nije poznavala birokrata kao posebnu vrstu ljudskog bića. Uvijek su postojale državne službe i uredi koji su nužno poslovali na birokratski način. Ali ipak nije postojala tako brojna skupina ljudi koji su rad u javnim službama smatrali svojim isključivim zvanjem. Između državnoga i privatnog sektora postojala je stalna izmjena osoblja. Uz raznovrsna dopunska prava u javnom sektoru, zapošljavanje u njemu postalo je uobičajeni način ostvarivanja profesionalne karije-

re. Imenovanja u njemu temeljila su se na ispitivanju i provjeravanju znanja, a ne više na političkoj pripadnosti kandidata. Mnogi zaposleni ostaju u javnim uredima cijeli svoj radni vijek. Ali za to vrijeme oni očuvaju svoju osobnu samostalnost jer se uvijek mogu vratiti na posao u privatni sektor.

U kontinentalnoj je Europi drugačije. Ondje birokrati već dugo tvore integriranu skupinu. Samo je za nekolicinu vrlo cijenjenih osoba moguć povratak na rad u privatni sektor. Većina je doživotno vezana za državnu službu. U svom trajnom odvajanju od svijeta poslovanja utemeljenoga na ostvarivanju profita oni su razvili posebna svojstva. Njihov je intelektualni horizont hijerarhija te njezina pravila i regulativa. Njihova sudbina u potpunosti ovisi o naklonjenosti njihovih nadređenih. Oni su podložni moći i utjecaju svojih nadređenih ne samo dok su na dužnosti. Podrazumijeva se da njihov privatni život – čak i onaj njihovih supružnika – mora odgovarati povlasticama njihovih položaja i posebnom – nenapisanom – pravilniku ponašanja da bi postali *Staatsbeamter* u Njemačkoj ili *fonctionnaire* u Francuskoj. Od njih se očekuje da podržavaju politička stajališta ministra koji je trenutačno na funkciji. U svakom slučaju, njihova je sloboda da podržavaju politička stajališta opozicijskih stranaka ozbiljno ugrožena.

Pojava velike skupine osoba ovisnih o državnoj vlasti postala je opasna prijetnja očuvanju ustavnih institucija. Bilo je pokušaja da se državni službenici zaštite od samovolje svojih nadređenih. Ali jedini učinak koji je postignut jest slabljenje discipline i sve veći nemar u obavljanju dužnosti.

Birokracija je novija pojava u SAD-u. Ta je zemlja stekla mnogo manje iskustva na tom području nego klasične birokratske zemlje poput Francuske, Njemačke, Austrije i Rusije. U SAD-u još uvijek prevladava sklonost precjenjivanja korisnosti regulacije javnih službi. Takva regulacija zahtijeva da kandida-

ti budu određene dobi, da su pohađali točno utvrđene škole i da su položili određene ispite. Za profesionalno napredovanje na više položaje i veću plaću potrebo je predviđeni broj godina provesti na nižim položajima i uspješno položiti daljnje ispite. Očito je da se pri takvim zahtjevima na sve to gleda manje ili više površno. Nema potrebe isticati da pohađanje škole, ispit i godine provedene na nižim položajima ne moraju nužno kvalificirati osobu za viši položaj. Takav mehanizam odabira katkad isključuje najsposobnijeg kandidata i ne sprječava uvijek imenovanje posve nestručnoga i nesposobnoga. Najgori je učinak to što glavna briga službenika postaje zadovoljavanje tih i drugih formalnosti. Oni pritom zaboravljaju da je njihov posao što bolje obaviti zadatak.

U pravilno uređenom sustavu državne službe profesionalno napredovanje ponajviše ovisi o životnoj dobi. Voditelji ureda najčešće su starije osobe koje znaju da za koju godinu odlaze u mirovinu. Nakon što su veći dio svog radnog vijeka proveli na nižim položajima, oni su izgubili živost i inicijativu te sprječavaju promjene i poboljšanja. Na svaki prijedlog reforme gledaju kao na narušavanje svog mira. Njihov kruti konzervativizam obeshrabruje sve pokušaje ministra vlade da pružanje usluga prilagodi promijenjenim uvjetima. Voditelji ureda s omalovažavanjem gledaju na ministra kao na neiskusnog pridošlicu. U svim zemljama duge birokratske tradicije obično se kaže: "Vlade dođu i odu, ali državni službenici ostaju."

Bila bi pogreška ukupno nezadovoljstvo europskim birokratizmom pripisati intelektualnim i moralnim pogreškama uposlenog osoblja. U svim tim zemljama postoje mnoge cijene obitelji čiji mladi naraštaji odabiru birokratsku karijeru jer iskreno vjeruju da tako mogu služiti svom narodu. Ideal pametnoga siromašnoga mladića koji nešto želi postići u životu jest da se zaposli u javnoj upravi. Mnogi od najdaroviti-

jih i najsposobnijih članova inteligencije služili su u državnim uredima. Prestiž i socijalni položaj državnog službenika daleko nadmašuju položaj bilo koje druge skupine stanovništva, osim vojnih časnika i članova najstarijih i najbogatijih aristokratskih obitelji.

Mnogi su državni službenici napisali izvrsne radove o problemima administrativnih zakona i statistike. Neki od njih bili su u svoje slobodno vrijeme odlični pisci ili glazbenici. Drugi su ušli u politiku i postali cijenjeni stranački vođe. Naravno, velika većina birokrata vrlo su prosječni ljudi. Ali nema sumnje da se među zaposlenima u državnoj upravi može naći znatan broj sposobnih ljudi.

Neuspjeh europske birokracije sigurno nije vezan za nesposobnost njezina osoblja. On je posljedica neizbježne slabosti svakog upravljanja javnim poslovima. Nepostojanje standarda koji može na neupitan način odrediti uspjeh ili neuspjeh obavljanja službene dužnosti stvara nerješive probleme. To ubija ambiciju, uništava inicijativu i potiče da se učini više od minimalno traženoga. To utječe na birokrata tako da on pozorno prati upute, a ne stvarni uspjeh.



# Birokratski menadžment javnih poduzeća

## Neprovedivost općega državnog upravljanja

Socijalizam, odnosno potpuna državna kontrola nad svim ekonomskim aktivnostima neostvariva je jer socijalističkom društvu nije na raspolaganju nužno intelektualno oruđe ekonomskog planiranja i odlučivanja: ekonomska kalkulacija. Upravo je i sama zamisao o središnjem planiranju što ga provodi država protuslovena. Socijalistički središnji odbor za upravljanje proizvodnjom bespomoćan je kada se suoči s problemima koje treba riješiti. On nikada neće znati koji će od razmatranih projekata biti uspješni i hoće li njihovo pokretanje dovesti do rasipanja raspoloživih sredstava. Socijalizam će zasigurno prouzročiti potpuni kaos.

Spoznaju te istine mnogo su godina sprječavali tabui marksizma. Jedan od najvećih doprinosa marksizma uspjehu socijalističke promidžbe bio je nedopuštanje proučavanja ekonomskih problema socijalističke zajednice. Takva su istraživanja, prema mišljenju Karla Marxa i njegovih sljedbenika, bila obilježena iluzornim “utopizmom”. “Znanstveni” se socijalizam,

kako su Marx i Engels zvali svoj izum, ne smije upuštati u takva beskorisna ispitivanja. Zastupnici “znanstvenog socijalizma” morali su se zadovoljiti činjenicom da socijalizam jamačno dolazi te da će zemlju pretvoriti u raj. Neumjesno je bilo ispitivati kako će socijalistički sustav funkcionirati.

Jedna od najosobitijih činjenica intelektualne povijesti 19. i ranog 20. stoljeća jest strogo pokoravanje tom marksističkom *Verboten* (zabranjeno). Na nekolicinu ekonomista koji su mu se usudili suprotstaviti gotovo se nitko nije obazirao i vrlo su brzo pali u zaborav. Tek prije dvadest i pet godina čini su skinute. Neosporno je dokazana nemogućnost ekonomske kalkulacije u sustavu socijalizma.

Naravno, neki su tvrdoglavi marksisti prigovarali. Nisu mogli poreći da je pitanje ekonomske kalkulacije najveći problem socijalizma niti zaniijekati skandal da je osamdeset godina fanatične promidžbe potrošeno na nevažne sitnice, bez nagovještaja o tome u čemu je bio temeljni problem. Ali uvjerali su svoje uznemirene pristaše da će se lako pronaći zadovoljavajuće rješenje. Štoviše, razni socijalistički profesori i pisci u Rusiji i u zapadnim zemljama predložili su sheme ekonomske kalkulacije za sustav socijalizma. Te su se sheme pokazale krajnje neutemeljenima. Ekonomistima nije bilo teško razotkriti njihove zablude i proturječja. Socijalisti su doživjeli potpuni neuspjeh u očajničkim pokušajima odbacivanja dokaza o nemogućnosti ekonomske kalkulacije unutar socijalizma bilo koje vrste.<sup>18</sup>

Jasno je da bi socijalistički menadžment također nastojao opskrbiti društvo sa što više i što kvalitetnijih roba koje bi se mo-



18 Za detaljnije razmatranje tog temeljnog problema vidjeti: Mises, *Socialism, an Economic and Sociological Analysis*, u prijevodu Kahane, New York, 1936., str. 113-122., 131-142., 516-521.; Mises, *Nationaloekonomie*, Geneva, 1940., str. 188-223., 634-645.; Hayek, *Collectivist Economic Planning*, London, 1935.; Hayek, “*Socialist Calculation: The Competitive Solution*”, *Economica*, VII, str. 125-149.

gle proizvesti u postojećim uvjetima ponude proizvodnih faktora i tehnološkog znanja. Također, socijalistička bi vlada bila osobito voljna upotrijebiti raspoložive proizvodne faktore u proizvodnji onih dobara koja su, prema njezinu uvjerenju, najvažnija, a odgovoriti proizvodnju dobara koja su smatrali manje važnima. Međutim, zbog nedostupnosti ekonomske kalkulacije nemoguće je otkriti koje su proizvodne metode najekonomičnije.

Socijalističke vlade Rusije i Njemačke djeluju u svijetu u kojemu se veći dio ipak oslanja na tržišnu ekonomiju. Stoga se u svojoj ekonomskoj kalkulaciji mogu koristiti cijenama formiranim u inozemstvu. Isključivo zato što se mogu osloniti na te cijene, u mogućnosti su kalkulirati, voditi poslovne knjige i planirati. Bilo bi sasvim drukčije kada bi cijeli svijet usvojio socijalizam. Tada više ne bi bilo cijena za proizvodne faktore, pa ekonomska kalkulacija ne bi bila moguća.<sup>19</sup>

## Javno poduzeće u sustavu tržišnoga gospodarstva

Isto vrijedi za poduzeće koje je u vlasništvu i pod upravom države ili općine u zemlji u kojoj se veći dio gospodarske aktivnosti ostvaruje u sklopu slobodnog poduzetništva. Tada ekonomska kalkulacija nije problem.

Ne trebamo se pitati bi li bilo moguće upravljati takvim državnim ili općinskim poduzećem na isti način kao što se upravlja privatnim. Naime, pravilo je da je državna vlast sklona udaljavanju od profitnog sustava. Ona ne želi upravljati podu-



19 Mises, *Omnipotent Government*, New Haven, 1944., str. 55-58.

zećima s gledišta ostvarenja najvećega mogućeg profita. Mnogo važnijim smatra ostvarenje drugih zadataka. Spremna je odreći se dijela profita, cijelog profita ili čak pretrpjeti gubitak samo kako bi postigla određeni cilj.

Koji god bili ti ciljevi, takve politike uvijek rezultiraju subvencioniranjem jedne skupine ljudi na teret ostalih. Ako poduzeće u državnom vlasništvu posluje s gubitkom ili ostvaruje samo dio profita koji bi ostvarilo u uvjetima profitnog upravljanja, to umanjeće utječe na proračun, a zatim i na porezne obveznike. Ako, na primjer, prijevozno poduzeće u vlasništvu grada naplaćuje cijene koje su tako niske da se ne pokrivaju troškovi poslovanja, porezni obveznici zapravo subvencioniraju ljude koji se voze javnim prijevozom.

Ali u ovoj knjizi, koja se bavi problemima birokracije, ne trebamo se zamarati tim financijskim pitanjima. S naše točke gledišta važna je jedna druga posljedica.

Čim se poduzećem više ne upravlja na profitnom načelu, u vođenju poslova moraju se usvojiti neka druga načela. Gradska vlast ne može jednostavno zapovjediti menadžeru da se ne brine za profit. Ona mu mora dati konkretne i precizne naputke. Kakvi bi to napuci trebali biti?

Pobornici nacionaliziranih poduzeća skloni su na to pitanje prilično otvoreno odgovoriti: "Dužnost je javnog poduzeća pružiti zajednici korisne usluge." Međutim, problem nije tako jednostavan. Naime, glavna zadaća svakog poduzeća jest pružiti korisne usluge. Što, zapravo, znači sintagma *korisne usluge*? Tko je u javnom poduzeću odgovoran odlučiti je li usluga korisna? I još mnogo važnije: kako mi možemo otkriti jesmo li za pružene usluge platili previše? Drugim riječima, što ako su utrošeni proizvodni faktori uskraćeni drugim proizvodnim linijama, na kojima bismo proizveli još vrjednije usluge?

U profitnom poduzeću taj je problem riješen putem javne naklonosti. Dokaz korisnosti pružene usluge jest spremnost dovoljno velikog broja ljudi da plate traženu cijenu. Ne postoji ni tračak sumnje da potrošači pekarske usluge smatraju korisnima. Oni su spremni platiti traženu cijenu kruha. Pri toj se cijeni količina proizvedenog kruha povećava do točke zasićenja, odnosno do točke u kojoj bi daljnje povećanje količine kruha uzrokovalo povlačenje proizvodnih faktora iz drugih grana industrije, za čijim je proizvodima potražnja u tom trenutku veća. Profitni motiv tjera svakog poduzetnika da pruži one usluge koje potrošači u određenom trenutku smatraju najvažnijima. Struktura tržišnih cijena govori koliko su poduzetnici slobodni uložiti u bilo koju granu proizvodnje.

Ali ako se javnim poduzećem ne upravlja uzimajući u obzir profit, ponašanje javnosti prestaje biti kriterijem njegove korisnosti. Ako središnja ili lokalne vlasti odluče nastaviti istim putem, bez obzira na činjenicu da proizvodni troškovi nisu pokriveni plaćanjima korisnika, gdje se mogu naći kriteriji korisnosti pružene usluge? Kako možemo znati da deficit nije prevelik u usporedbi s vrijednošću tih usluga? I kako otkriti je li se deficit mogao smanjiti a da se pritom ne smanji kvaliteta usluge?

Privatno poduzeće osuđeno je na propast ako njegovo poslovanje donosi gubitke i za to nema lijeka. Njegova neprofitabilnost dokaz je činjenice da potrošači ne opravdavaju njegovo postojanje. Dakle, kad je riječ o privatnom poduzeću, nema načina da se optužba javnosti odbaci, pa se nastavlja istim putem. Menedžer tvornice koja ostvaruje gubitak može objasniti svoj propust i ispričati se. Ali taj izgovor nema nikakve svrhe jer se njime ne može spriječiti konačno odbacivanje neuspješnog projekta.

S javnim je poduzećem drukčije. Pojava deficita u tom poduzeću nije dokaz neuspjeha. Menedžer nije odgovoran za to. Cilj je njegova nadređenoga – državne vlasti – prodati po što nižoj cijeni, toliko niskoj da gubitak postane neizbježan. Kada bi vlada ograničila svoje miješanje u određivanje cijene usluge i sve ostalo prepustila menedžeru, dala bi mu potpunu moć u crpljenju proračunskih sredstava.

Važno je shvatiti da navedeni problem nema veze s nužnošću sprječavanja menedžera da kazneno zloupotrijebi svoju moć. Pretpostavljamo da je državna ili općinska vlast imenovala poštenoga i efikasnog menedžera te da moralna klima u državi, općini ili poduzeću nudi zadovoljavajuću zaštitu od zloupotrebe. Naš je problem sasvim drukčiji. On proizlazi iz činjenice da se svaka usluga može poboljšati povećanjem izdataka. Koliko god izvrsna bila bolnica, podzemna željeznica ili vodovod, menedžer uvijek zna da bi mogao poboljšati uslugu kada bi mu na raspolaganju bila dodatna sredstva. Ni u jednom području ljudskih želja ne može se postići potpuno zadovoljstvo na način da je daljnje poboljšanje nemoguće. Stručnjaci su zaokupljeni poboljšavanjem zadovoljenja potreba u svojim zasebnim granama djelovanja. Oni se ne brinu i ne mogu se brinuti kako će širenje njihova poslovanja utjecati na mogućnosti zadovoljenja ostalih potreba. Nije dužnost ravnatelja bolnice odustati od ulaganja u poboljšanje rada bolnice ako to istodobno umanjuje mogućnosti poboljšanja rada podzemne željeznice, i obratno. Efikasan i čestit menedžer upravo je onaj koji će usluge svog poduzeća učiniti najboljima što može. Ali budući da on ni na koji način nije ograničen financijskim uspjehom, troškovi koji bi nastali zbog novog projekta postali bi težak teret javnim fondovima. On bi tako postao neodgovoran potrošač novca poreznih obveznika. Kako to ne dolazi u obzir,

vlada mora paziti na brojne detalje upravljanja. Mora precizno definirati kakvoću i količinu pruženih usluga i prodanih roba; mora izdati detaljne naputke o metodama nabave proizvodnih faktora te o zapošljavanju i nagrađivanju zaposlenika. Budući da se račun dobiti i gubitka ne može upotrijebiti kao kriterij uspješnosti uprave, jedini način da se menadžera učini odgovornim svom šefu jest pravilima i regulacijom ograničiti njegovo pravo odlučivanja. Ako menadžer smatra da je svrhovito utrošiti više novca no što je dopušteno, mora uputiti zahtjev za dodatnom dodjelom sredstava. U tom slučaju odluku donosi njegov šef – državna ili općinska vlast. U svakom slučaju, menadžer nije poslovni voditelj već birokrat, službenik koji je obavezan držati se raznih naredbi. Kriterij dobrog upravljanja nije stjecanje odobravanja kupaca koje bi rezultiralo viškom prihoda nad rashodima, već strogo poštovanje skupa birokratskih pravila. Krajnja uloga menadžmenta jest pokoravanje takvim pravilima.

