

## НЕКИ ПРОБЛЕМИ ПРЕЛАЗА НА СИСТЕМ ДРУШТВЕНОГ САМОУПРАВЉАЊА\*

Систем друштвеног самоуправљања изграђује се у Југославији управо четврт стољећа од почетка револуције и стварања првих облика не-централног управљања у њој, што представља пресудну полазну тачку на том путу. Двадесет и пет година је, ипак, врло кратак рок, ако узмемо у обзир да се ради о друштвеним промјенама које по сложености и новости не заостају за онима које описује Енгелс у вези с настанком територијалних политичких заједница, држава. Југословенско самоуправљање показује се, наиме, све више као специјални случај једног опћег процеса фундаменталног мијењања структуре људских односа, у првом реду односа људи на раду. Овај процес, који почиње заправо с индустријском револуцијом у западној Европи, одражава се нарочито дубоко на начину управљања друштвеним пословима.

Управљање се врши у скуповима међусобно повезаних организација, у управним системима. У Југославији, коју оvdје узимамо само као примјер, можемо разликовати три таква управна система. Апарат територијалних друштвено-политичких заједница, од опћине до федерације, традиционални систем државне управе, централне и локалне. Затим мреже самосталних институција у привреди и на другим подручјима за које Устав из 1963. уводи скупни назив „радне организације“. И, коначно, у удружењима грађана, друштвеним организацијама, које по карактеру својих циљева свакако заслужују обиљежје друштвености.

Иста три облика управљања налазимо и у другим земљама, без обзира на то да различита структура доминантних интереса у разним друштвима увјетује различите режиме управљања у њима. Свадје ипак постоји ближа и чвршћа веза система државне управе с институцијама политичке власти са свим конзеквенцама које такав однос има. Исто тако, категорија коју код нас сачињавају радне организације свадје — премда с разликама у квантитету — ужива већу појединачну самосталност него што је видимо код организација у саставу државног управног система. И удружења грађана имају више-мање свадје обиљежје веће добровољности, веће аутономије индивидуалних чланова, те попутну појаву потенцијалне интересне супротности између чланова и професионалног апарата.

Ове сличности које повезују три главна управна система преко граница географске удаљености, хисторијских традиција, ступња економске развијености, типа друштвено-економског и политичког уређења, наводе на

\* Реферат на симпозијуму „Управа и самоуправљање у Југославији“, одржаном у организацији Високе управне школе у Загребу од 6—8. XII 1966.

хипотезу о овисности система управљања од неких константа опћег кретања друштвеног развоја. Ову смо хипотезу разрадили на другоме мјесту (1) и овдје ћемо је само укратко резимирати.

Три главна система управљања, према постоје сва три паралелно данас, а постојала су, бар дјеломично, и раније, нису увијек били у истом међусобном односу. У ранијим стадијима развоја тежиште је на удруживању људи, на сумирању радне и борбене способности појединаца њиховим укључивањем у групу и подређивањем групе. Главни извор кохезије ових група јест егзистенцијална овисност чланова од цјелине, из које произлази, у једну руку, захтјев безувјетне лојалности колективу и извјесна једнакоправност односно једнакост унутар колектива, а с друге екстремна интересна опозиција између група. У даљњем се развоју персоналистички систем распада под утјецајем пораста важности земље као производног средства и тежиште прелази на нови облик управљања којем је подлога монопол средстава принуђивања на одређеном територију, институција политичке власти. Тај систем доминира до најновијег времена над свим другим облицима управљања и ми смо га назвали, према територијалној организацији политичке власти на коју се ослања, територијалним. Међутим, с индустријском револуцијом важност земље као производног средства почиње релативно опадати у односу према економском значењу индустријске производње. Услијед тога долази до новог помицања тежишта и у односу међу облицима управљања. Појављује се нови облик који називамо функционалним (2), обзиром на то да се његова унутарња повезаност и кохезија оснива у првом реду на јединству функције, техничке сврхе. И у функционалним институцијама постоји лична лојалност појединаца према институцији у којој раде. И у њима власт, у облику организационе хијерархије, намеће дисциплину. Разлика је само у томе, што постојање и дјеловање установа у функционалном систему не овиси начелно и у првом реду од ових метода одржавања кохезије. Оне представљају било попутне појаве, епифеномене настале на бази повезујуће снаге заједничког циља, техничке сврхе установе, било остатке прошлости односно рјешења за прелазно раздобље.

