

UVOD

1. 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*¹ 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 službenik 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?

¹ Visoki nadsavjetnik, funkcija koja je u Prusiji približno odgovarala mjestu kancelara (nap. prev.).

2. 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*², 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, odnosno 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.

² 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.)

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 državnom nadzoru 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. Pobjedili 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 glasuju 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 tvorci 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.

Ludwig von Mises: Birokracija

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. Glasači 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 pojedinim 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 usmjeravaju 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 proglasi zadaćom države, mora se odrediti cijelo mnoštvo cjenovnih plafona, s tim da je mnoge od njih zbog promijenjenih uvjeta nužno

Ludwig von Mises: Birokracija

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 papra 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

Ludwig von Mises: Birokracija

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 pljačke nacionalnog dohotka".³ 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 upravljanja 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.⁴ Građani moraju odabrati između kapitalizma i socijalizma ili, kako kažu mnogi Amerikanci, između američkoga i ruskog načina života.

³ W. E. Woodward, *A New American History*, New York, 1938., str. 808. Na koricama 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.

⁴ Vidjeti prethodni navod, str. 117-119.

Ludwig von Mises: Birokracija

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.

3. 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; dioničari - 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

Ludwig von Mises: Birokracija

državi. Njezin je najopćenitiji uzrok "golema veličina organizacije".⁵ Stoga je ona neizbježno zlo.

Ova će knjiga pokušati dokazati da tvrtka koja teži ostvarivanju 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".⁶ 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 Führeere poput Hitlera i Mussolinija.

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 obučiti. 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

⁵ Vidjeti Marshall E. Dimock and Howard K. Hyde, *Bureaucracy and Trusteeship in Large Corporations*, TNEC Monograph br. 11, str. 36.

⁶ Vidjeti Dimock and Hyde, *loc. cit.*, str. 44, i članci koje oni navode.

Ludwig von Mises: Birokracija

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 genijalni 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 prijetnja. Oni uživaju te prividne povlastice sve dok su zadovoljni ostvarivanjem svoje poslovne aktivnosti na tradicionalan način i dok ne povećavaju njezin opseg.⁷ Njihov je daljnji 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. Suvremena politika veže ruke inovatorima gotovo na jednak način na koji su to činili srednjovjekovni cehovski sustavi.

4. 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

⁷ 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.

Ludwig von Mises: Birokracija

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 zavladao je anarhija. Feudalci, izvorno samo nositelji dužnosti i kao takvi podređeni autoritetu središnje vlasti, postali su doslovno neovisni gospodari, stalno se boreći međusobno i protivući 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.) uvezao 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.

Ludwig von Mises: Birokracija

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.

5. ALTERNATIVA: PROFITNI ILI BIROKRATSKI MENEDŽMENT

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

Ludwig von Mises: Birokracija

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.