Naravno, vlada ili gradsko vijeće nastojat će ta pravila i regulativu sastaviti na takav način da pružene usluge budu korisne koliko to oni žele, a da deficit ne bude viši nego što njima odgovara. Te činjenice ne potiru birokratski karakter vođenja poslova. Menadžment se mora držati skupa pravila. Samo je to važno. Menadžer nije odgovoran ako su njegovi postupci ispravni s gledišta tog skupa pravila. Njegov glavni zadatak ne može biti efikasnost kao takva, već efikasnost unutar ograničenja koja su određena pravilima. Njegova pozicija nije ona koju zauzima voditelj u profitno usmjerenom poduzeću već pozicija građanskog službenika, poput položaja načelnika policijske postaje.

Jedina alternativa profitno usmjerenom poduzeću jest birokratsko upravljanje. Bilo bi krajnje neprovedivo bilo kojem pojedincu ili skupini pojedinaca dati moć slobodnog raspolo-

ganja javnim sredstvima. Nužno je obuzdati moć menedžera nacionaliziranih sustava birokratskim mjerama ako ne želimo da oni postanu neodgovorni rasipnici javnog novca te da ne dođe do poremećaja cjelokupnog proračuna.



# **Birokratski menedžment privatnih poduzeća**

## **Kako upletanje države i ugrožavanje profitnog motiva vode birokratizaciji poduzeća**

Nijedno privatno poduzeće neće postati žrtvom birokratskih metoda upravljanja ako se njime upravlja u skladu s glavnim i jedinim ciljem stvaranja profita. Već je naglašeno da u profitnom sustavu svaka industrijska cjelina, bez obzira na veličinu, ima mogućnost organizirati cjelokupno poslovanje i svaki njegov dio na način da ga u potpunosti prožima duh kapitalističke strasti za stjecanjem profita.

Međutim, živimo u doba općeg napada na profitni motiv. Javno ga mišljenje osuđuje kao krajnje nemoralno i štetno za opće blagostanje. Političke stranke i vlade žele ga ukinuti i zamijeniti “uslužnim” načinom poslovanja, što je zapravo birokratski menedžment.

Ne trebamo detaljno obrazlagati što su nacisti učinili u tom smislu. Oni su uspjeli potpuno eliminirati profitni motiv iz po-

slovnog upravljanja. U nacističkoj Njemačkoj nije više bilo ni govora o slobodnom poduzetništvu. Bivši su poduzetnici dobili status šefova pogona, *Betriebsführera*. Nisu više bili slobodni u svom djelovanju, već su se morali bezuvjetno pokoravati zapovijedima Središnjeg odbora za upravljanje proizvodnjom, *Reichswirtschaftsministeriuma*, odnosno područnih i drugih odjela tog odbora. Vlada nije samo određivala cijene i kamatne stope, visinu nadnica i plaća, količinu proizvodnje i metode koje su se u proizvodnji primjenjivale; ona je svakom "šefu pogona" dodjeljivala točno određeni dohodak i tako ga zapravo pretvarala u plaćenoga javnog službenika. Taj sustav, osim što je rabio neke slične pojmove, nije imao ništa zajedničko s kapitalizmom i tržišnom ekonomijom. On je jednostavno bio socijalizam njemačkoga kova, *Zwangswirtschaft*. Od ruskog se modela socijalizma, sustava potpune nacionalizacije svih tvornica, razlikovao samo u tehničkim detaljima. Ali, kao i u ruskom primjeru, riječ je o društvenoj organizaciji koja je sasvim autoritarna.

U ostatku svijeta stvari još uvijek nisu otišle tako daleko. U anglosaksonskim zemljama još postoji privatno poduzetništvo. Ali opća tendencija našeg vremena jest miješanje države u privatno poslovanje. I u mnogim primjerima upravo takvo miješanje prisiljava privatno poduzeće na metode birokratskog menedžmenta.

## Upletanje u visinu profita

Vlada može primijeniti različite metode da ograniči profit koji bi poduzeće u slobodnim uvjetima moglo zaraditi. Najčešće su to sljedeće.

1. Profiti koji se mogu slobodno ostvariti od posebnih pothvata ograničeni su. Višak se mora predati vlasti, na primjer gradu, ili se treba podijeliti kao bonus zaposlenicima, odnosno mora biti eliminiran smanjenjem cijena zaračunatih potrošačima.

2. Vlasti su ovlaštene odrediti cijene koje poduzeće smije zaračunati za prodanu robu i pružene usluge. Ta se moć iskorištava za sprečavanje pojave tzv. ekstraprofita.

3. Poduzeće nije slobodno naplatiti robe i usluge više od iznosa stvarnih troškova uvećanih za dodatan iznos koji određuje vlast, bilo u obliku određenog postotka troškova, bilo kao fiksni dodatak.

4. Poduzeće je slobodno zaraditi koliko god mu tržišni uvjeti dopuštaju. Međutim, porezima se oduzima cjelokupni ili veći dio profita koji prelazi određeni iznos.

Zajednička je odrednica svih navedenih postupaka da nakon njih poduzeće više nije zainteresirano za povećanje svog profita. Ono gubi poticaj da snižava svoje troškove i posluje na najefikasniji i najjeftiniji način. Osim toga, ne uklanjaju se zapreke koje se postavljaju u vezi s poboljšanjem poslovnih postupaka i pokušaja snižavanja troškova. Rizike vezane za usvajanje novih metoda i sredstava snižavanja troškova snosi poduzetnik. Nesporazume oko zahtjeva zaposlenika za većim plaćama i nadnicama također mora rješavati poduzetnik.

Pod utjecajem sumnjivih priča socijalista javnost lakomisleno okrivljuje poduzetnike. Kaže se da njihova besramnost uzrokuje smanjenje efikasnosti. Da su savjesni i posvećeni unaprijeđenju javnog blagostanja, poput nesebičnih javnih službenika, nepokolebljivo bi dali sve od sebe za poboljšanje usluga,

makar se to ne odnosi na njihove sebične profitne interese. Upravo njihova bijedna pohlepa ugrožava poslovanje poduzeća u uvjetima ograničenih profitnih mogućnosti. Zašto čovjek ne bi dao sve od sebe u obavljanju svojih dužnosti, makar to i nije za njegovu osobnu korist?

Ništa ne može biti besmislenije nego na taj način birokrata smatrati modelom poduzetnika. Birokrat nije slobodan težiti poboljšanju. On je dužan pokoravati se pravilima i regulaciji što ih je donijelo mjerodavno tijelo i nema pravo upuštati se u unaprjeđenja ako ih njegovi nadležni nisu odobrili. Njegova je dužnost i vrlina biti poslušan.

Promotrimo primjer iz života vojske. Vojska je zasigurno idealna i savršena birokratska organizacija. U većini zemalja vojskom upravljaju časnici koji su iskreno posvećeni jednom jedinom cilju: učiniti oružane snage svoje zemlje što je moguće efikasnijima. Unatoč tome, vođenje vojnih poslova obilježeno je tvrdoglavim neprijateljstvom prema svakom nastojanju za poboljšanjem. Kaže se da se generali uvijek pripremaju za prošli rat, nikada za budući. Svakoj novoj ideji suprotstavlja se nepokolebljiva opozicija čelnika. Zagovornici napretka doživjeli su vrlo neugodna iskustva. Te činjenice ne treba pretjerano naglašavati, već su svima poznate.

Očiti su razlozi takvom nezadovoljavajućem stanju. Svaki je napredak u suprotnosti sa starim i ukorijenjenim stajalištima, a time i sa zakonima zasnovanim na njima. Samo nekolicina ljudi koji su obdareni izvanrednim i rijetkim sposobnostima imaju dar za smišljanje novih stvari i prepoznavanje njihovih blagodati. U sustavu kapitalizma inovator je slobodan upustiti se u pokušaj ostvarenja svojih planova usprkos nevoljkosti većine da prizna njihove dobre strane. Dovoljno je ako uspije uvjeriti nekoliko razumnih ljudi da mu posu-

de financijska sredstva za početak projekta. U birokratskom sustavu potrebno je uvjeriti ljude na vrhu, a oni su po pravilu stari i prekaljeni, navikli raditi prema ustaljenim receptima i teško prihvaćaju nove zamisli. U uvjetima u kojima se prvi korak može učiniti samo uz pristanak starih ljudi ne treba se nadati bilo kakvom napretku i reformama. Na pionire novih metoda gleda se kao na pobunjenike te se s njima tako i postupa. Jer birokratskom je umu postupanje po pravilima, ponašanje prema uobičajenim i uvriježenim načelima prva od svih vrlina.

Reći poduzetniku na čelu poduzeća s ograničenim profitnim mogućnostima da se ponaša savjesno kao što se ponašaju birokrati isto je kao reći mu da se kloni bilo kakve reforme. Nitko ne može istodobno biti ispravan birokrat i inovator. Napredak je upravo ono što pravila i regulacije ne predviđaju; on je nužno izvan polja birokratskih aktivnosti.

Vrlina profitnog sustava jest činjenica da poboljšanja nagrađuje premijom koja je dovoljno visoka da postane poticaj za preuzimanje visokih rizika. Ako je ta premija ukinuta ili ozbiljno narušena, ne može biti riječi o napretku.

Veliki poslovni sustavi troše znatne količine novca na istraživanja upravo zato što žele profitirati od novih metoda proizvodnje. Svaki je poduzetnik uvijek u potrazi za poboljšanjima; on nastoji profitirati bilo snižavanjem troškova, bilo usavršavanjem svojih proizvoda. Javnost upozna samo uspješnu inovaciju. Ona ne shvaća koliko je poduzeća doživjelo neuspjeh zbog pogrešaka pri usvajanju novih postupaka.

Uzaludno je od poduzetnika tražiti da se upusti u sva moguća poboljšanja ako od njih ne bi očekivao ostvarenje profita. Slobodan poduzetnik odlučuje na temelju detaljnoga i pažljivog proučavanja svih razloga za i protiv, te na osno-

vi ocjenjivanja šansi za uspjeh ili neuspjeh. On traži ravnotežu između moguće dobiti i mogućega gubitka. Njegovu bogatstvu dogodit će se gubitak ili dobit. To je bit. Traženje ravnoteže između rizika gubitka novca pojedinca i mogućnosti dobiti vlade ili drugih ljudi znači gledati stvari iz sasvim drugog kuta.

Ali postoji još jedna važnija stvar. Neuspjela inovacija neće samo oštetiti uloženi kapital, već će smanjiti i buduću dobit. Veći dio te dobiti, da je zarađena, otišla bi u državnu blagajnu. Sada, međutim, njezin izostanak znači smanjeni državni prihod. Država neće dopustiti poduzetniku preuzimanje rizika za ono što smatra vlastitim prihodom. Smatrat će da nije opravdano ostaviti poduzetniku pravo izlaganja riziku onoga što je prema mišljenju države njezin novac. Ograničit će poduzetnikovu slobodu da vodi svoje poslove, koji zapravo više i nisu njegovi već državni.

Takve su politike već započete. U ugovoru tipa *trošak plus postotak troška*, vlada se ne zadovoljava samo činjenicom da su prijavljeni troškovi doista nastali, već propituje jesu li oni dopušteni uvjetima ugovora. Svako sniženje troškova smatra se razumljivim samo po sebi. Osim toga, određeni troškovi koji, prema mišljenju birokrata, nisu nužni jednostavno se ne priznaju kao troškovi. Rezultat je sljedeći: poduzeće uloži određena sredstva kako bi snizilo troškove proizvodnje. Ako u tome uspije, ispada da je, prema metodi *trošak plus postotak troška*, profit smanjen. Ako ne uspije, vlada ne nadoknađuje potrošena sredstva, pa poduzeće opet gubi. Svaki pokušaj promjene ustaljene rutine proizvodnje završava loše za poduzetnika. Jedini način da se izbjegne kažnjavanje jest ne činiti ništa.

Na području oporezivanja početni su korak ograničenja plaća. Trenutačna se ograničenja odnose samo na visoke pla-

će. Ali teško je vjerovati da će tu biti kraj. Jednom kada se prihvati načelo da porezna uprava ima pravo odrediti priznaju li se određeni troškovi, odbici i gubici ili ne, ta će se diskrecija proširiti i na druge vrste troškova. Tada će menadžment, prije nego se upusti u bilo kakvu promjenu, morati provjeravati hoće li porezna vlast priznavati određenu stavku kao trošak. Porezni službenici postat će vrhovni čimbenici u poslovima proizvodnje.

## Upletanje u izbor osoblja

Svaka vrsta miješanja države u poslovanje privatnih poduzeća završava kobnim posljedicama. Paralizira inicijativu, a uzdiže birokratizam. Ne možemo istražiti sve metode koje su u primjeni. Bit će dovoljno razmotriti jedan izrazito loš primjer.

Čak ni u 19. stoljeću, u vrijeme procvata europskog liberalizma, privatno poduzetništvo nikada nije bilo slobodno kao što je bilo u SAD-u. U kontinentalnoj Europi svaka je korporacija uvijek i u mnogim sastavnicama ovisila o odlukama vladinih agencija. Državni su uredi posjedovali moć nanošenja ozbiljne štete svakom poduzeću. Kako bi izbjegla takve štetne učinke, uprava poduzeća morala je održavati dobre odnose s ljudima na vlasti.

Najčešći je postupak bio uslišati vladine želje glede sastava članova upravnih odbora. Čak se ni u Velikoj Britaniji upravni odbori koji nisu imali nekoliko uglednika nisu baš smatrali doličnima. U kontinentalnoj Europi, osobito u Istočnoj i Južnoj, upravni su odbori bili puni bivših ministara i generala, političara te rođaka, školskih drugova i ostalih prijatelja. Od

direktora takvih poduzeća nije se zahtijevalo poslovno znanje i iskustvo.

Članstvo tih neznalica u upravnim odborima bilo je uglavnom neškodljivo. Sve što su oni radili bilo je uzimanje naknada i udjela u dobiti. Međutim, bilo je rođaka i prijatelja moćnika koje nije bilo moguće postaviti na mjesto člana upravnog odbora. Za njih su se morala izmišljati plaćena radna mjesta. Ti su ljudi bili mnogo štetniji.

Kako je upletanje države u poslovnu aktivnost raslo, postalo je nužno postavljati voditelje čija je glavna dužnost bila izgladivati poteškoće s vlastima. U početku je postojao samo jedan potpredsjednik koji je obavljao "poslove s državnom administracijom". Kasnije se pojavila potreba da i predsjednik uprave i svi potpredsjednici budu u dobrim odnosima s vladom i političkim strankama. Naposljetku si nijedna korporacija nije mogla dopustiti "luksuz" da joj glavni voditelj ne bude popularan u krugovima državne administracije, radničkih sindikata i većih političkih stranaka. Bivši državni dužnosnici i tajnici, savjetnici u ministarstvima smatrani su najboljim izborom za voditeljska mjesta.

Takvi voditelji nisu ni najmanje marili za dobrobit poduzeća. Oni su bili naviknuti na birokratski menadžment te su, sukladno tome, promijenili način upravljanja poslovanjem poduzeća. Zašto se brinuti oko pružanja boljih i jeftinijih proizvoda ako se moguće osloniti na potporu državne vlasti? Za njih je najvažnije bilo ostvariti dobavljački ugovor s državom, pribaviti carinsku zaštitu i druge državne povlastice.

Davno je prošlo vrijeme kada su velike njemačke korporacije birale osoblje na temelju poslovnih i tehničkih vještina. Bivši članovi prepredenih i politici naklonjenih studentskih udruga često su imali veće šanse za zaposlenje i napredovanje nego uspješni stručnjaci.



U Americi su uvjeti dosta drukčiji. Kao i u svakoj sferi birokracije, Amerika je “zaostala” u birokratizaciji privatnog poduzeća. Otvoreno je pitanje je li ministar Ickes u pravu kada kaže: “Svako je veliko poduzeće birokracija.”<sup>20</sup> Ali ako je ministar unutarnjih poslova u pravu, ili je djelomice u pravu, onda to nije posljedica evolucije privatnog biznisa već sve većeg upletanja države u poslovanje poduzeća.

## Neograničena ovisnost o diskrecijskim odlukama državnih ureda

Svaki američki biznismen koji je imao priliku upoznati se s gospodarskim uvjetima u Južnoj i Istočnoj Europi sažima svoja opažanja u dvije tvrdnje: poduzetnici tih zemalja ne brinu se o efikasnosti proizvodnje, a vlade su u rukama korumpiranih klika. Taj je opis uvelike točan. Ali ne spominje se da su i industrijska neefikasnost i korupcija upravo posljedice metoda državnog upletanja u gospodarstvo tih zemalja.

U opisanom sustavu vlada ima neograničenu moć uništiti bilo koje poduzeće ili ga obilno nagraditi. Uspjeh ili propast svakog poduzeća u potpunosti ovisi o slobodnoj odluci ljudi iz ureda. Ako biznismen slučajno nije državljanin neke moćne svjetske nacije kojemu njegove diplomatske i konzularne službe nude zaštitu, ovisit će o milosti i nemilosti domaće administracije ili vladajuće stranke. Oni mu uvijek mogu oduzeti



sve njegovo vlasništvo i strpati ga u zatvor, ali ga mogu učiniti i bogatašem.

Vlada određuje visinu carina i tarifa. Dodjeljuje uvozne i izvozne kvote. Svaki građanin i rezident može zamijeniti svoje primitke za novac u stranoj valuti samo po cijeni koju je odredila vlada. Usto, država je jedini prodavatelj strane valute; ona može po slobodnoj volji odbiti zahtjev za prodaju strane valute. U Europi, gdje je gotovo svaka vrsta proizvodnje ovisna o uvozu opreme, strojeva, sirovina i poluproizvoda iz inozemstva, takav odbijeni zahtjev može dovesti do zatvaranja tvornice. Obračun konačne porezne obveze praktično je u neograničenoj mjeri prepušten slobodnoj prosudbi državne vlasti. Vlada se može poslužiti bilo kojom izlikom da bi zaplijenila tvornicu ili trgovinu. Parlament je lutka u rukama vlastodržaca; sudovi su ispolitizirani.

U takvim okolnostima poduzetnik može pribjeći dvama sredstvima: diplomaciji ili podmićivanju. Te metode mora primijeniti ne samo prema vladajućoj stranci, već i prema nedopuštenim i progonjenim opozicijskim skupinama koje jednog dana opet mogu preuzeti vlast. To je opasna vrsta dvostruke igre; 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. Poduzetnik razmatra novo ulaganje samo ako za nabavu strojeva može dobiti kredit od inozemne firme. Biti dužnik korporacije iz jedne od zapadnih zemalja smatra se prednošću jer se očekuje da će diplomati zaštititi zajmodavca te ujedno pomoći i zajmoprimcu. Nove proizvodne linije pušta-

ju se u rad samo ako vlada pruži jamstva da se mogu očekivati visoki profiti.