Функционални систем управљања у свом типски чистом облику, уколико тај већ данас можемо установити, имао би слиједеће главне значајке: — Систем као цјелина и поједини његови дијелови — установе или институције, односно радне организације у нашој терминологији — повезани су унутар себе и између себе функцијом коју трајно врше. Линије и интензитет међусобне интеракције људи у њима, карактер материјалних средстава и уређаја које обухваћају, локација, везе с вањским свијетом, све је то одређено функцијом. У крајњем случају та је одређеност тако јака да се с

(1) „Управљање друштвеним пословима“ Зборник Високе управне школе, Загреб, 1964; „Територијално и функционално управљање“ Зборник Правног факултета, Загреб, бр. 1—2, 1965.

(2) Као што је тачно, да сва три система управљања постоје паралелно и да се ради само о релативној њиховој међусобној важности, тако и њихови називи означавају обиљежја која, у извесној мјери, мора имати сваки управни систем. Сваки представља облик удруживања људи, састоји се од људи као чланова и у том је смислу персоналистички. Сваки од њих има одређени акциони радијус у простору, налази се на територију, и с те је стране територијалан. Коначно, сваки врши неку функцију, има одређену сврху, па бисмо га с тог становишта могли назвати „функционалним“.

промјеном функције мијења у ствари и установа односно систем. Око вршења функције кристализирани су и сви интереси, примарни и секундарни, који су били повод оснивања установе односно који су настали у вези с њезиним дјеловањем. Задовољавање свих тих интереса овиси, у нормалном случају, од тога да установа постоји и ради.

— Обзиром на одлучујућу важност функције, радног процеса, у функционалном систему и у поједином његовом дијелу, структура трајних односа међу људима на раду у њима поприма нови карактер. Власт као кохезионо средство, у облику организационе хијерархије, постаје у исти мах непотребна и неприхватљива. Технолошка диференцираност и сложеност посла тражи високу стручност људи који тај посао раде, тим више што се с процесом повезане рутинске радне операције све више пребацују на системе стројева. Послови ових специјалиста не могу се више координирати хијерархијским наређивањем. Пресудна улога у доношењу техничких одлука о поједином послу премјешта се на „дно“ некадање хијерархијске пирамиде, а ранији „виши“ нивои управљања претварају се, у техничком погледу, у помоћне тачке за комуникацију односно за вршење акцесорних послова који су потребни за одржавање система, а својом би хетерогеношћу нерационално оптерећивали основна стручна радна мјеста. Умјесто пирамиде добивамо слику мреже, сплета мјеста и радних јединица повезаних линијама комуникација.

— Опћенитије одлуке техничке нарави произлазе из објективне ситуације и доносе се на одређеним радним мјестима у овисности од те ситуације, а не више произвољно. Постоји, међутим, и интересни аспект заједничког рада, одговор на питање, коме тај рад односно његови резултати иде у прилог, коме користи, чији се интереси у том процесу задовољавају. У функционалном систему ова се питања рјешавају, начелно, судјеловањем конкретних група интересената. Без реалне, институционализоване могућности оваквог судјеловања функционални систем не може функционирати. У том је смислу самоуправљање предувјет функционализма.