Za opisanu korupciju bilo bi pogrešno optuživati sustav državne intervencije u privatni sektor i birokratizam kao takav. Riječ je o birokratizmu koji se u rukama izopačenih političara kvari i pretvara u ucjenjivanje. Ipak, moramo shvatiti da bi te zemlje izbjegle spomenuto zlo da nisu napustile sustav slobodnog poduzetništva. Poslijeratna ekonomska obnova u tim zemljama mora započeti korjenitim zaokretom u politici.



# Društvene i političke implikacije birokratizacije

## Filozofija birokratizacije

U prijašnjim su se borbama za slobodu ljudi susretali s jednostavnim i svima razumljivim antagonizmom. Na jednoj su strani bili tirani i njihove pristaše, a na drugoj zagovornici populističke vlasti. Politički su sukobi bile borbe za premoć različitih skupina. Pitanje je bilo: tko bi trebao vladati? Mi ili oni? Manjina ili većina? Despoti, aristokracija ili narod?

Današnja je moderna filozofija obožavanja države potpuno zamaglila to pitanje: na političke se borbe više ne gleda kao na borbe skupina ljudi. One se smatraju ratom dvaju načela, dobra i lošega. Načelo dobra utjelovljeno je u velikom božanstvu – *državi*, materijalizaciji vječne ideje morala, a načelo zla u “strogom individualizmu” sebičnih ljudi.<sup>21</sup> U tom antagoni-



21 Takva je politička interpretacija tog pitanja. Važeća ekonomska interpretacija može se naći u daljnjem tekstu.

zmu država je uvijek u pravu, a pojedinac uvijek u krivu. Država je predstavnik općeg dobra, pravednosti, civilizacije i vrhovne mudrosti. Pojedinac je bijednik, zlobna budala.

Kad Nijemac kaže *der Staat* (*država*) ili kad marksist kaže *društvo*, oni osjećaju strahopoštovanje. Kako čovjek može biti tako potpuno nemoralan da ustane u pobunu protiv tog Vrhovnog Bića?

Louis XIV. bio je vrlo otvoren i iskren kad je rekao: “Država – to sam ja.” Suvremeni je etatist skroman. On kaže: “Ja sam sluga države”, ali pritom podrazumijeva da je država Bog. Mogli ste se buniti protiv bourbonskih kraljeva, i Francuzi su to i činili. To je, naravno, bila borba čovjeka protiv čovjeka. Međutim, ne smijete se buniti protiv božanske države ni protiv njezina poniznog službenika koji joj uvijek stoji na raspolaganju, protiv birokrata.

Nemojmo sumnjati u iskrenost dobronamjernog službenika. On je u cijelosti zadojen idejom kako je njegova sveta dužnost da se za svojega idola bori protiv sebičnosti svjetine. On je, prema vlastitome mišljenju, vitez vječnoga božanskog zakona. Ne osjeća se moralno vezanim za ljudske zakone koje su branitelji individualizma zapisali u statutima. Ljudi ne mogu mijenjati izvorne zakone božanske države. Pojedinačni građanin koji se ogrješuje o jedan od zakona svoje zemlje jest kriminalac koji zaslužuje kaznu. Radio je u korist vlastitoga sebičnog probitka. Ali sasvim je nešto drugo ako državni službenik izigra legalno usvojene nacionalne zakone “u korist države”. Prema mišljenju “reakcionarnih” sudova, on može biti tehnički kriv za kršenje pravila. Ali prema višem moralnom shvaćanju on je u pravu: prekršio je ljudski zakon kako ne bi oskvrnuo božanski.

To je bit filozofije birokratizacije. U očima službenika pisani su zakoni ograde podignute za zaštitu hulja, a protiv pravednih zahtjeva društva. Zašto bi kriminalac izbjegao kaznu

samo zato što se “država”, kažnjavajući ga, ogriješila o neke bezvrijedne formalnosti? Zašto bi čovjek plaćao niže poreze samo zato što postoji rupa u poreznom zakonu? Zašto bi odvjetnici zarađivali za život savjetovanjem ljudi kako da se okoriste nesavršenostima pisanih zakona? Kakva je korist od svih tih restrikcija što ih pisani zakoni nameću vladinim službenicima koji ulažu iskrene napore da ljude učine sretnima? Kad samo ne bi bilo ustava, zakona o zaštiti prava, propisa, parlamenata i sudova! Kad ne bi bilo novina i tužitelja! Kako bi divan bio svijet kad bi “država” bila slobodna da liječi sve rane!

Samo je korak od takvog mentaliteta do savršenog Staljinova i Hitlerova totalitarizma.

Odgovor koji se može dati takvim radikalnim birokratima očit je. Građanin može odgovoriti: vi možete biti odličan i plemenit čovjek, mnogo bolji od nas ostalih građana. Mi ne dovodimo u pitanje vašu stručnost i inteligenciju. Ali vi niste redovnik božanstva koje se naziva *država*. Vi ste sluga zakona, legalno usvojenog zakona naše nacije. Nije na vama da kritizirate zakon, još manje da se o njega ogrješujete. Bez obzira na to kako dobre mogu biti vaše namjere, narušavanjem zakona vi ste možda gori od mnogih gangstera. Jer vi ste postavljeni, zavjetovani i plaćeni da zakon provodite, a ne da ga kršite. I najgori je zakon bolji od birokratske tiranije.

Najvažnija razlika između policajca i otmičara, te između poreznika i kradljivca jest da policajac i poreznik provode zakon, dok ih otmičar i kradljivac krše. Uklonimo li zakon, društvo će biti uništeno anarhijom. Država je jedina institucija koja ima pravo primjene sile i prisile te nanošenja štete pojedincima. Ta se golema moć ne može prepustiti diskreciji nekih ljudi, ma kako se oni mogu smatrati kompetentnima i pametnima. Potrebno je ograničiti primjenu te moći. To je zadaća zakona.

Službenici i birokrati nisu država. Oni su ljudi koji su izabrani da bi primjenjivali zakone. Netko bi mogao takva mišljenja nazvati ortodoksnima i doktrinarskima. Ona su, naravno, izraz stare mudrosti. Međutim, alternativa vladavini zakona jest vladavina despota.

## **Birokratska samodopadnost**

Zadaća je službenika da služi javnosti. Izravno ili neizravno, njegov je ured ustrojen zakonodavnim aktom i alokacijom sredstava iz proračuna potrebnih za njegovu potporu. Službenik izvršava zakone svoje zemlje. Obavljajući svoje dužnosti, on se dokazuje kao koristan član zajednice, čak i ako zakoni koje primjenjuje štete općem dobru. Naime, on nije odgovoran za njihovu neprimjerenost. Za to treba kriviti vlastodršce, a ne vjerne izvršitelje narodne volje. Kao što oni koji peku rakiju nisu odgovorni za to što se ljudi opijaju, jednako tako državni službenici nisu odgovorni za neželjene posljedice nerazumnih zakona.

S druge strane, u zasluge birokrata ne ubrajaju se sve one koristi koje proizlaze iz njihova djelovanja. To što je rad policijskih postaja tako učinkovit da su građani prilično dobro zaštićeni od ubojica, pljačkaša i lopova ne obvezuje ostale građane na veću zahvalnost policajcima negoli bilo kojem drugom sugrađaninu koji pruža korisne usluge. Policajac ili vatrogasac ne može od javnosti tražiti veću javnu zahvalnost nego liječnik, željeznički inženjer, varilac, mornar ili proizvođač bilo koje korisne robe. Prometni policajac nema više razloga za samoljublje od proizvođača semafora. Nije njegova zasluga što



su mu njegovi nadređeni dodijelili dužnost u kojoj on svaki sat i svaki dan sprječava smrtna stradanja u prometu i na taj način spašava mnoge ljudske živote.

Istina je da društvo ne bi moglo bez usluga koje pružaju patrolni policajci, ubirači poreza, sudski službenici. Ali ništa manja nije istina kako bismo svi pretrpjeli velike štete kad ne bi bilo uličnih čistača, dimnjačara, peraća posuđa i istrjebljivača kukaca. U sustavu društvene suradnje svaki građanin ovisi o uslugama koje pružaju svi njegovi sugrađani. Veliki kirurg i znameniti glazbenik nikad ne bi mogli usredotočiti sve svoje napore na kirurgiju i glazbu kad ih podjela rada ne bi oslobodila potrebe da se brinu o mnogim sitnicama koje bi ih sprječavale da postanu savršeni stručnjaci u svojim profesijama. Ve-leposlanik i svjetioničar nemaju većeg prava na epitet *stupovi društva* od portira u Pullmanu ili spremačice. Jer, u podjeli rada društvena struktura leži na ramenima svih ljudi.

Naravno, postoje ljudi koji djeluju na altruističan i potpuno samostalan način. Čovječanstvo nikad ne bi doseg-nulo sadašnje stanje civilizacije bez heroizma i samopožrtvovnosti dijela elite. Svaki korak naprijed na putu prema unaprijeđenju moralnih uvjeta jest postignuće ljudi koji su bili spremni žrtvovati vlastiti probitak, zdravlje i svoje živote u ime stvari koju su smatrali pravednom i korisnom. Učinili su ono što su smatrali svojom dužnošću bez obzira na to hoće li se sami žrtvovati. Ti ljudi nisu radili radi nagrade, oni su se zalagali za svoje ideale do smrti.

Njemački metafizičari obožavanja države izazvali su namjernu zabunu kad su svakog čovjeka u državnoj službi obavili aureolom takve altruistične samopožrtvovnosti. Prema pisanju njemačkih etatista, državni se službenik pojavljuje kao sveto biće, neka vrsta redovnika koji žrtvuje sve zemaljske užitke i svu osobnu sreću kako bi Božjem namjesniku, nekad kralju Hohen-

zollernu, a sad Führeru, služio najbolje što može. *Staatsbeamte* (državni službenik) ne radi za plaću jer se nijedna plaća, ma kako velika bila, ne može smatrati primjerenom nagradom za neprocjenjive koristi koje društvo dobiva od njegove samozatajne žrtve. Društvo mu ne duguje plaću već uzdržavanje primjereno njegovu rangu u hijerarhiji. Potpuno je pogrešno zvati to uzdržavanje plaćom.<sup>22</sup> Samo liberali, zavedeni predrasudama i pogreškama komercijalizma, upotrebljavaju takav pogrešan izraz. Kad bi *Beamtengehalt* (plaća državnog službenika) bila prava plaća, bilo bi posve pravedno i prirodno nositelju najskromnije službe dati dohodak viši od bilo kojega drugog izvan državne hijerarhije. Svaki državni službenik, kad je na dužnosti, izvršitelj je državne vrhovne vlasti i nepogrešivosti. Njegovo svjedočenje pred sudom vrijedi više od svjedočenja svjetovnjaka.

Sve je to bila čista besmislica. U svim su zemljama ljudi postali namještenici državnih ureda većinom zato što su ponuđene plaće i mirovine bile više od onih što su ih mogli očekivati u vlastitim zanimanjima. Službujući za državu, oni se nisu odrekli ničega. Državna je služba za njih bila najunosniji posao koji su mogli pronaći.

Povlastice državne službe u Europi nisu bile samo velike plaće i mirovine. Mnogi tražitelji tog posla, i to ne baš ponajbolji, bili su privučeni lakoćom i sigurnošću posla. Po pravilu, državni su poslovi bili manje zahtjevni od onih u gospodarstvu. Osim toga, namještenja su uglavnom bila doživotna. Uposlenika se moglo otpustiti samo ako bi ga neki sud proglasio krivim za namjerno zanemarivanje svojih dužnosti. U Njemačkoj, Rusiji i Francuskoj svake se godine nekoliko tisuća dječaka s potpuno čvrstim životnim planovima upisivalo u prve razrede srednje



22 Vidjeti, primjerice, Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, V. izd., Tübingen, 1911., I. dio, str. 500.

škole. Oni su planirali maturirati, zaposliti se u nekom od brojnih ministarstava, biti u službi tridesetak ili četrdesetak godina i onda otići u mirovinu. Život za njih nije imao iznenađenja i uzbuđenja, sve je bilo jednostavno i unaprijed poznato.

Razlika između društvenog ugleda državnih poslova u kontinentalnoj Europi i Americi može se ilustrirati primjerom. U Europi je društvena i politička diskriminacija prema manjinskim skupinama poprimila oblik sprječavanja pristupa takvih skupina državnim zanimanjima, ma kako skromna pozicija ili plaća bila u pitanju. U Njemačkoj, Austro-Ugarskoj i mnogim drugim državama svi ti podređeni poslovi nisu zahtijevali posebne sposobnosti ili obrazovanje – primjerice podvornika, vratara, glasonoša, poslužitelja, dostavljača, čuvara, pazikuća – i bili su zakonski rezervirani za bivše vojnike koji su dragovoljno odradili nekoliko godina aktivne službe u vojnim postrojbama iznad potrebnog minimuma propisanog zakonom. Takvi su poslovi smatrani visokovrijednom nagradom pričuvnim časnicima. U očima ljudi bila je čast službovati kao podvornik u državnom uredu. Da je u Njemačkoj postojala društvena klasa američkih crnaca, takve se osobe nikad ne bi javile za jedan od tih poslova. Oni bi znali da je takva ambicija za njih ekstravagantnost.

## **Birokrat kao birač**

Birokrat nije samo državni službenik. On je, prema demokratskom ustavu, u isto vrijeme i birač te kao takav dijelom i vladar, svoj poslodavac. On je u čudnoj poziciji: istodobno je i poslodavac i uposlenik. A u ulozi uposlenika njegov interes za novcem nadmašuje njegov interes kao poslodavca jer više dobiva iz javnih fondova negoli im pridonosi.

Taj dvostruki odnos postaje sve važniji kad se povećava broj ljudi s državnom plaćom. Birokrat kao birač s više nestrpljenja želi dobiti povišicu nego što želi proračun držati uravnoteženim. Njegova je glavna briga ipak povećati plaću.

Politička je struktura Njemačke i Francuske u posljednjim godinama koje su prethodile padu demokratskih ustava bila pod vrlo jakim utjecajem činjenice da je značajnom dijelu izbornog tijela država bila izvor prihoda. Ne samo da su to bili državni službenici i zaposlenici u nacionaliziranim granama industrije (željeznici, pošti, telegrafu i telefonu), već su to bili mnogi primatelji potpore za nezaposlene i drugih naknada socijalne pomoći te poljoprivrednici i druge skupine koje je država izravno ili neizravno subvencionirala. Njihova je temeljna briga bila dobiti što više sredstava javnih fondova. Nisu marili za pitanja "ideala" poput slobode, pravednosti, vrhovne vladavine zakona i dobre državne uprave. Tražili su više novca, i to je bilo sve. Nijedan kandidat za parlament, županijsku skupštinu ili skupštinu grada nije mogao riskirati suprotstavljajući se apetitu javnih službenika za povišicom. Različite političke partije silno su željele nadmašiti jedna drugu u darežljivosti.

U 19. stoljeću parlamenti su bili odlučni da ograniče javne rashode što je više bilo moguće. Ali kasnije je štedljivost postala vrijedna prezira. Neograničeno trošenje smatralo se mudrom politikom. Za popularnost su se podjednako širokih ruku borile i stranka na vlasti i opozicija. Stvaranje novih državnih ureda s novim zaposlenima nazivalo se *pozitivnom politikom* i svaki pokušaj da se spriječi rasipanje javnih fondova bio je ozloglašen kao *negativizam*.

Predstavnička demokracija ne može postojati ako velik dio glasača dobiva plaću od države. Ako se članovi parlamenta ne smatraju izvršiteljima volje poreznih obveznika već zastu-

pnicima onih koji primaju državne plaće, prihode, subvencije, potpore i druge beneficije iz proračuna, s demokracijom je gotovo.

To je jedan od antonima sadržanih u današnjim ustavnim pitanjima. On je mnoge ljude natjerao da očajavaju nad budućnošću demokracije. Budući da su postajali sve uvjereniji kako neizbježan trend podrazumijeva povećanje državne intervencije u gospodarstvu, povećanje državnih ureda sa sve više zaposlenih te povećanje državne potpore i subvencija nisu se mogli oduprijeti gubljenju vjere u vladavinu naroda.

## **Birokratizacija uma**

Suvremeni trendovi koji vode svemoći države i totalitarizmu ugušivani su u zametku kad njihovi zagovornici ne bi uspijevali indoktrinirati mlade svojim dogmama i spriječiti ih da upoznaju ekonomska učenja.

Ekonomija je teoretska znanost i kao takva ne govori čovjeku kakve vrijednosti treba preferirati i koje ciljeve treba ostvariti. Ona ne postavlja konačne ciljeve. To nije cilj čovjeka mislioca, već čovjeka djelatnika. Znanost je proizvod misli, a djelo je proizvod volje. U tom smislu može se reći da je ekonomija kao znanost neutralna s obzirom na konačne ciljeve ljudskih nastojanja.

Ali ona ima drugačiji odnos prema sredstvima koja se trebaju primijeniti za postizanje zadanih društvenih ciljeva. U tome je ekonomija jedini pouzdani vodič djelovanja. Ako ljudi doista žele postići neke društvene ciljeve, oni moraju svoje ponašanje prilagoditi rezultatima ekonomskog načina razmišljanja.

Borba protiv ekonomije jest izrazita činjenica intelektualne povijesti u posljednjih stotinu godina. Zagovornici državne svemoći nisu se upuštali u raspravu o problemima koji su se pojavljivali. Oni su ekonomiste nazivali pogrdnim imenima, izražavali sumnju u njihove motive, ismijavali ih i proklinjali.

Međutim, zadaća ove knjige nije bavljenje tim fenomenom. Moramo se ograničiti na opis uloge koju je birokracija odigrala u današnjem razvoju. U većini zemalja europskog kontinenta država je vlasnik i upravlja sveučilištima. Oni su predmet kontrole ministarstva obrazovanja, kao što je policijska postaja podređena ministru unutarnjih poslova. Profesori su javni službenici, kao i patrolni policajci ili carinski službenici. Liberalizam 19. stoljeća pokušao je ograničiti pravo ministarstva obrazovanja da se miješa u slobodu sveučilišnih profesora da predaju ono što smatraju istinitim i pravilnim. Ali kako je država postavljala profesore, postavljala je samo one povjerljive, na koje se može osloniti, odnosno ljude koji su cijenili državni svjetonazor i bili spremni omalovažavati ekonomiju te predavati doktrinu državne svemoći.

Kao i u svim ostalim područjima birokratizacije, Njemačka 19. stoljeća i u tome je bila daleko ispred ostalih naroda. Ništa bolje ne karakterizira atmosferu na njemačkim sveučilištima negoli odlomak govora psihologa Emila du Bois-Reymonda što ga je održao 1870. godine u dvostrukom svojstvu – kao rektor Sveučilišta u Berlinu i kao predsjednik Pruske akademije znanosti, a u kojemu je, među ostalim, rekao: “Mi, Sveučilište u Berlinu, smješteni upravo nasuprot kraljevoj palači, prema spisu o našem osnivanju, intelektualna smo straža kraljevske kuće Hohenzollern.” Ideja da takav kraljevski paž treba predavati stajališta koja su suprotna doktrini države, njegova poslodavca, pruskom je umu bila neshvatljiva. Podržavati teoriju postojanja stvari poput ekonomskih zakona smatralo se vrstom pobune. Naime, ako po-

stoje ekonomski zakoni, onda se države ne mogu smatrati sve-moćnima jer njihovo funkcioniranje može uspjeti samo ako se prilagode tim zakonima. Stoga je temeljna briga njemačkih profesora društvenih znanosti bila da opovrgnu skandaloznu he-rezu kako postoji regularnost ekonomskih fenomena. Predava-nje ekonomije bilo je anatemizirano, a njezino je mjesto zauze-la *Wirtschaftliche Staatswissenschaften* (politička ekonomija ili ekonomski aspekti politologije). Jedina kvaliteta koja se tražila od sveučilišnog profesora društvenih znanosti bila je prezira-nje djelovanja tržišta i entuzijastička potpora državnoj kontro-li. Za vrijeme cara radikalni marksisti, koji su otvoreno zagova-rali revolucionarne pobune i nasilno svrgavanje državne vlasti, nisu mogli biti postavljeni za redovite profesore, ali Weimarska je republika praktički dokinula tu diskriminaciju.

Ekonomija se bavi funkcioniranjem cijelog sustava druš-tvene suradnje koja obuhvaća uzajamno djelovanje svih njezi-nih determinanti i međuovisnost različitih grana proizvodnje. Ona se ne može razbiti na posebna područja što bi ih mogli obrađivati stručnjaci koji zanemaruju cjelinu. Zapravo nema mnogo smisla proučavati novac, radnu snagu ili trgovinu s inozemstvom istim načinom specijalizacije koji povjesničari primjenjuju kad povijest čovječanstva razdjeljuju na različite odjeljke. Povijest Švedske može se proučavati gotovo bez ika-kva pozivanja na povijest Perua, ali se ne možete baviti visina-ma plaća a da se u isto vrijeme ne pozabavite cijenama roba, visinom kamatnih stopa i dobiti. Svaka promjena koja se do-godi unutar jednoga od tih ekonomskih faktora utječe na sve ostale. Nećete nikad sasvim otkriti što donosi koja određena politika ili promjena ako ograničite svoje istraživanje samo na poseban segment cijelog sustava.

Upravo je ta međuovisnost ono što država ne želi uvidje-ti kad se miješa u ekonomske poslove. Država se pravi da je

obdarena mističnom moći izvlačenja koristi iz neiscrpnog roga izobilja. Ona je u isto vrijeme i sveznajuća i svemoćna, čarobnim štapićem može stvoriti sreću i izobilje.

Ono što je istina jest to da država ne može nikome dati ako to nekome ne oduzme. Subvencija se nikad ne plaća iz vlastitih državnih fondova: država daje subvencije na trošak poreznih obveznika. Inflacija i ekspanzija kredita, preferirane metode današnje širokogrudnosti države, ništa ne dodaju količini postojećih resursa. One čine neke ljude bogatijima, ali samo u onoj mjeri u kojoj druge čine siromašnjima. Upletanjem u tržište, u cijene roba, visinu plaća i kamatnih stopa koje su određene ponudom i potražnjom mogu se kratkoročno ostvariti ciljevi koje država želi. Međutim, sa stajališta države takve mjere dugoročno uvijek rezultiraju još gorim stanjem od onoga koje je država htjela promijeniti.

Država ne može svakoga učiniti bogatijim. Ona može podići prihode poljoprivrednicima nasilnim ograničavanjem domaće poljoprivredne proizvodnje. Ali više cijene poljoprivrednih proizvoda plaćaju potrošači, a ne država. Protuteža višem životnom standardu poljoprivrednika jest snižavanje životnog standarda ostatka nacije. Država može štiti male trgovine od konkurencije velikih robnih kuća i trgovačkih lanaca. Međutim, potrošači ponovno podmiruju račune. Država može poboljšati uvjete dijelu radnika prividno proradničkim zakonodavstvom ili dajući otvorene ruke pritiscima i iznuđivanjima sindikata. Ali ako ta politika ne rezultira odgovarajućim porastom cijena industrijskih proizvoda i na taj način ne dovede realne plaće ponovno na tržišnu razinu, pojavljuje se nezaposlenost velikog dijela onih koji žele raditi.

Sa stajališta ekonomske teorije, pomno izučavanje takvih politika nužno mora pokazati njihovu jalovost. To je razlog zašto je ekonomija tabu među birokratima. Međutim, država potiče stručnjake koji ograničavaju svoje promatranje na



usko područje ne mareći za daljnje posljedice pojedine politike. Ekonomist koji se bavi ekonomikom radne snage bavi se samo trenutačnim rezultatima aktivnih radnih politika. Agroeconomist se bavi samo porastom poljoprivrednih cijena. Obojica promatraju problem samo iz kuta onih skupina za pritisak koje trenutačno imaju koristi od mjera o kojima je riječ bez obzira na njihove konačne društvene posljedice.

Zbog miješanja države u gospodarstvo jedinstvena se vladina politika davno dezintegrirala na loše koordinirane dijelove. Prošli su dani kad je još bilo moguće govoriti o vladinoj politici. Danas u većini zemalja svako ministarstvo slijedi svoj smjer radeći tako suprotno nastojanjima drugih ministarstava. Cilj ministarstva rada jest postizanje viših plaća uz manje životne troškove. Ali ministarstvo poljoprivrede iste vlade ima cilj ostvariti više cijene hrane, a ministarstvo trgovine nastoji carinama povisiti cijene domaćih proizvoda. Jedno se ministarstvo bori protiv monopola, ali druga ministarstva carinama, povlasticama i drugim sredstvima silno žele ostvariti uvjete potrebne za izgradnju monopolističkih ograničenja. A svako se ministarstvo poziva na mjerodavna mišljenja stručnjaka u svojim određenim područjima.

Tako se studenti više ne upoznaju s ekonomijom. Oni uče nekoherentne i nepovezane činjenice o pojedinim vladinim mjerama koje proturječe jedna drugoj. Njihove doktorske disertacije i poslijediplomska istraživanja ne bave se ekonomijom već različitim temama ekonomske povijesti i različitim razinama državnog miješanja u gospodarstvo. Takve detaljne i dobro dokumentirane statističke studije o uvjetima nedavne neposredne prošlosti (zabunom često nazivane studijama "sadašnjih" uvjeta) od velike su vrijednosti za buduće povjesničare. One nisu manje važne ni za profesionalne zadaće odvjetnika i uredskih službenika. Međutim, one sigurno nisu supsti-

tut za manjak znanja o ekonomiji. Zapanjujuće je da se Stresemannova doktorska teza bavi uvjetima trgovine piva u Berlinu. Prema programu njemačkog sveučilišta, to je značilo da je on značajan dio svojega sveučilišnog rada posvetio izučavajući prodaju piva i navike pijenja među stanovništvom. To je bilo intelektualno oruđe što ga je proslavljeni njemački sveučilišni sustav dao čovjeku koji je kasnije kao kancelar Reicha djelovao u najkritičnijim godinama njemačke povijesti.

Nakon smrti starih profesora koji su dobili svoje katedre u kratkom procvatu njemačkog liberalizma postalo je nemoguće bilo što čuti o ekonomiji na sveučilištima Reicha. Nije bilo više nijednoga njemačkog ekonomista, a knjige stranih ekonomista nisu se mogle naći u knjižnicama pojedinih fakulteta. Znanstvenici društvenih znanosti nisu slijedili primjer profesora teologije koji su upoznavali svoje studente s doktrinama i dogmama svojih crkava i sekti te s filozofijom ateizma jer im je bilo stalo da se unište vjerovanja koja su smatrali heretičnima. Sve što su studenti društvenih znanosti naučili od svojih profesora bilo je da je ekonomija sumnjiva znanost i da su tzv. ekonomisti, kao što je Marx rekao, udvorički apologeti nepravednih klasnih interesa buržoaskih eksploatatora, spremni da prodaju narod velikom poslovnom i financijskom kapitalu.<sup>23</sup> Diplomci su napuštali sveučilište kao uvjereni zagovornici totalitarizma nacističkoga ili marksističkog predznaka.

I u drugim je zemljama situacija bila slična. Najjemenitniji predstavnik elite francuskog obrazovanja bila je *École Normale Supérieure* u Parizu. Njezini su diplomirani studenti zauzimali najvažnije dužnosti u javnoj upravi, politici i visokom obrazovanju. Ta je škola bila pod dominacijom marksista i ostalih pobor-



23 Vidjeti, primjerice: Pohle, *Die gegenwaertige Krise der deutschen Volkswirtschaftslehre*, II. izd., Leipzig, 1921.

nika potpune državne kontrole. Imperijalna vlada u Rusiji nije dopuštala da sveučilišnu katedru dobije bilo tko za koga se sumnjalo da je pobornik liberalnih ideja “zapadne” ekonomije. Međutim, s druge strane, ona je postavljala mnoge marksiste s “lojalnog” krila marksizma, tj. one koji su se klonili revolucionarnog fanatizma. Tako su sami carevi pridonijeli kasnijem trijumfu marksizma.

Europski totalitarizam znači konačnu birokratsku nadmoć na području obrazovanja. Sveučilišta su utrla put diktatorima. Danas<sup>24</sup> su i u Rusiji i u Njemačkoj sveučilišta temeljni oslonci jednopartijskog sustava. To nisu samo društvene znanosti, povijest i filozofija, već su poslušno postrojene sve ostale grane znanosti, umjetnosti i književnosti ili, kako bi nacisti rekli, *gleichgeschaltet*. Čak su i Sidney i Beatrice Webb, naivni i nekritični obožavatelji Sovjeta, bili šokirani kad su ustanovili da se *Journal of Marxist-Leninist Natural Sciences* (Časopis marksističko-lenjinističkih prirodnih znanosti) zalaže za “partiju u matematici” ili za “čistoću marksističko-lenjinističke teorije u kirurgiji” te da *Soviet Herald of Veneorology and Dermatology* (Sovjetski glasnik veneorologije i dermatologije) teži sve probleme razmatrati sa stajališta dijalektičkog materijalizma.<sup>25</sup>

## Tko bi trebao biti gospodar?

Unutar svakog sustava podjele rada postoji potreba za načelom koordinacije djelatnosti različitih stručnjaka. Napori stručnjaka bili bi besciljni i besmisleni kad se njegov rad ne bi



24 U doba kada je napisan ovaj članak (nap. ur.).

25 Sidney i Beatrice Webb, *Soviet Communism: A New Civilisation?* II. izd., New York, 1936., str. 1000.

podredio prednosti javnosti. Zapravo, jedini je cilj proizvodnje služiti potrošačima.

U tržišnom je društvu motiv profita vodeće načelo. Za državnu kontrolu to je poslušnost. Nije ostavljena nikakva treća mogućnost. Čovjeku kojega ne vodi impuls da na tržištu zarađuje novac neki kodeks mora govoriti što i kako raditi.

Jedan od najčešćih prigovora liberalnom i demokratskom sustavu kapitalizma jest da on poglavito naglašava prava pojedinca, na štetu njegovih dužnosti. Ljudi zadržavaju svoja prava, a zaboravljaju svoje obveze. Međutim, s društvenog motrišta, obveze građana mnogo su važnije od njihovih prava.

Nema potrebe zadržavati se na političkim i konstitucionalnim aspektima te nedemokratske kritike. Prava čovjeka kakva su kodificirana u različitim zakonima o ljudskim pravima proglašena su da bi zaštitila pojedinca od arbitriranja države. Ali prema njima svi bi ljudi bili robovi despotskih vladara.

U ekonomskoj sferi pravo stjecanja i posjedovanja imovine nije povlastica. To je načelo koje jamči najbolje zadovoljenje potrošačkih želja. Onaj kojemu je stalo da zarađuje, stječe i zadrži bogatstvo pod pritiskom je potrebe da služi potrošačima. Profitni je motiv sredstvo kojim se javnost stavlja na čelnu poziciju. Što poduzetnik bolje uspijeva opskrbiti potrošače, to je veća zarada. Svatko ima koristi ako se poduzetnik koji najjeftinije proizvodi dobre cipele obogati. Većina bi ljudi pretrpjela neku štetu kad bi se zakonom ograničavalo njegovo pravo da se bogati. Takav bi zakon samo favorizirao manje učinkovite konkurente i ne bi smanjivao, već bi povisivao cijene cipela.

Profit je nagrada za najbolje ispunjenje nekih dragovoljno preuzetih dužnosti. To je instrument koji čini mase gospodarima. Običan je čovjek kupac za kojega rade čelnici industrije i svi njihovi pomagači.

Postoje prigovori kako to ne vrijedi za velike industrije. Kaže se kako potrošač nema drugoga izbora nego pomagati industriju ili se odreći zadovoljenja neke vitalne potrebe. On je tako prisiljen pristati na bilo koju cijenu što je poduzetnik zatraži. Velika industrija pritom više nije opskrbljivač i dobavljač, već gospodar. Ona nije pod pritiskom potrebe poboljšanja i pojeftinjenja svojih usluga.

Razmotrimo primjer željeznice što spaja dva grada koja nisu povezana nijednom drugom vezom. Možemo čak ignorirati činjenicu da su konkurencija željeznici i druga prijevozna sredstva: autobusi, osobni automobili, zrakoplovi i riječni brodovi. Uz te pretpostavke, istina je da je svatko tko želi putovati prisiljen pomagati željeznicu. Međutim, to ne isključuje interes kompanije da pruži dobru i jeftinu uslugu niti su svi oni koji razmišljaju o putovanju prisiljeni putovati uz bilo koje uvjete. Broj putnika koji putuju iz razonode ili poslovno ovisi o učinkovitosti usluge i cijenama. Neki će ljudi svakako putovati. Drugi će putovati samo ako ih na putovanje privuče kvaliteta i brzina usluge te niska cijena. Za željezničku kompaniju upravo potpora te druge skupine znači razliku između poslovnog mrtvila, ili čak lošeg posla, i profitabilnog posla. Ako to vrijedi za željeznički prijevoz uz ekstremne pretpostavke koje smo naveli, onda to vrijedi i za svaku drugu granu djelatnosti.

Svi poslovni ljudi i stručnjaci potpuno su svjesni ovisnosti o zahtjevima potrošača. Dnevno nas iskustvo uči da je u kapitalizmu njihova temeljna zadaća da služe potrošačima. Oni specijalisti kojima manjka razumijevanja temeljnih društvenih problema duboko žale zbog tog "ropstva" i žele ga se osloboditi. Pobuna uskogrudnih stručnjaka jedna je od snažnih sila koje vode općoj birokratizaciji.

Arhitekt mora prilagoditi svoje planove željama onih za koje gradi kuće ili, kad je riječ o stambenim zgradama – vla-

snicima koji žele imati zgradu što odgovara ukusu budućih stana i stoga se može lako iznajmiti. Nema potrebe istraživati je li arhitekt u pravu kada vjeruje da on bolje zna kako lijepa kuća treba izgledati od glupog laika kojemu manjka dobrog ukusa. On se može pjeniti od bijesa kad je prisiljen pokvariti svoje divne projekte kako bi zadovoljio kupce. I on čezne za idealnim – da može graditi kuće koje će zadovoljavati njegove vlastite umjetničke standarde. Žudi za državnim stambenim uredom i u svojim se snovima vidi kao šef tog ureda. Tada će moći konstruirati stanove prema vlastitom ukusu.

Arhitekt bi se veoma uvrijedio ako bi ga netko nazvao potencijalnim diktatorom. On može odgovoriti kako je njegov jedini cilj da ljudi budu sretniji jer im on daje ljepše kuće; ti ljudi nisu obrazovani da bi znali što je najbolje za njihovo vlastito dobro: stručnjak pod pokroviteljstvom države mora se brinuti o njima i trebali bi postojati zakoni protiv ružnih zgrada. Ali zapitajmo se tko bi trebao odlučivati o tome koji se arhitektonski stil treba smatrati dobrim, a koji lošim? Naravno, ja, stručnjak, reći će arhitekt. On žestoko prezire činjenicu da čak i među arhitektima postoje vrlo velika razilaženja glede stilova i umjetničkih vrijednosti.

Ovdje ne želimo istaknuti činjenicu kako taj arhitekt, čak i pod birokratskom diktaturom i upravo u takvom totalitarizmu, neće biti slobodan graditi prema vlastitim zamislima. On će morati zadovoljiti ukus svojih nadređenih birokrata, a oni će sami biti podređeni hiru vrhovnog diktatora. U nacističkoj Njemačkoj arhitekti također nisu bili slobodni. Morali su se prilagoditi planovima frustriranog umjetnika Hitlera.

Još je važnije ovo: na području estetike, kao i na svim ostalim područjima ljudskog djelovanja, ne postoje apsolutni kriteriji o tome što je lijepo, a što nije. Ako netko prisiljava svoje sugrađane da se podrede njegovim standardima, on ih ne čini

sretnijima. Oni sami mogu odlučiti što ih čini sretnima i što vole. Nećete usrećiti onoga tko silno želi ići na predstavu *Abijeve irska ruža* prisiljavajući ga da umjesto toga ode na savršenu predstavu *Hamleta*. Možete se rugati njegovu lošem ukusu. Ali on će sam odlučivati o svome vlastitom zadovoljstvu.

Diktatorski prehrambeni stručnjak želi hraniti svoje sugrađane prema vlastitim idejama o savršenoj prehrani. On želi s ljudima postupati kao što uzgajivač stoke postupa sa svojim kravama. Ne shvaća kako prehrana nije cilj sama sebi nego je sredstvo za postizanje ostalih ciljeva. Poljoprivrednik ne hrani svoju kravu da bi ona bila zadovoljna već da postigne neki cilj kojemu dobro uhranjena krava može služiti. Postoje različiti načini prehrane krava. Koji će od njih vlasnik krave odabrati, ovisi o tome želi li dobiti što je više moguće mlijeka, mesa ili nečega drugog. Svaki diktator planira uzgojiti, podizati, hraniti i obučavati svoje sugrađane na način kako to radi uzgajivač stoke. Njegov cilj nije usrećiti ljude nego im nametnuti životne uvjete koji njega, diktatora, čine sretnim. On ih želi pripitomiti, dati im status stoke. Uzgajivač stoke također je dobrohotni despota.