— У свом дјеловању у цјелини функционални систем није овисан ни о једном поједином командном центру. По својој природи тај је систем плурицентричан. Свака се тачка у систему у даном случају, и за дану ситуацију, може претворити у центар, то јест дјеловати као координациона тачка. Свака тачка у систему може покренути иницијативу за процесе и промјене који се односе на систем као цјелину. Увјети под којима се то ради и правила по којима систем реагира садржани су у оквирима самог система. А ови се оквири баш у првом реду утврђују овом или оном врсти коалиционог договора између група интересената у систему и у односу на систем. (3)

(3) У индустријски развијеним земљама продро је процес функционализације у свијест људи најприје у вези с проблемима мотивације за рад. Након критике класичних економистичких предочаба о искључиво економској мотивацији, почела је превладавати психолошка школа која пресудну улогу у мотивацији приписује психолошкој клими односа међу људима на раду, прихваћености појединаца у радној групи, мишљењу других чланова групе о њему. Из тог гледања произашла је техника тзв. људских односа, али и мисао о важности групе и њеног функционирања у склопу радних организација. Критичари „људских односа“, у другој половини XX-ог вијека, стали су указивати на негативне ефекте коју традиционална хијерархијска структура има сама по себи на мотивацију. Никла је идеја партиципације, судјеловања у одлучивању, као битног предувјета адекватне мотивације под

Систем друштвеног самоуправљања у Југославији представља наш специфични облик функционализације управљања, увјетован посебним околностима мјеста и времена, а нарочито свјесним карактером читавог потхвата. Нарочито је значајно, да се ова свјесна акција одвија у земљи која је релативно неразвијена по низу економских, организационих и образовних димензија. Стога је разумно очекивати и нарочите проблеме у току тог хисторијског прелаза за који у свијету и у најразвијенијим земљама нема преседана. Овдје ћемо најприје скицирати опће увјете прелаза, а затим покушати предвидјети неке специфичне аспекте процеса функционализације код нас.

I — Превладавање одређеног система управљања очитује се у томе, да владајући систем даје оквир и основно обиљежје одвијању управљања друштвеним словима, па и оним организацијама које спадају у систем различит од владајућег. Тако у доба доминације територијалног управљања главна улога припада систему државне управе. Државни систем управљања, у уској вези с политичком организацијом државног суверенитета, одређује увјете постојања и рада свих организација на државном територију, он их регулира и надзире, рјешава евентуалне интересне сукобе који се појављују у вези с њиховим дјеловањем. На крају, основна значајка територијалног система, територијалност и власт, почиње се одражавати и на другим организацијама и системима. Удружења грађана стварају се за одређени териториј односно структурирају се према државној територијалној подјели. У радне организације уноси се принцип власти, на тај начин што се координација рада у њима постижава методом хијерархије, ступњевањем надређених и подређених, гдје први према другим имају одређене овласти,

увјетима аутоматизације и других карактеристика рада у сувременим радним организацијама. Та се концепција све више претвара у владајућу.

У најновије доба, међутим, интерес се све више усмјерава на проблем функционирања плурицентричних система, дакле на противни пол од појединачне мотивације у односу на проблематику функционалних система. То се очитује у све већој актуелности проблема планирања које се не схваћа више као претежно економистичка техника предвиђања и распоређивања, већ као комплексна дјелатност усмјеравања цјелокупног друштвеног развоја у одређеној заједници.

У оквиру теорија плурицентризма на политичком пољу и на подручју управљања интересантни су радови Линдблома. Он описује методу међусобног прилагођавања више међусобно донекле неовисних одлучилаца као методу координације која није мање корисна, а често и кориснија од методе централног ауторитативног одлучивања. И то како по линији интереса, јер ће прилагођавање — које укључује преговарање — бити вјероватно праведније према свим интересима него било који централни доносилац одлуке, тако по техничкој, јер се одлуке у сложеним ситуацијама управљања доносе у ствари инкрементално (то јест успоређују се само разлике међу алтернативама, а не алтернативе у цјелини), серијално (то значи да је могуће враћање на исти проблем па стога и коректура ранијих одлука), парцијално (цјелина је сувише комплексна да се захвати одједном) и ремедијално (тежиште је, наиме, на исправљању акутних недостатака и на рјешавању проблема који су у даном тренутку постали актуални). Централни одлучилац не може обухватити исти број релевантних елемената, а нема, према искуству, ни разлога вјеровати да је рационалнији, нити досједнији у односу између разних одлука по садржају или времену. (v. Charles E. Lindblom: *The Intelligence of Democracy — Decision Making Through Mutual Adjustment — The Free Press, New York, Collier MacMillan Ltd. London, 1965*).