Pitanje je tko treba biti gospodar. Trebaju li ljudi biti slobodni birati svoj put prema onome što misle da ih čini sretnima? Treba li diktator iskorištavati svoje sugrađane kao pijune u nastojanjima da sebe, diktatora, učini sretnim?

Moramo priznati da su neki stručnjaci u pravu kad nam govore kako se većina ljudi ponaša budalasto u svojoj potrazi za srećom. Ali ne možemo čovjeka učiniti sretnijim tako da ga stavimo pod starateljstvo. Stručnjaci različitih državnih agencija sigurno su divni ljudi. Ali nisu u pravu kad postaju ozlojeđeni kad god zakonodavac omete njihove pažljivo elaborirane planove. Oni se pitaju kakva je korist od predstavničke vlasti koja samo kvari njihove dobre namjere. Međutim, stvarno je pitanje: tko treba vladati zemljom? Birači ili birokrati?

Svaki polupаметan čovjek može uzeti bič i natjerati ljude da se pokore. Ali služenje javnosti zahtijeva pamet i marljivost. Samo nekolicina ljudi uspijeva proizvesti cipele jeftinije od konkurenata. Neučinkovit će stručnjak uvijek težiti birokratskoj nadmoći. On je potpuno svjestan činjenice kako u konkurentskom sustavu ne može uspjeti. Za njega je sveobuhvatna birokratizacija spas. Oboružan snagom položaja, on će provesti svoju vlast uz pomoć policije.

U pozadini toga fanatičnog zagovaranja planiranja i socijalizma često nije ništa drugo nego intimna svijest o vlastitoj inferiornosti i neučinkovitosti. Čovjek koji je svjestan svojih nesposobnosti da izdrži konkurenciju prezire "taj ludi konkurentski sustav". Onaj tko nije sposoban služiti svojim sugrađanima želi njima vladati.



# Psihološke posljedice birokratizacije

## Njemački mladi pokret

*Visoki* znanstvenici s podsmijehom gledaju na filozofiju Horatija Algera. Ipak, Alger je uspio, bolje od bilo koga drugoga, objasniti najvažnije obilježje kapitalističkog društva. Kapitalizam je sustav u kojemu svatko može steći bogatstvo i svatko ima neograničene mogućnosti. Naravno, nisu svi miljenici sreće. Malo njih postaju milijunaši. Ali svatko zna da se to postiže samo teškim i napornim radom. Za mudrog momka svi su putovi otvoreni. On je optimističan u svjesnosti svojih snaga. Siguran je u sebe i prepun nade. Kako stari, tako spoznaje da se mnogi od njegovih planova nisu ostvarili, ali to nije razlog za očajavanje. Njegova će djeca ponovno započeti natičkanje i nema razloga da ne uspiju ondje gdje on nije. Život je vrijedan življenja jer je pun obećanja.

I to je za Ameriku stvarno bila istina. U staroj Europi postoje mnoge smetnje koje su naslijeđene iz *ancien regimea*. Čak su se u doba prevlasti liberalizma aristokracija i birokratski dužnosnici borili za očuvanje svojih povlastica. Ali u Americi nema takvih ostataka mračnog doba. U tom je smislu to

bila mlada i slobodna zemlja. Ondje nije bilo ni strogih industrijskih pravila ni cehovskih ograničenja. Thomas Alva Edison i Henry Ford nisu trebali svladavati nikakve zapreke koje inače podiže kratkovidna državna vlast i ograničeno javno mišljenje.

U takvim uvjetima naraštaji stasaju pod velikim utjecajem pionirskog duha. Oni su rođeni u naprednom društvu i shvaćaju da je njihova zadaća nešto čime će pridonijeti poboljšanju čovjekova života. Oni će promijeniti svijet i oblikovati ga u skladu sa svojim idejama. Nemaju vremena za bacanje, sutrašnjica je njihova i moraju se pripremiti za velike stvari koje ih čekaju. Oni ne govore o tome kako su mladi i o pravima mladih, oni se ponašaju kako se moraju ponašati mladi ljudi. Ne hvale se svojom *dinamičnošću*, oni su dinamični i nema potrebe naglašavati tu kvalitetu. Oni ne izazivaju starije naraštaje oholim razgovorom. Žele ih pobijediti svojim djelima.

Posve je drugačije u uvjetima sve veće plime birokratizacije. Posao u državnoj službi ne nudi mogućnosti iskazivanja osobnog talenta i darovitosti. Taj oblik vladavine uništava inicijativu. Mladi čovjek više nema iluzija o svojoj budućnosti. On zna što ga čeka. Dobit će posao u jednom od bezbrojnih ureda, bit će mali zupčanik u velikom stroju čiji je rad manje ili više mehanički. Rutina birokratske tehnike zauzdat će njegove misli i svezati njegove ruke. Uživat će u sigurnosti. Ali ta će sigurnost biti ona vrsta sigurnosti kakvu imaju zatvorenici unutar tamničkih zidova. Nikada neće biti slobodan da odlučuje o sebi i određuje vlastitu sudbinu. Uvijek će se o njemu brinuti drugi ljudi. Nikada neće biti pravi čovjek koji se oslanja na vlastite snage. Drhti od pomisli na veliku uredsku zgradu u kojoj je zakopan.

U desetljeću koje je prethodilo Prvome svjetskom ratu Njemačka, zemlja koja je otišla najdalje prema vladavini biro-

kracije, bila je svjedok nastanka dotad nepoznate pojave: pokreta mladih. Buntovne skupine mladića i djevojaka lutale su zemljom dižući galamu i markirajući iz škole. Bombastičnim su riječima najavili evanđelje zlatnog doba. Tvrđili su da su svi prethodni naraštaji jednostavno bili glupi i nesposobni pretvoriti Zemlju u raj. Novi naraštaj nije više voljan trpjeti *gerontokraciju*, vladavinu nesposobnih i blesavih staraca. Stoga će vladati zlatna mladež. Oni će uništiti sve što je staro i beskorisno, odbacit će sve što je bilo drago njihovim roditeljima, a prastare i lažne vrijednosti kapitalizma i građanske civilizacije zamijenit će novim, stvarnim i bitnim vrijednostima tako da će izgraditi novo društvo divova i nadljudi.

Gorljiva bujica riječi tih mladih ljudi bila je samo loša maska za njihovo nepostojanje ideja i jasno utvrđenog programa. Oni nisu ništa znali reći osim: "Mi smo mladi i stoga odabrani; mi smo originalni jer smo mladi, mi smo nositelji budućnosti i smrtni smo neprijatelji trule buržoazije i filistinskog ponašanja." I ako bi se tko odvažio pitati ih kakvi su im planovi, znali su samo jedan odgovor: "Naši će vođe riješiti sve probleme."

Zadaća svakoga novog naraštaja bilo je izazivanje promjena. Ali najvažnije obilježje pokreta mladih bilo je nemati ni novih ideja ni planova. Oni su svoje djelovanje nazivali pokretom mladih upravo zato što im je nedostajao bilo kakav program koji bi mogli iskoristiti za imenovanje svog djelovanja. Zapravo, oni su potpuno preuzeli program svojih roditelja. Nisu se protivili trendu svemoći države ni birokratizaciji. Njihov revolucionarni radikalizam nije bio ništa drugo nego drskost godina između dječastva i muškosti, i to je bilo obilježje nezavršene puberteta, sasvim lišenoga svakog ideološkog sadržaja.

Vođe pokreta mladih bili su mentalno neuravnoteženi neurotičari. Mnogi su od njih bili zahvaćeni nezdravim seksualnim sklonostima; bili su ili krajnje razuzdani ili homoseksual-

ni. Nitko od njih nije ništa ostvario ni u kojem području ljudskog djelovanja niti je bilo kako pridonosio napretku čovječanstva. Njihova su imena odavno zaboravljena; jedini trag koji su ostavili jest nekoliko knjiga i pjesme koje hvale spolnu izopačenost. Ali velika većina njihovih sljedbenika posve je drugačija, sa samo jednim ciljem: dobiti što prije posao u državnoj službi. Oni koji nisu poginuli u ratovima i revolucijama danas su pedantni i stidljivi birokrati u bezbrojnim uredima njemačkog *Zwangswirtschafta*<sup>26</sup>. Poslušni su i vjerni Hitlerovi robovi. Ali oni bi bili jednako poslušne i vjerne sluge nekog Hitlerova nasljednika, bez obzira na to je li on njemački nacionalist ili Staljinova marioneta.

Iz Njemačke se pokret mladih proširio na druge zemlje. Talijanski fašizam "pretvarao se" da je pokret mladih. Stranačka pjesma *Giovinazza* himna je mladosti. Klaun Duce hvalio se u svojim kasnim pedesetima svojom mladenačkom snagom i silno je nastojao sakriti svoje godine kao kakva koketna dama. Ali jedina briga zadržanih fašista bila je dobiti posao u državnoj službi. U vrijeme rata u Etiopiji osobno sam upitao nekoliko postdiplomata s jednoga od najboljih talijanskih sveučilišta za objašnjenje njihova neprijateljstva prema Francuskoj i Velikoj Britaniji. Odgovor je bio iznenađujući. Rekli su: "Italija ne pruža dovoljno mogućnosti svojoj inteligenciji. Želimo osvojiti britanske i francuske kolonije kako bismo dobili poslove upravljanja tim područjima koji su sada u rukama britanskih i francuskih birokrata."

Pokret mladih bio je izraz teškoća što su ih mladi ljudi osjećali izloženi tmurnoj perspektivi koju im je nudio opći trend prema nedemokratskoj vlasti. Bila je to ipak lažna pobuna jer nije imala snage ozbiljno se suprotstaviti narasloj opa-



snosti od općega državnog nadzora i totalitarizma. Smušeni nazovipobunjenici bili su nedjelotvorni jer su bili pod magijom totalitarističkog praznovjerja. Prepustili su se subverzivnom brbljanju i pjevanju podrivačkih pjesama, ali su prije svega željeli poslove u državnoj službi.

Danas je pokret mladih mrtav u zemljama koje su najviše odmakle na putu u totalitarizam. U Rusiji, Njemačkoj i Italiji djeca i odrasli čvrsto su integrirani u sveobuhvatni aparat državne kontrole. Djeca su od najmlađe dobi članovi političkih organizacija. Od kolijevke pa do groba svi su građani podređeni stroju jednostranačkog sustava i obvezni su se pokoravati bez pogovora. Nisu dopuštena nikakva “privatna” udruženja ni okupljanja. Službeni aparat ne dopušta nikakvu konkurenciju. Službena ideologija ne tolerira nikakve disidente. Takva je realnost birokratske utopije.

## **Sudbina novih naraštaja u birokratskom okruženju**

Pokret mladih bio je nemoćan i neuspješan revolt mladih protiv opasnosti od birokratizacije. Bio je osuđen na propast jer nije napao sjeme zla, trend prema nedemokratizaciji i socijalizmu. On zapravo nije bio ništa drugo nego zbunjeni izričaj teškoća, bez jasne ideje i definitivnog plana. Revoltirana je mladež bila posve opijena socijalističkim idejama tako da je jednostavno nije znala što želi.

Očito je da su mladi prve žrtve trenda prema birokratizaciji. Mladi su ljudi lišeni svake mogućnosti da odrede svoju sudbinu. Nikakve im mogućnosti nisu preostale. Zapravo,

oni su “izgubljena generacija” zato što im nedostaje najvrjednije pravo svakog novog naraštaja – pravo da nešto pridonesu starom inventaru civilizacije. Izreka da je *čovječanstvo dosegnuo stanje zrelosti* poražavajuća je za mlade. Što mogu učiniti mladi ljudi kojima ne preostaje ništa da to promijene i poboljšaju? Čija je jedina perspektiva započeti na najnižem dijelu birokratske ljestvice i polako se penjati, uz strogo poštovanje pravila koje su odredili njihovi pretpostavljeni? Gledano s njihova stajališta, birokracija samo znači podvrgavanje mladih dominaciji starih. To gotovo znači povrat na određenu vrstu sustava kasti.

Među svim nacijama i civilizacijama – u doba koje je prethodilo nastanku suvremenog liberalizma i njegova potomka kapitalizma – društvo se temeljilo na statusu. Nacija je bila podijeljena na kaste. Postojale su povlaštene kaste kraljeva i plemstva i onih u nepovoljnom položaju, poput kmetova i robova. Čovjek se rodio u određenoj kasti, ostao u njoj cijeli svoj život i ostavio svoj položaj u kasti u naslijeđe svojoj djeci. Onaj tko je bio rođen u nižoj kasti zauvijek je bio lišen prava da dosegne životni položaj rezerviran za povlaštene. Liberalizam i kapitalizam ukinuli su te razlike i omogućili da ljudi budu jednaki pred zakonom. Danas se doslovno svatko može natjecati za bilo koje mjesto u društvu.

Marksizam je dao drugačije tumačenje liberalističkih dostignuća. Glavna dogma Karla Marxa jest doktrina nepomirljivog sukoba ekonomskih klasa. Kapitalističko je društvo podijeljeno u klase čiji su interesi suprotstavljeni. Stoga se ne može izbjeći klasna borba. Ona će nestati samo u budućem besklasnom socijalističkom društvu.

Najdojmljivija činjenica o toj doktrini jest to što ona nika da nije bila jasno i potpuno rastumačena. U *Komunističkom manifestu* primjer upotrijebljen za objašnjavanje klasne borbe

preuzet je iz konflikta među kastama. Pritom Marx dodaje da je suvremeno buržoasko društvo ustanovilo nove klase. Ali on nikada nije objasnio što je klasa i što je imao na umu kada je govorio o klasama i sukobu klasa te o usporedbi klasa i kasti. Njegovo se cjelokupno pisanje vrti oko nikada definiranih pojmova. Iako neumoran u izdavanju knjiga i članaka punih sofisticiranih definicija i učenjačkog cjepidlačenja, Marx nikada nije uspio nedvosmisleno objasniti što je karakteristično obilježje ekonomske klase. Kada je umro, 35 godina nakon izdavanja *Komunističkog manifesta*, ostavio je nedovršen rukopis trećeg toma *Kapitala*, svoga najvažnijeg djela. Zanimljivo je da se rukopis prekida baš u trenutku kada započinje objašnjavanje tih temeljnih pojmova cijele njegove filozofije. Ni Marx ni bilo tko iz horde marksističkih pisaca ne može nam reći što je to društvena klasa, a još manje imaju li te društvene klase doista ulogu u društvenom sustavu koja im se pripisuje u marksističkoj doktrini. Naravno, s logičkog se stajališta može dopustiti klasifikacija stvari prema bilo kojem odabranom obilježju. Pitanje je samo je li klasifikacija na temelju odabranog obilježja korisna za daljnja istraživanja te za objašnjavanje i proširivanje našeg znanja. Stoga nije važno pitanje postoje li stvarno marksističke klase nego imaju li one stvarno onu važnost koju im Marx pripisuje. Marx je propustio dati preciznu definiciju koncepta *društvene klase* kojim se u cijelom svom pisanju koristi na nejasan i nesiguran način jer bi jasna definicija tog pojma razotkrila njegovu beskorisnost i bezvrijednost u razmatranju ekonomskih i društvenih problema te besmislenost usporedbe i izjednačavanja klase i društvene kaste.

Najvažnije obilježje kaste jest njezina krutost. Društvene klase kako ih Marx prikazuje u različitim klasama kapitalista, poduzetnika i radnika prije svega obilježava njihova fleksibilnost. Sastav različitih klasa stalno se mijenja. Gdje su danas

izdanci onih koji su u Marxovo doba bili poduzetnici? A gdje su u Marxovim danima bili preci današnjih poduzetnika? Pristup različitim mjestima u suvremenom kapitalističkom društvu otvoren je svakome. Američke bismo senatore bez narušavanja logičkih načela mogli nazvati klasom. Ali bila bi pogreška izjednačavati ih s nasljednom aristokracijom, bez obzira na činjenicu da su možda neki senatori zaista nasljednici senatora iz prošlih vremena.

Prema izloženom stajalištu, bezimene snage koje djeluju na tržištu stalno nanovo određuju tko će biti poduzetnik, a tko će biti kapitalist. Kupci pak određuju tko će zauzeti cijenjene položaje u određivanju nacionalnoga gospodarskog sustava.

U socijalizmu nema ni poduzetnika ni kapitalista. U tom smislu, naime, ono što je Marx nazivao *klasom* više ne postoji, pa je on s pravom socijalizam nazivao *besklasnim* društvom. Ali to nije rješenje. Postojat će druge razlike u društvenim funkcijama koje se mogu nazivati klasama podjednako opravdano kako je to činio Marx. Postojat će osobe koje će izdavati naredbe i one koji će ih morati bespogovorno izvršavati; bit će onih koji će praviti planove i onih čiji će posao biti izvršavanje tih planova.

Jedina stvar koja je bitna jest činjenica što je u kapitalizmu svatko kovač svoje sreće. Momak koji nastoji poboljšati svoj položaj mora se osloniti na vlastite snage i napore. Glas potrošača izriče presudu bez obzira na osobe. Vrednuju se dostignuća pojedinaca, a ne njegova osoba. Dobro napravljen rad i dobro pružena usluga jedini su način za ostvarivanje uspjeha.

U socijalizmu, naprotiv, početnik mora udovoljiti onima na položaju. Ti moćnici ne vole efikasne pridošlice. (Ne vole ih ni stari poduzetnici, ali u uvjetima vlasti potrošača ne mogu spriječiti njihovu konkurenciju.) U socijalističkom birokratskom stroju put prema napredovanju ne ostvaruje se posti-



gnućima nego naklonošću nadređenih. Mladi u potpunosti ovise o raspoloženju staraca. Naraštaji koji dolaze prepušteni su na milost starijih.

Beskorisno je pobijati tu činjenicu. U socijalističkom društvu ne postoji marksistička klasa. Ali postoji nepomirljivi sukob između onih koji su u milosti Staljina i Hitlera i onih koji to nisu. A posve je normalno i ljudski da diktator preferira one koji dijele njegovo mišljenje i dive se njegovu radu, a ne one koji to ne čine.

Bilo je uzaludno što su talijanski fašisti napravili himnu da bi pomladili svoju stranku i što su austrijski nacionalsocijalisti učili svoju djecu pjevati: "Mi smo mladi, i to je lijepo i lako." Nije lako biti mlada osoba u uvjetima birokratskog menadžmenta. Jedino pravo koje mladi ljudi imaju u tom sustavu jest da su pokorni, podložni i poslušni. Nema mjesta za buntovne inovatore koji imaju vlastite ideje.

To je mnogo više nego samo kriza mladosti. To je kriza napretka i civilizacije. Čovječanstvo je osuđeno na propast ako su mladi lišeni mogućnosti da oblikuju društvo prema svojim sklonostima.