На подручју планирања индустријских система Линдбломовој се концепцији приближавају идеје Le Fola, који говори о „контроли“ (у енглеском смислу ријечи) на двије равине, микро и макро, а посебно у „немирним“ ситуацијама. Додирна тачка с Линдбломом је у томе што Le Fol сматра да се макро контрола постижава путем планова појединих предузећа који се нужно темеље на међусобним односима и оквирним увјетима система. (v. Jacques Le Fol; *Pour une théorie générale du controle dans la société industrielle — Revue administrative, Paris, No. 88/1962. str. 365—372*).

које можемо разумјети само као пројекцију институције власти из њезиног основног подручја примјене, као власништва и суверенитета у територијалном управљању, на подручје гдје нема начелне потребе за њом.

Напротив, у прелазним раздобљима можемо очекивати у извјесном смислу равноправну коезистенцију између система. Бар неко вријеме нема неке опће доминанте која би давала тон свим односима управљања. Читава је ситуација, наравно, динамична у том смислу, да су промјене структуре и метода, односа унутар појединог система и међу системима, брже него у раздобљу релативне стабилизације једног система као доминантног. Ако смо навикли на конфликтни модел друштва, можемо говорити о борби новог система са старим.

У ствари, у односу функција и структура, садржаја и облика међусобне повезаности у управљању, логички су могуће четири комбинације: — Стари се садржај одржава у старим облицима, као, примјерице, код класичних ресора државне управе, нарочито код војних и пара-војних формација, или код организације претежног дијела обртничке привреде.

— Стари се садржај појављује у новим формама; рецимо у облику продирања односа власти у функционалне радне организације, у подuzeћа и установе.

— Нови се садржај пробија кроз старе облике; примјер бисмо, можда, могли видјети у нашем комуналном систему који покушавамо изградити на темељима територијално децентрализоване државне управе, старог система локалне самоуправе. (4)

— Нови садржај, коначно, ствара и нове форме, као у примјеру радничког самоуправљања које се шири у све радне организације.

Комбинације елемената у појединим организацијама само су одраз и симптом стања у систему, у међусобним односима старог територијалног и новог функционалног начина управљања.

Опћа динамика система детерминирана је брзином промјене, која тиме постаје главним показатељем за анализу прелаза од једног система на други уопће.

Сваки систем садржи у себи опреку између јединства цјелине и самосталности дијелова. Ни један од ова два пола не смије до краја превладати над другим, ако систем као систем треба да се одржи. И повезаност цјелине и аутономија дијелова мора бити различита од ништице. Што је већа бр-

(4) Особност комуналног система код нас у односу на систем локалне самоуправе је посебно питање, које захтијева и посебну обраду. За нас је интересантно у првом реду да знамо, спада ли комунални систем у ствари у шири систем територијалног управљања, или смо га успјели претворити у координативни механизам друштвеног самоуправљања, тако да је постао дио функционалног система. На то је питање могуће одговорити, односно бит ће могуће одговорити с временом, једино у односу на друштвени систем као цјелину, а не разматрајући само опћине и друге саставне дијелове комуналног система. По формалним значајкама самих локалних јединица нема битних разлика између, примјерице, схваћања Парсонса и наших дефиниција. И Парсонс говори о локалној заједници за коју је карактеристично заједничко становање, близина мјеста рада односно занимања, организација локалне власти коју он зове јурисдикција, и „комплекс комуникација“. Тај комплекс покрива све могуће форме повезаности и међусобног деловања, па и оне које ми сматрамо обиљежјима комуне (v. Talcott Parsons: *The Principal Structures of Community — A Sociological View*, у књизи *Community*, C. J. Friedrich ed. — *The Liberal Arts Press, New York, 1959*).