## **Autoritativno vodstvo i napredak**

Paternalistička država pod vlašću ohologa i mudrog čovjeka ili neke elite plemenitih birokracija može tvrditi da je podrijetlom od vrlo cijenjenog tvorca, Platona.

Platonovu idealnu i savršenu državu trebali su voditi ne-sebični filozofi. Oni su nepotkupljivi suci i nepristrani upravljači koji strogo poštuju vječno neupitne zakone pravde. To

je i najvažnije obilježje Platonove filozofije: ona ne posvećuje nikakvu pozornost promjenama društvenih i ekonomskih uvjeta te promjenama u ljudskim idejama s obzirom na ciljeve i sredstva njihova ostvarivanja. Postoji vječni model dobre države i svako odstupanje od postojećih uvjeta tog modela ne može biti ništa drugo nego kvarenje i narušavanje. Problem je samo uspostaviti savršeno društvo i dalje ga čuvati od svake promjene jer one znače propast. Društvene i ekonomske institucije vrlo su krute. Pojam napretka u znanju, u tehnološkim postupcima, u poslovnim metodama i organizaciji društva stran je Platonovu umu. I svi kasniji utopisti koji su oblikovali primjer svoga zemaljskog raja u skladu s Platonovim primjerom na jednak su način vjerovali u nepromjenjivost ljudskih poslova.

Katolička je crkva pretvorila Platonov ideal vladavine elita u stvarnost. Crkvena zajednica sa sjedištem u Rimu nakon Tridentskog koncila i zaustavljanja protureformacije postala je savršena birokratska tvorevina. Uspješno je riješila najdelikatniji problem svake nedemokratske vlasti: izbor najvišeg poglavara. Svakom je dječaku doslovno otvoren pristup do najviših položaja i časti u Crkvi. Lokalni je svećenik vrlo zainteresiran da omogući školovanje najinteligentnijim mladićima iz svoje župe, oni se obrazuju u sjemeništu, zarede i nakon toga njihova daljnja karijera u potpunosti ovisi o njihovom karakteru, predanosti i intelektu. Među prelatima je mnogo izdanaka iz plemenitih i bogatih obitelji. Ali oni ne duguju svoju službu svojim precima. Oni se trebaju natjecati uz gotovo jednake uvjete sa sinovima siromašnih seljaka, radnika i kmetova. Plemenitaši Katoličke crkve, opati i profesori na teološkim fakultetima utjelovljenje su cijenjenih ljudi. Čak i u najnaprednijim zemljama oni su vrijedni rivali najistaknutijih učenjaka, filozofa, znanstvenika i državnika.

Autori svih suvremenih socijalističkih utopija ističu to kao divan primjer. Pogotovo su to činila dvojica prethodnika današnjeg socijalizma: grof Henri de Saint-Simon i Auguste Comte. U osnovi su to činili i svi ostali socijalistički autori iako oni iz očitih razloga nisu navodili Crkvu kao primjer. Osim Katoličke crkve, gotovo ne postoji nijedan primjer tako savršene hijerarhije.

Ipak, pogrešno je navoditi rimsku Katoličku crkvu kao primjer. Kršćansko kraljevstvo kojim upravljaju papa i drugi biskupi nije podložno nikakvim promjenama. Ono je izgrađeno na vječnoj i nepromjenjivoj doktrini. Vjera je nepromjenjiva zauvijek. Ne postoje progres ni evolucija. Postoji samo poštovanje zakona i dogme. Metode izbora koje je prihvatila Crkva vrlo su djelotvorne u upravljanju tijelom vezanim za nepovredivi i nepromjenjivi niz pravila i regulative. Te su metode savršene u odabiru čuvara vječnog blaga doktrine.

Ali s ljudskim je društvom i civilnom državnom vlasti drukčije. Najvrednija je čovjekova povlastica da neprestano teži poboljšanju i bori se za unapređenje načina uklanjanja zapreka koje priroda postavlja njegovu životu i blagostanju. Taj urođeni impuls pretvorio je nasljednike stanovnika hladnih spilja u donekle civilizirane ljude našeg doba. Ali čovječanstvo još nije doseglo stanje savršenstva iza kojega više nije moguć daljnji napredak. Snage koje su stvorile našu sadašnju civilizaciju nisu mrtve. Ako nisu sputane krutim sustavom organizacije društva, one će nastaviti djelovati i donijeti daljnja poboljšanja. Načelo izbora prema kojemu Katolička crkva bira svoje buduće vođe jest prisegnuta posvećenost vjeri i njezinoj dogmi. Time se ne teži promjenama i reformama, niti se traže nositelji novih ideja koje se radikalno protive starim vrijednostima. To je ono što imenovanje budućih najviših voditelja od starih i (pre)-iskusnih sadašnjih vladara može osigurati. Nijedan birokrat-

ski sustav ne može postići nešto više. Ali baš taj tvrdi konzervativizam čini birokratske metode krajnje neodgovarajućima za vođenje društvenih i ekonomskih poslova.

Birokracija je nužno kruta jer podrazumijeva promatranje postojećih pravila i prakse. Ali u društvenom životu krutost dovodi do okoštavanja i smrti. Vrlo je bitna činjenica da su stabilnost i sigurnost najomiljeniji slogani današnjih *reformatora*. Da su primitivni ljudi prihvatili načelo stabilnosti, oni nikada ne bi stekli sigurnost jer bi ih odavno uništile brojne opasnosti s kojima su se suočavali.

Njemački su marksisti iskovali izreku: *Ako je socijalizam protiv ljudske prirode, treba promijeniti ljudsku prirodu*. Oni nisu shvatili da čovjek, ako mu se promijeni priroda, prestaje biti čovjek. U sveobuhvatnom birokratskom sustavu ni birokrat ni njegov podređeni nisu više prava ljudska bića.

## Izbor diktatora

Svi pristaše spasenja putem vladavine plemenitih despota nepromišljeno pretpostavljaju da ne može biti nikakve sumnje o tome tko trebaju biti ti uzvišeni vladari ili klasa vladara te da će se cijeli narod dobrovoljno pokoriti vlasti tog nadljudskog diktatora ili plemenitaša. Zagovaratelji takvog spasenja ne shvaćaju da mnogi ljudi ili skupine ljudi žele sebi priskrbiti vlast. Ako se odluka o različitim kandidatima ne donosi većinskim glasovanjem, ne ostaje drugi način za izbor kandidata nego građanski rat. Alternativa demokratskom načinu izbora općim glasovanjem jest prisvajanje moći od strane bezobzirnog avanturiste.

U 2. stoljeću nakon Krista Rimskim se Carstvom vladalo u skladu s uzvišenom razradom fñhrerovskog načela. Car je bio najsposobniji i najcjenjeniji čovjek. On nije ostavljao tu čast u nasljedstvo svojoj obitelji, nego je za nasljednika odabirao osobu za koju je smatrao da najbolje odgovara položaju. Taj je sustav Carstvu dao niz od četiri velika monarha: Trajana, Hadrijana, Antonina Pija i Marka Aurelija. Ali tada je uslijedila era pretorijanaca, stalnoga građanskog rata, anarhije i brzog propadanja. Vladavina najgorega zamijenila je vladavinu najboljega. Ambiciozni generali koje su podržavali plaćenici prisvojili su moć i vladali dok ih ne bi pobijedio neki drugi avanturist. Izdaje, pobune i ubojstva postali su način odabira. Povjesničari za to optužuju Marka Aurelija, posljednjega dobrog cara. Kažu da je kriv jer je napustio praksu svojih prethodnika i umjesto odabira najprikladnijeg čovjeka imenovao svoga nesposobnog sina Komoda. Ipak, sustav koji može biti uništen pogreškom samo jedne osobe loš je sustav, čak i ako je pogreška manje oprostiva i razumljiva od toga da otac precjenjuje karakter i sposobnosti svog potomstva. Istina je da takav fñhrerovski sustav nužno mora uvjetovati trajni građanski rat čim se nađe nekoliko kandidata za taj najviši položaj.

Svi su današnji diktatori došli na položaje zahvaljujući nasilju. Oni kasnije moraju braniti svoju vlast od aspiracija protivnika. Politički je jezik iskovao poseban izraz za opis tih aktivnosti – *čistka*. Nasljednici tih diktatora na položaj i vlast dolaze jednakim metodama i koristit će se jednakim okrutnostima i bezobzirnostima za njihovo očuvanje. Krajnji rezultat zaokruženoga birokratskog sustava jest nasilje. Sigurnost koju ona navodno daje zapravo je kaos beskonačnoga građanskog rata.

## Nestanak kritičkog mišljenja

Socijalisti tvrde da kapitalizam degradira, da je nesposiv s ljudskim dostojanstvom, da slabi čovjekove intelektualne sposobnosti i kvari njegov moralni integritet. Oni tvrde da u kapitalizmu svatko mora gledati svog poznanika kao takmaca. Čovjekovi urođeni osjećaji dobronamjernosti i drugarstva tako se pretvaraju u mržnju i bezobzirno nastojanje za ostvarenjem osobnog uspjeha na štetu svih ostalih ljudi. Ali socijalizam će obnoviti vrline ljudske prirode. Prijateljstvo, bratstvo i drugarstvo bit će najvažnija obilježja budućeg čovjeka. Ono što je potrebno jest ukloniti najveće zlo - konkurenciju.

Ipak, konkurencija nikada ne može biti uklonjena. Kako će uvijek biti položaja koji se cijene mnogo više od drugih, ljudi će uvijek težiti njima i pokušati nadvladati svoje takmace. Posve je nebitno naziva li se to nastojanje natjecanjem ili konkurencijom. Konačno, na jedan ili na drugi način treba odlučiti hoće li čovjek dobiti posao za koji se natječe ili neće. Pitanje je samo koja vrsta konkurencije treba postojati.

Kapitalistički način konkurencije znači nadmašiti druge ljude na tržištu ponudom boljih i jeftinijih dobara. Birokratski se način sastoji u intrigama na *dvoru* onih na vlasti.

Na dvorovima despotskih vladara bilo je mnogo ulagivanja, dodvoravanja, pretjerane uslužnosti i ulizivanja. Ali uvijek je bio poneki hrabar čovjek koji se nije bojao reći tiraninu istinu. U današnje je vrijeme drugačije. Političari i pisci nadmašuju jedni druge u obožavanju vladara, *običnog čovjeka*. Oni se ne boje ugroziti svoju popularnost izražavanjem nepopularnih ideja. Dvorjani Louisa XIV. nikada ne bi išli toliko daleko koliko danas idu neki ljudi u hvaljenju raznovrsnih *Führera* i

njihovih sljedbenika, masa. Čini se da su naši suvremenici po sve izgubili zdrav razum i samokritičnost.

Na kongresu sovjetske Komunističke partije pisac Avdyenko obratio se Staljinu riječima: “Stoljeća će proći i budući će komunistički naraštaji smatrati nas naj sretnijima od svih smrtnika koji su živjeli na ovoj planeti u njegovo doba, jer smo mi vidjeli genijalnog vođu Staljina, Mudrog Staljina, nasmiješenoga, ljubaznoga i krajnje jednostavnoga. Kada vidim Staljina, čak i iz daljine, srce mi zakuca od njegove snage, njegove privlačnosti i njegove veličine. Želim pjevati, vikati, zavijati od sreće i uzbuđenja.”<sup>27</sup> Birokrat koji se obraća svom nadređenome o kojemu ovisi njegovo napredovanje manje je poetičan, ali ne manje gmizav.

Kada su na proslavi 60. godišnjice vladanja austrougarskog cara Franje Josipa statističari pripisali caru zaslugu za to što je tada u zemlji već bilo nekoliko tisuća kilometara željezničkih pruga, dok ih je na početku njegove vladavine bilo mnogo manje, javnost (a vjerojatno i sam car) nasmijali su se takvom ulaganju. Ali nitko se nije nasmijao kada se sovjetska Vlada na svjetskim izložbama u Parizu i New Yorku razmetljivo hvalisala činjenicom kako se carska Rusija uopće nije koristila traktorima, a četvrt stoljeća kasnije već je oponašala američki izum.

Nitko nije nikada vjerovao da se paternalistički apsolutizam carice Marije Terezije i njezina nasljednika Franje može opravdati činjenicom da su Mozart, Haydn, Beethoven i Schubert skladali besmrtnu glazbu. Ali simfonija suvremenoga ruskog skladatelja koja će vjerojatno biti zaboravljena nakon nekoliko godina smatra se dokazom uzoritosti sovjetskog totalitarizma.



27 Kako je citirano u W. H. Chamberlin, *Collectivism, a False Utopia*, New York, 1937., str. 43.

Pitanje je li efikasniji sustav birokratske kontrole ili sustav ekonomske slobode. Na to se pitanje može odgovoriti samo uz pomoć ekonomskih argumenata. Samo navođenje činjenice da cigarete što ih proizvodi francuski državni monopolski proizvođač duhana nisu tako loše da potaknu Francuze na prestanak pušenja nije argument u korist državnog upravljanja industrijom. Jednako tako argument nije ni činjenica da cigarete što ih proizvodi grčki državni monopolist izazivaju oduševljenje pušača. Nije zasluga grčke birokracije da klimatski i drugi uvjeti njihove zemlje omogućuju da uzgojeni duhan bude vrlo fin i ugodnog mirisa.

Svi Nijemci smatraju razumljivim da država upravlja sveučilištima, željeznicama, telegrafom i telefonom. Rusima se ideja da se može živjeti bez uredno izdane putovnice uvijek činila paradoksalnom. U uvjetima koji su nastali u posljednjih 30 godina građani kontinentalne Europe jednostavno su postali prateći pribor svojih osobnih iskaznica i drugih identifikacijskih dokumenata. Bez njih je u mnogim zemljama opasno izaći u šetnju. U mnogim se europskim zemljama ne smije ostati izvan kuće preko noći a da se lokalnoj policijskoj postaji smjesti ne prijavi mjesto spavanja i svaka promjena adrese.<sup>28</sup>

Posve je moguće da takav režim može donijeti i nešto dobro. Naravno, on nije od velike koristi u borbi protiv kriminala i pri uhićenju kriminalaca. Ubojica koji se skriva neće prezaći od nepoštovanja zakona po kojemu mora prijaviti promjenu adrese stanovanja.<sup>29</sup> U obrani svog sustava birokrati posta-



- 28 Stoga dokumentacija policijskih odsjeka mnogih europskih gradova za posljednjih 100 ili 150 godina pruža punu informaciju koja se odnosi na prebivalište svakoga građanina ili posjetitelja te na sve promjene njegove adrese. To je vrijedan i dobro iskorišten izvor znanja za mnoge biografije.
- 29 Amerikancima se čini čudnim da se u mnogim europskim sudnicama postavljaju dva pitanja: prvo, je li optuženi kriv zbog ubojstva žrtve? Drugo, je li optuženi kriv što nije navrijeme prijavio promjenu svoje adrese?



ju melodramatični. Oni pitaju javnost kako će sirota napuštena djeca ponovno naći svoje bezobzirne roditelje. Pritom ne spominju da ih može naći neki lukavi detektiv. Nadalje, činjenica da su neki pojedinci hulje ne može se smatrati dovoljnim razlogom za ograničavanje slobode goleme većine pristojnih ljudi.

Poduzeće koje nastoji ostvariti profit podržava dobrovoljno pokroviteljstvo javnosti. Ono ne može opstati bez dovoljnog broja kupaca. Ali državni uredi prisilno stječu svoje *pokrovitelje*. To što su oni prepuni ljudi nije dokaz da zadovoljavaju nužnu potrebu naroda. To samo pokazuje da se miješaju u stvari koje su važne za život svih građana.

Slabljenje kritičkog duha ozbiljna je prijetnja očuvanju civilizacije. To olakšava prevarantima da varaju ljude. Zanimljivo je da su obrazovaniji slojevi više krivi nego manje obrazovani. Najgorljiviji zastupnici marksizma, nacizma i fašizma bili su intelektualci, a ne priprosti svijet. Intelektualci nikada nisu bili dovoljno odlučni da bi uočili jasne kontradikcije svog vjerovanja. Popularnost fašizma nije nimalo ugrozilo to što je Mussolini u istom govoru hvalio Talijane kao predstavnike najstarije zapadne civilizacije i kao najmlađe među civiliziranim narodima. Nijednom njemačkom nacionalistu nije smetalo što se tamnokosi Hitler, krupni Göring i hromi Goebbels slave kao sjajni primjerci visokih, mršavih, plavokosih heroja arijske vladajuće rase. Nije li začuđujuće da su milijuni ljudi koji nisu Rusi čvrsto uvjereni kako je sovjetski režim demokracičan, čak demokracičniji od američkoga?

Taj nedostatak kritičnosti omogućuje da se ljudima kaže kako će biti slobodni u sustavu potpune državne vlasti. Ljudi zamišljaju režim u kojemu će sva sredstva za proizvodnju biti vlasništvo države, a ona je jedini poslodavac u kraljevstvu slobode. Ljudi nikada ne uzimaju u obzir mogućnost da svemo-

ćna državna vlast njihovih utopija može težiti ciljevima koji su njima potpuno neprihvatljivi. Ljudi uvijek prešutno pretpostavljaju da će diktator učiniti upravo ono što bi oni željeli da učini.

# Postoji li lijek?

## Pogreške iz prošlosti

Moramo priznati činjenicu da su sva nastojanja za zaustavljanjem daljnje birokratizacije i socijalizacije bila uzaludna. U dvadeset sedam godina, otkada je predsjednik Wilson poveo Ameriku u rat da učini svijet demokratskim, temelji demokracije sve su se više urušavali. Despotizam pobjeđuje u većini europskih zemalja. Čak je i Amerika usvojila politike koje bi prije nekoliko desetljeća bile pogrdno nazivane “pruskima”. Čovječanstvo se naočigled kreće prema totalitarizmu. Novi naraštaji žude za punom državnom kontrolom u svim područjima života.

Učeni pravници objavili su odlične traktate koji se bave uznapređovalom pojavom da svojevolsnost administracije preuzima mjesto vladavine zakona.<sup>30</sup> Ispričali su priču o tome kako potkopavanje samouprave dovodi do nestajanja prava građana pojedinaca, što rezultira krajnjim despotizmom istočnjačkoga kova. Međutim, socijalisti nimalo ne mare za slobodu i privatnu inicijativu.

◆ ◆ ◆

30 Dovoljno je spomenuti dvije sjajne knjige o toj temi: *The New Despotism*, koju je napisao Lord Hewart of Bury, Lord Chief Justice of England, New York, 1929., i *Our Wonderland of Bureaucracy*, čiji je autor M. Beck, bivši Solicitor General of the United States, New York, 1932. Znakovito je da je druga knjiga objavljena prije uvođenja New Deal-a.