Јасно је ипак, да Парсонс мисли на заједнице посве другачијег типа него ми. Разлика може, дакле, да произлази само из деловања система као цјелине које се онда одражава и на појединим његовим саставним дијеловима.

зина промјена кроз које систем пролази, то је напетост између његова два пола већа, то су амплитуде осцилација између њих јаче. Будући да се сваки систем састоји од дијелова који су, по некој димензији, и опет системи, то ово правило о повећању ентропије у систему услјед брзине промјене важи како за цјелину система тако за његове дијелове. Чињенично је питање, је ли кохезивност односно стабилност у току промјена — својство које кибернетичари зову ултрастабилност — већа код система или код његових дијелова.

Према искуству, код управних је система стабилност дијелова, управних организација, већа од стабилности система као цјелине. Према томе, можемо у односу на промјене кроз које пролазе системи управљања разликовати три брзине: темпо који може издржати систем као цјелина и његови дијелови, темпо који је издржив за дијелове али није за систем, и најзад, који не може издржати ни систем ни његови дијелови. (5)

Темпо промјена, а тиме и ступањ ентропије, овиси прије свега о факторима унутар самог система. Према начину своје конструкције поједини систем садржи тенденцију појачања-систем специфичног појавног облика, генеричке системске напетости између јединства и самосталности. На тај начин, хисторијски, персоналистички систем управљања запада у кризу услјед тенденције пренаглашавања кохезивности, подређености појединца групи, и опозиције према другим системима. Територијални систем почива на постојању једног центра и стога тежи према централизацији, према концентрацији контроле у техничком и према доминацији у интересном погледу. (6) За сада је отворено питање нема ли и у функционалном систему

(5) У којој се мјери брзина систематских промјена повећава и другдје у свијету показује нагло повећање занимања за проблеме одржавања система у „немирној околини“. Emery i Trist, у односу на привредна предузећа и друге организације које раде под увјетима конкуренције, разликују четири могућа стања околине у којој организација дјелује: мирна и хомогена околина, илустрирана примјером савршене конкуренције, која од организације тражи само снажажење од случаја до случаја, тактику; групирана околина, гдје се организације повезују и дјелују смишљено заједно, тако да поједина организација поред тактике мора развити и стратегију на дуљи рок, илустрација је олигополна привреда; реактивна околина у којој су увјети опстанка отежани, па поједина организација, поред стратегије и тактике властитог функционалног дјеловања, подузима и операција да би елиминирала своје конкуренте или се обранила од сличних маневара с њихове стране; и коначно турбулентна околина, гдје из саме околине произлазе ефекти који битно мјењају увјете рада и егзистенције поједине организације. (v. F. E. Emery and E. L. Trist: *The Causal Texture of Organizational Environments, Human Relations*, vol. 18, str. 21—32).

Исту мисао о ступњевима брзине промјена примјењује Eisenstadt на политичке системе и разликује: промјене којима се постојећи систем може прилагодити; тоталне промјене које значе не само мијењање кључних друштвених улога и група него и „промјене основних норми, симбола, вриједносних оријентација политичког система“, дакле превладавање новог система; и маргиналне промјене, које би се најбоље могле карактеризирати реченицом, да стари систем више није, а нови још није у стању осигурати стабилну превласт. (v. S. N. Eisenstadt: *The Political Systems of Empires — The Rise and Fall of the Historical Bureaucratic Societies*, The Free Press of Glencoe, 1963, str. 313—314).

Дегенерација територијалног система очитује се у првом реду у декомпозицији његове основне институције, власти. Једном од главних компонената политичке власти — као трајне власти на одређеном територију, на темељу монопола физичке принуде — сматра се, од Маха Вебера на овамо, њезин легитимитет, то јест предоцба о њезиној оправданости, код оних који јој се покоравају. Зато и сматра Lasswell да политички систем постаје нестабилан, кад се „законита власт раздваја у претензију власти на једној страни и у голу силу на другој“. (Harold D. Lasswell: *Conflict and Leadership — the Process of Decision and the Nature of Authority*, u knjizi *Conflict in Society*, edited by Anthony de Reuck and Julie Knight, J. & A. Churchill, Ltd. London, 1966, str. 210).

(6) Ову тенденцију територијалних система према централизацији увјерљиво показује Crozier за француску државну управу. Бирокартски *circulus vitiosus* води

таква уграђена погрешка конструкције у смјеру супротног пола, прејакот наглашавања функционалне самосталности дијелова. Кумулација притиска у једном правцу у систему доводи најприје до стања привидне стабилности, па и имобилизма, али на крају изазива промјене које су много интензивније, далекосежније, а тиме и „брже“, него што би биле нормалне хомеостатске корекције равнотеже.

Друга група фактора који убрзавају темпо промјена долази из околне управних система. Премда ове факторе не можемо све регистrirати или класифицирати, ипак се намеће опћа констатација да се дјеловање егзогених фактора појачава, да се читав темпо друштвеног развоја убрзава. То је посљедица кумулативног карактера неких основних друштвених константи. Тако се, у првом реду, кумулира технолошки развој и с њиме продуктивност; сав ранији напредак придонио томе да напредак у будућности буде бржи. Акцелерација технолошког прогреса одражава се на производним односима, на проширењу „хоризонта очекивања“, на смањењу удаљености и све ужем испреплитању дјелатности и интереса на свијету. До нарочитог скраћења временске перспективе развоја долази услјед револуционарног развијања постојећих структура власти у друштву. Такав догађај представља прилику за све прогресивне елементе у заједници да дођу до изражаја и да својом свјесном акцијом доведу до извјесних промјена у структурама које ће представљати трајни добитак у хуманизацији људских односа и у техничком напретку. Међутим, временски размак у којем се такав ефект може постићи, ако иначе технолошки увјети у друштву и економији још нису дозрели, је релативно кратак. Постоји тенденција да се у празнини створеној револуцијом нова власт реконструирана према старим обрасцима. Изграђивање новог система под таквом временском пресијом показује онда, природно, знакове ужурбаности; темпо промјена се знатно појачава. Временски је ток прелаза поремећен такођер услјед све чешћих међусобних контаката између разних дијелова свијета и утјецаја који, директно или индиректно, развијене земље врше на мање развијене. У таквим случајевима и опет долази до свјесне акције одређених група које настоје да убрзају развој властите земље како би се што брже приближила једном од модела развијености који су се одабрали као узор. Посљедица је таква акцелерација промјена која не само да ломи традиционалне системе, већ често разбија и њихове елементе, тако да у таквим срединама долази до озбиљних криза. Тада могу често и оне групе које су дале иницијативу за убрзање промјена изгубити контролу над темпом (7).

од тежње на неособношћу управних правила — да би се створила заштита од произвољности, од емотивних момената у одлучивању — и од тежње за изолацијом оних на које се одлуке односе од оних који их доносе, до кумулације одлучивања према врховима, то јест до централизације. Централизација повлачи за собом губитак еластичности, потешкоће у провођењу потребних техничких иновација, јер су одлучиоци на врху углавном концентrirани на питања „интерне политике“, то јест постојања и одржања система као таквог. Кад промјене постану заиста неизбежне, оне нису постепене, него до њих долази акцијом одозго, у форми кризе. Тако да се у систему измјењују дуга раздобља релативног мртвила с кратким али жестоцим кризама (v. Michel Crozier: Pour une theorie sociologique de l'action administrative, u knjizi *Traité des sciences administratives*, Georges Langrod ed. cit. према korekturi, osobito str. 772 i sl.).

(7) Појачано бављење проблемима убрзаног развоја и његових потешкоћа посљедица је, нарочито, техничке сурадње између развијених земаља и земаља у развоју.