Ni satirične knjige nisu bile uspješnije od masivnih toмова što su ih objavili pravnici. Neki od najminentnijih pisaca 19. stoljeća – Balzac, Dickens, Gogolj, de Maupassant, Courteline – žestoko su udarili po birokraciji. Aldous Huxley bio je dovoljno hrabar da raj o kojemu sanjaju socijalisti postavi kao predmet svoje ironije. Čitateljstvo je bilo oduševljeno. Ali i dalje su se žurno prijavljivali na natječaje za poslove u državnoj službi.

Neki ljudi vole ismijavati izrazito neumjerena obilježja birokracije. Ipak, neobično je da vlada najmoćnije i najbogatije svjetske nacije vodi službu – Ured za gospodarenje kućanstvom pri Ministarstvu poljoprivrede Sjedinjenih Država (The Bureau of Home Economics of the United States Department of Agriculture) – čiji je jedan od zadataka dizajn hlača “za vrlo malu djecu koja se tek uče samostalno oblačiti”. Ali mnogim našim suvremenikima u tome nema ničega smiješnog. Oni zagovaraju takvu vladu čiji bi zadatak bio proizvodnja čarapa, donjeg rublja i ostalih korisnih stvari.

Od sve te učene kritike i domišljate satire nema koristi jer one ne pogađaju srž problema. Birokratizacija je samo jedna značajka socijalizacije. Glavno je pitanje: kapitalizam ili socijalizam?

Pristaše socijalizma tvrde da je kapitalizam nepošteni sustav eksploatacije, da je krajnje poguban za blagostanje masa, da uzrokuje bijedu, degradaciju i osiromašivanje goleme većine ljudi. Nasuprot tome, svoju socijalističku utopiju opisuju kao obećanu zemlju u kojoj teku med i mlijeko i u kojoj su svi sretni i imućni. Jesu li oni u pravu ili u krivu? To je pravo pitanje.

## Ekonomska znanost protiv planiranja i totalitarizma

To je isključivo ekonomsko pitanje i na nj se ne može odgovoriti bez pomnoga ekonomskog istraživanja. Umjetne kraljice i lažne doktrine zagovornika državnog upravljanja, socijalizma, komunizma, planiranja i totalitarizma mogu se razotkriti samo ekonomskom logikom. Svidjelo se to nekome ili ne, činjenica je da su temeljna pitanja današnje politike isključivo ekonomske naravi i da se na njih ne može odgovoriti bez razumijevanja ekonomske teorije. Samo čovjek upućen u glavne ekonomske probleme može stvoriti neovisna mišljenja o postavljenim pitanjima. Svi ostali uglavnom ponavljaju ono što su pokupili usput. Oni su lak plijen demagoških prevaranata i tupoglavih šarlatana. Njihova lakovjernost najozbiljnija je prijetnja demokraciji i zapadnoj civilizaciji.

Prva dužnost građana u demokratskom društvu jest obrazovati se i steći znanje potrebno za bavljenje građanskim poslovima. Pravo glasa nije povlastica već dužnost i moralna odgovornost. Glasač je zapravo funkcionar; njegov je ured vrhovni i nameće najviše obveze. Građanin potpuno zaokupljen svojim znanstvenim radom ili svojim umjetničkim pozivom može ih navesti kao olakotnu okolnost za neuspjeh u ispunjavanju zadatka samoobuke. Možda je i opravdan njegov izgovor da mora ispuniti važnije zadatke. Ali svi ostali *intelligentni* ljudi nisu samo isprazni već i štetni ako zanemaruju vlastitu edukaciju i poučavanje radi ispunjavanja svoje dužnosti suverenoga glasača.

Glavni propagandni trik pristaša takozvane progresivne politike državne kontrole jest okriviti kapitalizam za sve nezadovoljavajuće prilike sadašnjosti i uzdizati sva dobročinstva

koja socijalizam sprema za čovječanstvo. Nikada nisu pokušali dokazati svoje hinjene dogme, pa čak ni odbaciti prigovore koje su stavili ekonomisti. Sve što su učinili bilo je prozivanje imena njihovih protivnika i bacanje sumnje na njihove motive. A, nažalost, prosječni građanin ne može prozreti takve lukavštine.

Razmotrite, na primjer, problem masovne nezaposlenosti koja se iz godine u godinu produljuje. "Progresivci" to smatraju zlom ukorijenjenim u kapitalizmu. Naivna publika spremna je progutati to objašnjenje. Ljudi ne razumiju da na neometanom tržištu rada, bilo od strane radničkih sindikata, bilo od vlade koja uspostavlja minimalnu nadnicu, nezaposlenost pogađa samo malu skupinu ljudi, i to na kratko vrijeme. U slobodnom kapitalizmu nezaposlenost je relativno nevažna privremena pojava; postoji trajna tendencija nestajanju nezaposlenosti. Ekonomske promjene mogu dovesti do nove nezaposlenosti. Ali pri nadnicama utvrđenim na slobodnom tržištu svatko tko želi zaraditi nadnicu uspijeva naći posao. Nezaposlenost kao masovna pojava posljedica je vladinih politika lažno usmjerenih na zaštitu radnika te pritisaka i prisile radničkih sindikata.

To objašnjenje nipošto nije svojstveno ekonomistima koje su "progresivci" nazivali reakcionarima. Sâm Karl Marx bio je potpuno uvjeren da radnički sindikati ne mogu uspjeti povećati nadnice svih radnika. Zastupnici marksističke doktrine dugo su se i čvrsto opirali svim nastojanjima da se fiksira minimalna nadnica. Takve mjere držali su suprotnim interesima velike većine radnika.

Iluzorno je vjerovati da državna potrošnja može stvoriti poslove za nezaposlene, odnosno za one koji posao ne mogu dobiti upravo zbog vladinih i sindikalnih politika. Kada se državna potrošnja financira neinflatornim metodama, odnosno

oporezivanjem građana ili javnim zaduživanjem, gasi se, s jedne strane, onoliko poslova koliko ih se stvara s druge. Ako se financiranje ostvaruje inflacijom, odnosno povećanjem gotovine u optjecaju ili posuđivanjem od poslovnih banaka, nezaposlenost će se smanjiti samo ako rast nadnica zaostaje za rastom cijena roba i usluga ili, drugim riječima, samo ako se realne nadnice smanjuju. Međutim, samo je jedan put povećanja realnih nadnica za sve koji žele raditi: progresivna akumulacija novog kapitala i poboljšanje tehničkih metoda proizvodnje koja donosi novi kapital. Istinski interesi radništva sukladni su interesima biznisa.

Pristup rješavanju problema ekonomske znanosti ne znači nekritičko prihvaćanje više ili manje nepovezanih činjenica i zamisli. Sastoji se od pažljivog razlaganja i ispitivanja uvjeta razboritim razmišljanjem. U tome je prijeko potreban zdrav razum i logička jasnoća. Prodrijeti u srž stvari, glavno je pravilo. Ne treba se upuštati u suvišna objašnjenja i rješenja. Valja upotrijebiti vlastitu moć razmišljanja i vlastite kritičke sposobnosti.

Bila bi velika zabluda vjerovati da je cilj tih preporuka za proučavanje ekonomije zamjena propagande raznih vlada i stranaka novom vrstom propagande. Propaganda je jedno od najvećih zala birokracije i socijalizma. Ona je uvijek propagiranje laži, pogrešnih tumačenja i praznovjerja. Istina ne treba tuđu propagandu; ona se propagira sama. Temeljno obilježje istine jest ispravno predstavljanje stvarnosti: stanja koje postoji i mijenja se, bez obzira na to je li to stanje kao takvo netko prepoznao ili nije. Spoznaja i obznanjivanje istine samo je po sebi osuda svake neistine. Istina opstaje zbog same činjenice da je istinita.

Stoga pustite lažnim prorocima da nastave svojim putem. Ne pokušavajte oponašati njihove politike. Ne pokušavajte ono

što oni čine: utišavati i izopćivati neistomišljenike. Lažljivci strepe od istine i nagnani su sprječavati njezino otkrivanje. Branitelji istine polažu nade u svoju pravednost. Istinoljubivost se ne boji lažljivaca. Ona podnosi natjecanje s njima. Propagandisti mogu nastaviti širiti svoje bajke i indoktrinirati mlade ljude. Ali će bijedno pasti.

Lenjin i Hitler vrlo su dobro znali zašto su zabranili slobodu mišljenja, govora i tiska i zašto su zatvorili granice svojih zemalja svakom prodoru ideja izvana. Njihovi sustavi ne bi mogli preživjeti bez koncentracijskih logora, cenzora i krvnika. Njihovi su glavni instrumenti KGB i Gestapo.

Britanski su prvaci socijalizacije i birokratizacije, poput boljševika i nacista, podjednako svjesni činjenice da u uvjetima slobode govora i mišljenja nikada neće postići svoje ciljeve. Profesor Harold Laski dovoljno je iskren da prizna kako je ograničenje moći parlamenta nužno za siguran prelazak u socijalizam.<sup>31</sup> Sir Stafford Cripps, omiljeni kandidat samozvanih liberala za premijera, predložio je Zakon o planiranju i ovlastima koji, jednom izglasan od Parlamenta, ne bi više mogao biti predmetom rasprave niti bi mogao biti opozvan. Na temelju tog zakona, koji bi bio vrlo općenit i prepustio "detalje" Kabinetu, vlada bi stekla neopozive moći. Parlament više nikada ne bi razmatrao vladine odluke i naredbe, niti bi se bilo moguće žaliti Vrhovnom sudu. Sve urede zasjeli bi "vjerni partijaši", "osobe znanih socijalističkih nazora".<sup>32</sup> Britansko Vijeće svećenika i ministara za društveno vlasništvo u pamfletu kojemu je biskup Bradford napisao



31 Laski, *Democracy in Crisis*, London, 1933., str. 87. Majstorsko opovorgavanje Laskijevih antidemokratskih ideja vidjeti u Rappard, *The Crisis of Democracy*, Chicago, 1938., str. 213-216.

32 Vidjeti sjajan članak James Truslow Adams, "Planners See Where Planning Leads" u: *Barron's National Business and Financial Weekly*, 31. siječnja 1944., str. 3.



predgovor priopćuje da uspostavljanje stvarnoga i trajnog socijalizma zahtijeva “da sve suštinske protivnike treba likvidirati, odnosno učiniti politički neaktivnima lišavanjem prava glasa i, ako je potrebno, zatočenjem”.<sup>33</sup> Profesorica Joan Robinson sa Sveučilišta Cambridge, na čelu kejnzijanske škole odmah nakon samog lorda Keynesa, nije manje tolerantna u svom žaru za uspostavom socijalizma. Prema njezinu mišljenju, “sloboda je nepouzdana”. Samo kada nema “ozbiljnog neprijatelja, vanjskoga ili unutrašnjega, može se dopustiti potpuna sloboda govora”. Gospođa Robinson ne boji se samo neovisnih crkava, sveučilišta, učenih društava, nakladničkih kuća, već se boji, ne manje, i neovisnog kazališta i filharmonijskih društava. Svim takvim institucijama, tvrdi, moglo bi se dopustiti postojanje samo “ako je režim dovoljno siguran da se izloži riziku kritike”.<sup>34</sup> A još jedan istaknuti zastupnik britanskog kolektivizma, J. G. Crowther, ne preže ni od veličanja blagodatni inkvizicije.<sup>35</sup> Kakva šteta što Stuarti nisu doživjeli trijumf svojih načela!

Dakle, najznačajniji zagovornici socijalizma implicitno priznaju da njihova načela i planovi ne podnose kritiku ekonomske znanosti i da je sustav slobode za njih koban.

Sreća je da još uvijek postoji nekoliko slobodnih zemalja u kojima ima nade za uskrснуće istine.



33 Ibid.

34 Joan Robinson, *Private Enterprise or Public Control* (Handbooks for Discussion Groups, published objavio English Universities Press Ltd. str. 13-14. Čudno je da u predgovoru toj knjižici Udruženje tvrdi kako “zagovara demokraciju” i upozorava na to da je njihov cilj podučiti građane “o jednakim pravima i slobodama”.

35 J. G. Crowther, *Social Relations of Science*, Macmillan, 1941., str. 331., 333.

# Obični građanin nasuprot profesionalnom zagovorniku birokratizacije

Cilj popularizacije ekonomskih znanosti nije učiniti svakog čovjeka ekonomistom. Ideja je osposobiti građanina za njegove funkcije u društvenom životu.

Sukob između kapitalizma i totalitarizma, o čijem ishodu ovisi sudbina civilizacije, neće završiti građanskim ratovima i revolucijama. To je rat ideja. Javnost će odlučiti o pobjedniku i poraženome.

Gdje god i kad god se ljudi sastanu radi diskusije o prilika-  
ma u njihovoj općini, gradu ili državi, javno mišljenje nastavlja svoj proces razvoja i promjene, makar se govorilo i o običnim tričarijama. Na javno mišljenje utječe sve što se govori ili što se čini u sklopu transakcija između kupaca i prodavača, poslodavaca i zaposlenih, vjerovnika i dužnika. Javno se mišljenje oblikuje u raspravama brojnih predstavničkih tijela, vijeća i odbora, udruženja i klubova, u uredničkim člancima i pismima uredniku, govorima odvjetnika pred sudom i odlukama sudaca.

U svim tim raspravama profesionalci imaju prednost pred nestručnjacima. Prednost je uvijek na strani onih koji sav svoj napor posvećuju isključivo jednoj stvari. Premda nisu uvijek eksperti i često nisu pametniji od amatera, oni uživaju pogodnost kao specijalisti. Njihova drska tehnika, kao i njihova uvježbanost čini ih nadmoćnima. Na okršaj dolaze odmornog duha i tijela, a ne umorni nakon dugotrajnoga radnog dana poput amatera.

Gotovo svi ti profesionalci gorljivi su zagovornici birokratizma i socijalizma. Kao prvo, tu su vojske zaposlenika iz ureda

vlada i raznih stranaka. Tu su i predavači iz raznih obrazovnih institucija koji, začudo, tvrđnju o birokratskom, socijalističkom ili marksističkom radikalizmu smatraju uzorom znanstvenog savršenstva. Tu su i urednici i suradnici “progresivnih” novina i magazina, vođe i organizatori radničkih sindikata i, konačno, dokoni ambiciozni ljudi koji čeznu da se pojave na naslovnica-ma novina radi izjašnjenja o svojim radikalnim nazorima. Običan poslovni čovjek, odvjetnik ili radnik nisu im dorasli.

Nestručnjak može sjajno uspjeti u dokazivanju svoga argumenta. Beskorisno. Jer njegov suparnik, odjeven u dostojanstvo svoga ureda ili profesure, uzvraća udarac: “Pogrešnost u zaključivanju ovoga gospodina odavno su razotkrili slavni njemački profesori Mayer, Müller i Schmid. Samo se budala može držati takvih zastarjelih i odbačenih ideja.” Laik je diskreditiran pred javnošću, koja ima puno povjerenje u nepogrešivost profesora. Ne zna kako bi odgovorio. Nikada nije ni čuo imena tih priznatih njemačkih profesora. Stoga i ne zna da su njihove knjige obična glupost i besmislica i da pitanja koja su postavljena nikada nisu ni dotaknuta. On to može naučiti kasnije. Ali ne može promijeniti činjenicu da je u dvoboju poražen.

Nestručnjak može mudro dokazati neprovedivost predloženog projekta. Tada profesionalac uzvraća: “Ovaj je gospodin toliko neuk da ne zna kako je spomenuta shema požnjela veliki uspjeh u socijalističkoj Švedskoj i u crvenom Beču.” Opet je naš laik utihnuo. Kako on može znati da su gotovo sve na engleski prevedene knjige o Švedskoj i Beču propagandni proizvodi koji strašno izvrću činjenice? On nije imao priliku dobiti ispravne informacije iz točnih izvora.

Vrhunac svakoga govora nekog profesionalca jest priča o Rusiji, raju za radnike i seljake. Već je trideset godina samo fanatičnim komunistima i putnicima prijateljima dopušten ulazak u Rusiju. Njihove su pripovijesti nekritični hvalospjevi o

Sovjetima, neki su izvještaji krajnje neiskreni, a ostali su po svom naivnom vjerovanju djetinjasti. Jedna od najutješnijih činjenica jest da su neki od tih putnika u Rusiju izgubili svoje simpatije prema Sovjetima, vratili se kući i objavili svoja neuljepšana zapažanja. Ali profesionalci su se lako riješili tih knjiga prozvavši njihove autore fašistima.

Građanske je vođe potrebno osposobiti za takva suprotstavljanja s profesionalnim propovjednicima birokratizacije i socijalizacije. Beznadni su pokušaji zaustavljanja trenda prema birokratizaciji tek izraz ogorčenja i nostalgično veličanje dobrih starih vremena. Ti prošli dani i nisu bili tako dobri kako se nekim našim suvremenicima čini. Ono što je u njima bilo veličanstveno jest oslanjanje na tendenciju poboljšanja, koja je svojstvena sustavu slobodnoga tržišnog gospodarstva. Tada se nije vjerovalo u božanske moći države. U tome je bio sjaj.

Najgora posljedica odbijanja prosječnoga građanina da se ozbiljno upusti u ekonomske probleme jest njegova spremnost da prihvati program koji nudi kompromis. Taj program gleda na sukob kapitalizma i socijalizma kao na svađu između dvije skupine – rada i kapitala – od kojih svaki sebe smatra središtem problema. S obzirom na to da nije spreman procijeniti valjanost argumenata koje pruža svaka od tih dviju strana, misli da bi pošteno bilo zaključiti razmiricu prijateljskim dogovorom: svaka od strana trebala bi ostvariti dio svojih zahtjeva. Na taj je način program upletanja države stekao svoj ugled. Ne bi trebao postojati ni potpuni socijalizam ni potpuni kapitalizam već nešto između njih, nekakav srednji put. Taj “treći put”, tvrde njegovi pristaše, trebao bi biti kapitalizam što ga regulira i kontrolira država svojim miješanjem u gospodarstvo. Ali ta državna intervencija ne bi trebala poprimiti razmjere potpune državne kontrole nad svim ekonomskim aktivnostima; trebala bi biti ograničena na suzbijanje određenih, osobito naglašenih

neprikladnosti kapitalizma a da se pritom ne spriječi djelovanje poduzetnika. Posljedica toga je nastanak društvenog poretka koji je navodno jednako daleko od pravog kapitalizma kao i od čistog socijalizma, pri čemu zadržava prednosti svojstvene obama sustavima, istodobno izbjegavajući njihove nedostatke. Gotovo svi – osim onih koji bezuvjetno zagovaraju potpuni socijalizam – danas podržavaju taj sustav intervencionizma i sve vlade – osim onih koje su izravno i otvoreno prosocijalističke – pristaju uz politiku ekonomske intervencije. U posljednje je vrijeme malo onih koji se suprotstavljaju svakoj vrsti miješanja države u cijene, nadnice, kamatne stope i profite, i ne boje se reći da kapitalizam i slobodno poduzetništvo smatraju jedinim sustavom koji funkcionira, na dobrobit društva i svih njegovih članova.