У друштвима гдје се прелаз од једног на други систем управљања врши убрзано, из било којег разлога, треба рачунати с инерцијом старог система с једне стране, а с нехомогеношћу нових структура с друге.

Старе су форме много жилавије него што то у првом одушевљеном налету изгледа. Револуције успијевају у први мах разбити само одређену конкретну констелацију власти. Живот који даље тече, међутим, треба канализирати у неке институционалне канале и у том моменту стари односи показују изненађујућу моћ репродукције. Тако и код обарања одређеног облика територијалне власти, и поред укидања приватног власништва, настаје врло силовита тенденција, да се несигурност прелаза докрајчи реконституирањем нове власти, под каквим било „револуционарним“ називима, у територијалном облику с ознакама централизма и свеобухватности јаче израженима него икада (8).

Потешкоће и пресија који произлазе из брзине промјена — опадање техничког нивоа службе, лична несигурност, умор од мобилизације преко

У вези с управљањем дао је моделе оваквих ситуација F. Riggs, углавном на основу својих искустава у акцијама техничке сарадње у Тајланду и на Филипинима. Од Riggsa, који је необично склон формирању источњачких неологизама, потјечу појмови „призматског друштва“, економије типа „базар-кантина“, и „сала-модел“ управе.

Нагла потреба за проширеном управом често у таквим земљама прелази могућности достигнуте продуктивности, од чега настаје низ негативних посљедица које Riggs обухвата називом „синдром овисности“. На основу управе и власти ствара се једна паразитска група која експлоатира и групу привредних подузетника, које Riggs сматра кључном групом у економском развоју, и претвара их у „парија-капиталисте“. Између њих и групе политичких властодржаца нема довољне циркулације. Вриједности се кумулирају; тко има политичку власт, тај има и економска средства, друштвени углед итд. У исти мах, међутим, управни систем ипак није доста јак да недвосмислено наметне своје законе друштву; раскорак између прописа власти и стварног понашања људи је врло велик. У економији влада неодреденост цијена, стога цијенкање („базар“) односно фаворизирање одређених група („кантина“). Код људи нема осјећања припадности једној државној заједници, већ у ствари постоји много заједница на истом територију, заједница рођака, пријатеља, суплемента и земљака сваке руке. У управи влада правило да људи који од управе нешто траже сами и плаћају за такву услугу и да управа ради према томе тко је појединац који се на њу обраћа, а не према неособним правилима. Управа је, на примитивном нивоу, испреплетена с политиком, с интересима група и појединаца (такву управу Riggs зове „сала-модел“, према „сала“ израз за уред у Тајланду). Друштво захваћено синдромом овисности (сцил. од политичке власти) је друштво прелазног раздобља које Riggs назива призматским (јер је попут призме на средини између недиференцираног традиционалног друштва и диференцираног модерног). Друштва која је Riggs проматрао налазе се у ствари тек на прагу формирања територијалног система управљања, негде око тачке гдје Енгелс описује антикну Атену и Рим, а с друге стране на њих заиста дјелују снаге које потичу из функционалних тенденција развијених савремених индустријских држава. (v. Fred W. Riggs: Prismatic Society and Financial Administration — Administrative Science Quarterly, Vol. 5 No. 1, June 1960. i The Ecology of Public Administration, Asia Publishing House, New Delhi, 1961).

(8) Таква реконструкција територијализма и јаке власти чини се револуционерима посве природном. Они је чак истичу као предност и снагу новог система. Примјер за то узет је намјерно из Пољске, гдје су ипак прогресивне снаге увијек биле врло јаке и реагирања на централизам врло изражита.

Тако Wiatr, говорећи о друштвеном и политичком систему нове Пољске, каже: „Према томе, за разлику од модела спонтане интеракције појединачног понашања, социјалистичко друштво доводи до друштвених промјена користећи политичку власт. У тој ситуацији политичке институције добијају ново значење. Они нису само заштита слободног функционирања економског система већ напротив, постају интегрални дио економског система. Тај систем не би могао функционирати без ових централних надлежстава која доносе и извршавају одлуке које се односе на друштвене макро-процесе“. (Jerzy J. Wiatr: Socialist Industrialization. The Political System. The Local System. у књизи Local Political System in Poland, edited by Krzysztof Ostrowski and Adam Prezowski, Institute of Philosophy and Sociology P. Y. N., Warszawa, 1965, str. 3).