Ipak, prosudbe zagovornika srednjeg rješenja potpuno su pogrešne. Konflikt između socijalizma i kapitalizma nije bitka između dvije strane za veći udio u nacionalnom dohotku. Vidjeti probleme na takav način isto je što i potpuno prihvatiti nauk marksista i drugih socijalista. Protivnici socijalizma suprotstavljaju se činjenici da bi bilo kojoj klasi ili skupini bilo bolje u socijalizmu nego u pravom kapitalizmu. Oni osporavaju tezu da bi radnicima bilo bolje u socijalističkom sustavu te, slijedom toga, griješe u vezi sa samom prirodom kapitalističkog sustava. *Oni ne preporučuju kapitalizam na korist sebičnih interesa poduzetnika i kapitalista već na dobrobit svih članova društva.* Veliki povijesni sukob o problemu ekonomske organizacije društva ne može se rješavati poput svađe dva ju poslovnih ljudi oko neke svote novca; on se ne može riješiti tako da se svakome od njih dade polovica svote.

Ekonomski je intervencionizam politika samouništenja. Pojedinačne mjere koje se tako primjenjuju ne postižu željene rezultate. One uvjetuju stanje koje je – promatrano s gledišta

samih zagovornika – mnogo nepoželjnije od početnoga, koje su željeli promijeniti. Produljena nezaposlenost velikog broja onih koji su bili spremni zaraditi plaću, monopoli, ekonomska kriza, opća ograničenja produktivnosti ekonomskih napora, ekonomski nacionalizam i rat neizbježne su posljedice državnog miješanja u gospodarstvo na način kako su ga predložili zagovornici trećeg puta. Sva ona zla za koja socijalisti optužuju kapitalizam proizvod su upravo te nesretne, navodno “progressivne” politike. Katastrofični događaji koji tjeraju vodu na mlin radikalnim socijalistima posljedica su ideja onih koji kažu: “Pa ja nisam protiv kapitalizma, ali...” Takvi ljudi nisu ništa drugo nego nositelji uvođenja socijalizma i potpune birokratizacije. Nihovo neznanje vodi u propast.

Podjela rada i specijalizacija ključne su odlike civilizacije. Bez njih ni materijalno blagostanje ni intelektualni napredak ne bi bili mogući. Postojanje integrirane skupine znanstvenika, učenjaka i istraživača rezultat je podjele rada, isto kao i postojanje drugih skupina specijalista. Čovjek koji se specijalizira u ekonomiji specijalist je poput svih ostalih. Daljnje napredovanje ekonomske znanosti u budućnosti će također biti postignuće ljudi koji su sva svoja nastojanja posvetili tom zadatku.

Ali bila bi kobna pogreška da građani prepuste brigu o ekonomskim učenjima profesionalcima kao područje namijenjeno isključivo njima. S obzirom na to da su temeljni problemi današnjice u osnovi ekonomske prirode, takvo bi odstupanje značilo potpuno povlačenje građana u korist profesionalaca. Ako su glasači ili članovi parlamenta suočeni s problemom donošenja zakona o sprečavanju bolesti stoke ili o izgradnji uredske zgrade, oni raspravu o detaljima mogu prepustiti stručnjacima. Takvi se veterinarski i inženjerski problemi ne kose s temeljima društvenoga i političkog života. Oni su važni, ali nemaju temeljno i životno značenje. Ali ako osim masa i

veći dio zastupnika koje su izabrali u parlament objavi: “Neka te monetarne probleme rješavaju specijalisti; mi nismo skloni tome da ih proučavamo; što se toga tiče, mi moramo vjerovati ekspertima”, tada oni zapravo ustupaju svoj suverenitet profesionalcima. Nije važno daju li im formalna prava donošenja zakona ili ne. U svakom slučaju, specijalisti ih nadmašuju. Birokrati rade svoj posao.

Obični građani griješe kada se žale da su birokrati prisvojili moć; građani i njihovi zastupnici sami su se odrekli suvereniteta. Njihovo neznanje o temeljnim problemima ekonomske znanosti učinilo je profesionalce nadmoćnima. Svi tehnički i pravni detalji mogu se i moraju prepustiti stručnjacima. Ali demokracija postaje neprovediva ako znameniti pojedinci, intelektualni vođe zajednice nisu u položaju oblikovati vlastita stajališta o osnovnim društvenim, ekonomskim i političkim načelima. Ako građani padnu pod intelektualnu hegemoniju birokratiziranih profesionalaca, društvo se slama na dvije kaste: vladajuće profesionalce – brahmane, i lakovjerno građanstvo. Tada se pojavljuje despotizam, bez obzira na to kakvo je nazivlje ustava i zakona.

Demokracija znači samoodređenje. Kako ljudi mogu urediti rješavanje svojih pitanja ako su odviše indiferentni prema dobiti što bi je ostvarili vlastitim razmišljanjem i neovisnom prosudbom temeljnih političkih i ekonomskih problema? Demokracija nije dobro koje se može lagodno uživati. Naprotiv, ona je blago koje se mora svakodnevno braniti i ponovno osvajati neumornim zalaganjem.





# Zaključak

Analiza tehničkih obilježja birokratskog menedžmenta i njemu suprotnoga profitnog menedžmenta čine oslonac za primjereno i nepristrano vrednovanje obaju sustava djelovanja u svijetu podjele rada.

Javna uprava, upravljanje državnim aparatom prisile, nužno mora biti formalistička i birokratska. Nijedna reforma ne može ukloniti birokratska obilježja državnih ureda. Beskorisno je njih optuživati za sporost i tromost. Uzaludno je žaliti se na činjenicu da su ustrajnost, pažljivost i mukotrpní rad prosječnoga uredskog službenika po pravilu niži od prosječnog radnika u privatnom poduzeću. (Napokon, postoje mnogi državni službenici čiji je entuzijastični žar nesebično žrtvovanje.) U nedostatku neupitnog mjerila uspješnosti za golemu je većinu ljudi gotovo nemoguće pronaći poticaj za maksimalno zalaganje, što pak novčani izračuni profitnog poduzeća na jednostavan način osiguravaju. Nema smisla kritizirati birokratovo pedantno poštovanje krutih pravila i regulacije. Ta su pravila, štoviše, jedina sredstva da se zakon učini presudnim u vođenju javnih poslova i zaštiti građana od despotske samovolje.

Promatraču je lako optužiti birokratski aparat za ekstravaganciju. Ali upravitelj koji je odgovoran za pružanje savršene usluge vidi stvari iz drugog kuta. On ne želi preuzeti visoki rizik. On će radije ići na sigurno i dvostruko se osigurati.

Svi ti nedostaci tipični su za pružanje usluga kada se ono ne može provjeriti novčanim izvještajima dobiti i gubitka. Da-

kako, mi nikada ne bismo spoznali da je doista riječ o manjkavostima kada ne bismo mogli usporediti birokratski sustav s djelovanjem profitnog sustava. Taj često izvrgavani sustav “podmuklog” natjecanja za profit učinio je da ljudi postanu svjesni efikasnosti i željni krajnje racionalizacije. Ali mi smo u tome nemoćni. Moramo se pomiriti s činjenicom da se u poslovanju policijske postaje ili ureda porezne uprave ne mogu primijeniti dobro oprobane metode profitno usmjerenog poduzeća.

Ipak, sve to dobiva sasvim drukčije značenje kada se promatraju fanatična nastojanja da se cijeli proizvodni i distribucijski aparat pretvori u mamutski biro. Lenjinov ideal preuzimanja organizacije državne poštanske službe kao uzora za cjelokupnu organizaciju društva u kojoj je svaki čovjek kotačić golemoga birokratskog stroja<sup>36</sup> čini nužnim razotkrivanje inferiornosti birokratskih metoda u usporedbi s metodama profitnog poduzetništva. Cilj takvog istraživanja nipošto nije omalovažiti rad ubiratelja poreza, carinskih službenika i prometnih policajaca ili umanjiti njihova postignuća. Ali nužno je pokazati u čemu se bitnome razlikuju čeličana od veleposlanstva, tvornica cipela od matičnog ureda i zašto bi bilo pogubno reorganizirati rad pekarnice po uzoru na poštanski ured.

Ono što se vrlo pristranom terminologijom naziva supstitucijom profitnog načela načelom usluge dovelo bi do odbacivanja jedine metode koja omogućuje racionalnost i kalkulaciju u proizvodnji nužnih dobara. Profit koji je zaradio poduzetnik odražava činjenicu da je dobro služio potrošačima, odnosno svim ljudima. Ali kada je riječ o uspješnosti ureda, ne postoje kalkulacijske metode za utvrđivanje uspjeha ili neuspjeha.

U bilo kojem socijalističkom sustavu samo bi središnji ured za upravljanje proizvodnjom imao moć davanja nare-



36 Lenin, *State and Revolution*, 1917., New York, 1935., str. 44.

dbi, a svi ostali morali bi provoditi dobivene naredbe. Svi ljudi, osim cara proizvodnje, morali bi se bezuvjetno pokoravati smjernicama, zakonicima, pravilima i regulaciji koju je izdalo vrhovno tijelo. Naravno, svaki bi građanin mogao imati pravo predlagati određene promjene u tom golemom uređenju. Ali put od takvog prijedloga do prihvaćanja od nadležnoga vrhovnog tijela bio bi u najboljem slučaju tako dugačak i tegoban kao što bi danas bio put od pisma uredniku ili članka u mjesecniku kojim se predlaže amandman na zakon do njegova izglasavanja u parlamentu.

Tijekom povijesti pojavilo se mnoštvo pokreta koji su s entuzijazmom i fanatizmom zahtijevali promjenu društvenih institucija. Ljudi su se borili za svoja vjerska uvjerenja, za očuvanje svoje civilizacije, za slobodu, za samoodređenje, za ukidanje ropstva i kmetstva, za pravedan i pošten sudski postupak. Danas su milijuni fascinirani planom da se cijeli svijet preobliči u jedan biro, da se svakoga pretvori u birokrata i da se uguši svaka inicijativa. Raj budućnosti uprizoren je kao sveobuhvatni birokratski aparat. Cilj najmoćnijega reformskog pokreta koji je povijest ikada vidjela, prvi ideološki trend koji nije ograničen samo na dijelove čovječanstva već ga podržavaju ljudi svih rasa, nacija, religija i civilizacija jest sveprisutna birokratizacija. Poštanski ured model je za izgradnju Novog Jeruzalema. Poštanski je službenik prototip čovjeka budućnosti. Rijeke krvi prolivene su za ostvarenje tog ideala.

U ovoj knjizi nismo govorili o ličnostima već o sustavima društvene organizacije. Ne smatramo da je poštanski službenik manje vrijedan od bilo kojega drugog. Ono što se mora shvatiti jest da tjesnac birokratske organizacije suzbija inicijativu pojedinca, dok u kapitalističkom tržišnom sustavu inovator ima priliku za uspjeh. Prvi dovodi do stagnacije i očuvanja ukorijenjenih metoda, a drugi do napretka i poboljšanja.

Kapitalizam je progresivan, socijalizam nije. Taj se argument ne može osporiti upozoravanjem na to da su boljševici kopirali razne američke izume. Isto su radili i ljudi s Istoka. Ali iz toga ne slijedi zaključak da sve civilizirane nacije moraju kopirati ruske metode društvene organizacije.

Prvaci socijalizma nazivaju sebe progresivcima, a zagovaraju sustav obilježen krutim čuvanjem rutine i otporom svakom poboljšanju. Oni se zovu liberalima, a namjerili su ukinuti slobodu. Zovu se demokratima, dok čeznu za diktatorstvom. Zovu se revolucionarima, ali žele državu učiniti sve-mogućom. Obećavaju blagoslov božanskoga raja, ali planiraju svijet pretvoriti u gigantski poštanski ured. Kakva zamamna utopija! Kako plemenit razlog za borbu!

Protiv ovog svekolikog huškanja postoji samo jedno oružje: razum. Dovoljan je zdrav razum kako bi spriječio čovjeka da postane žrtvom tih varljivih fantazija i praznih krilatica.

# Indeks

## A

Adams, James Truslow, 136  
akademska sloboda, sloboda drža-  
nja nastave, 102  
Alger, Horatio, 113  
američki konstitucionalizam i bi-  
rokracija, 15-23  
Avdyenko, 127

## B

Beck, James M., 131  
birokracija  
    i poduzeće, 24-28, 73-80  
    i sveučilišta, 102-107  
    političke posljedice, 99-101  
    povijest, 13-23, 26-31, 55-56,  
    69-72  
    priroda, 55-72

## C

Chamberlin, William Henry, 127  
Comte, Auguste, 123  
Cripps, Sir Stafford, 136  
Crowther, J. G., 137

## D

demokracija  
    ekonomska, 37  
    zastupnička, 20-21, 56-59,  
    99-101, 142-143

državna vlast: upravljanje, regula-  
cija, intervencija, 13-23, 58,  
99-101, 107-112

## E

ekonomska znanost, 101-105  
ekonomska kalkulacija  
    i kapitalizam, 35-54  
    i socijalizam, 73-80  
upletanje državne vlasti,  
81-91

## G

Goethe, Johann Wolfgang von, 47

## H

Hayek, Friederich August von, 74  
Hewart of Bury, Lord, 131  
Hitler, Adolf. Vidjeti pod Nje-  
mačka

## I

Ickes, Harold L., 89  
ideje, inovacija, promjena  
    i birokracija, 117-121  
    i tržište, 26-28, 43-44  
imovina, pravo na vlasništvo, 108

## J

Juran, Joseph M., 66, 67

**K**

kapitalizam, 23, 32-33, 35-37, 108  
 Katolička crkva, 122-123  
 konkurencija na tržištu, 44

**L**

Laband, Paul, 98  
 Laski, Harold, 136  
 Lenjin, Vladimir Iljič, 12, 68, 136

**M**

Marx, Karl i marksizam, 17, 73-74, 103, 107, 118-120, 124, 134, 141  
 Mises, Ludwig von, 74, 75

**NJ**

Njemačka (nacistička), 39-40, 57-59, 70, 75, 82, 99, 106-107

**O**

obrazovanje i ekonomska znanost, 101-107

**P**

Platon, 121  
 Pohle, Ludwig, 106  
 pokret mladih, 113-117  
 profitni sustav, sustav dobiti i gubitka  
 upletanje države, 59-66, 81-91  
 vodič u proizvodnji, 107-108  
 propaganda, 133-137

**R**

računovodstvo, knjigovodstvo, 46-48  
 rad i zaposlenost

na tržištu, 51-54  
 u birokraciji, 64, 68-72, 87-89  
 Rappard, William E., 136  
 Rat, proizvodnja, 39-41, 45-46  
 Rimsko carstvo, 125  
 Robinson, Joan, 137

**S**

Saint-Simon, Count Henri de, 123  
 sloboda mišljenja, govora i tiska, 136-137  
 socijalizam, središnje planiranje, 73-75, 81-82, 110-112, 117-121, 126, 138-143  
 Stresemann, Gustav, 106  
 stvaralački genij, 26-27  
 suverenitet potrošača, 35-51  
 sveučilišta u Europi, 102-107

**T**

Totalitarizam, diktatura, 18, 21, 28-31, 38-39, 57, 93-96, 124-125. Vidjeti također pod Njemačka i socijalizam  
 Treći put, sustav između socijalizma i kapitalizma, 23, 140-142

**V**

Velika Britanija, 18, 30, 39-40, 87, 136-137  
 Veliko poduzeće  
 birokratsko upletanje, 24-28, 81-87  
 usmjerenost na profit, 46-51

**W**

Webb, Sidney i Beatrice, 107  
 Woodward, William E., 23



IZDAVAČ

*Institut za javne financije, Zagreb, Katančićeva 5, Hrvatska  
www.ijf.hr, e-mail: ured@ijf.hr*

UREDNIŠTVO

*Institut za javne financije  
10000 Zagreb, Katančićeva 5, Hrvatska, p.p. 320;  
tel.: (+385 1) 48 86 444; 48 19 363;  
fax: (+385 1) 48 19 365*

ZA IZDAVAČA

*Katarina Ott*

GLAVNA UREDNICA

*Katarina Ott*

LEKTURA

*Zlata Babić*

GRAFIČKO OBLIKOVANJE OVITKA

*Zlatko Guzmić*

GRAFIČKA PRIPREMA I TISAK

*Gipa d.o.o., Zagreb, Magazinska 11, Hrvatska*

NAKLADA

*500 primjeraka*







U knjizi *Birokracija* Mises oštro razgraničuje dva načina na koja se mogu ustrojiti odnosi među ljudima. Jedan je način profitni menadžment, koji omogućuje miroljubivu suradnju na tržištu, na korist ili trošak svih izravno uključenih. Drugi je birokratski menadžment, sustav državnog upravljanja i regulacije koji pomaže jednima na štetu drugih i čini uvjete lošijima nego što bi bili bez njega. Državna vlast koja djeluje na birokratski način nužna je radi zaštite života i vlasništva ljudi nad kojima ima nadležnost, ali u sva se ostala područja ne bi smjela upletati. Miroljubivo djelovanje i razmjena pojedinaca koji rade, trguju i surađuju jedni s drugima na dobrovoljnoj osnovi trebalo bi se ostvarivati unutar sustava profitnog menadžmenta.

*Bettina B. Greaves*

---

Ludwig von Mises (1881-1973), uz Carla Mengera i Eugena von Böhm-Bawerka, jedan je od najistaknutijih pripadnika *austrijske škole ekonomske misli*. Razvio je ekonomsku znanost koju obilježava deduktivni pristup zasnovan na temeljnom aksiomu da ljudi djeluju svrhovito kako bi ostvarili svoje ciljeve. Premda bi ekonomska analiza trebala biti "vrijednosno neutralna", Mises je zaključio da je jedina održiva politika za čovječanstvo ona neograničenog *laissez-fairea*, slobodnog tržišta i nenarušenih vlasničkih prava, prema kojoj je država strogo ograničena na zaštitu života i vlasništva unutar svog područja. Najvažnija Misesova djela su *Human Action: An Economic Treatise* (1949), *Theory and History* (1957), *Socialism: An Economic and Sociological Analysis* (1922) i *Theory of Money and Credit* (1912).

*Murray N. Rothbard*