Локалне јединице тог система територијалног управљања у најчишћем облику „повезују локални систем усмјеравајући и контролирајући подређене установе као и координирајући и контролирајући самосталне установе“. (Wincjusz Narojek: The Structure of Power in a Local Community, у цит. књизи стр. 25).



уобичајене и навикнуте раazine, алијенације због губитка интересних позиција ове или оне врсте — кумулативно појачавају инерцију старих облика (9).

С друге стране, управни системи су тако комплексне појаве, да не могу одједном нови и готови осванути на друштвеној позорници. Неједноличност, недоршеност, дебаланси сваке руке су, стога, неминовна попрадна појава прелазних раздобља. Тако неизбјежна, у ствари, да је најбоље научити се живјети с њима умјесто да си правимо илузије да се ради о часовитим кризама. Посљедица је оваквог стања раскорак који постоји свагдје између слике и стварности. Између модела који произлази из прописа, планова, програма, начела, и живота у којем сви ти инструменти имају обично много мањи акциони радијус него што њихови доносиоци претпостављају. Разочарања до којих доводи прије или касније доживљај овог раскорака рађају онда схваћања о „елитној“ улози и „мисији“ ове или оне групе, до волунтаристичке и субјективистичке интерпретације властитог положаја и могуће друштвене акције. (10)

Екстремне реакције на ове потешкоће које произлазе из губитка контроле над темпом друштвених промјена јесу регресија и антиципација. Регресија значи одустајање од новог и враћање на старо у основним питањима карактера система (11). А антиципација значи нереалистичко понашање, као да су извјесна рјешења нађена, извјесни проблеми рјешени, извјесни ниво већ досегнут, у супротности са стварним стањем (12).

II — Основно је питање, могу ли се свјесно примијенити, односно систематски и трајно примјењивати, средства и методе која ће утјецати, и то на предвидив начин, на брзину кретања, на притисак којем се излажу

(9) Интересантан примјер сложености личних оријентација која произлази из оваквих ситуација даје Crozier (op. cit.) у великим управним организацијама у Француској. Горњи слојеви хијерархије, сигурни у свом техничком знању и капацитету даљег развоја, прихватају техничке новости. Али несигурни у свом друштвеном положају, махом су социјално конзервативни. Напротив, доњи слојеви који се боје да би техничка иновација могла поништити њихову ограничену стручност, конзервативни су у техничком погледу, али су у друштвеном револуционарни (стр. 768).

(10) О елитама је ријеч тек онда, кад постоји бар извјесна мјера друштвеног плурализма. У монолитној територијалности елита је институционализирана у систему, па је стога мање релевантно тражити неке друге елитне групе (усп. Најорек, оп. цит. стр. 38).

(11) Главни регресивни облик у раздобљу прелаза од територијалног на функционални систем је бирократизам. Нагло повећање диференцијације, како техничке тако интересне, у почетним фазама функционализације, олакшава посао бирократским снагама које се ослањају обично на јаке и разгранате организације, док против себе каткада немају компактне снаге која би им била равна, јер су носиоци функционализације рзасути по установама и подuzeћима, јер су дисперзијом раздијељени у много интересних група и групаца.

Eisenstadt третира бирократију као кулминациону тачку територијалног система. На питање, што иза тога, међутим, не даје јасни одговор. Сва историјска друштва којима он приписује бирократске значајке распала су се прије него су технолошко-друштвени увјети за функционализацију били дани или бар били дозрели. Стога се и бирократски системи враћају, регресијом, у предбирократски стадиј (оп. цит. стр. 349). У модерним политичким системима, напротив, Eisenstadt допушта, бар у форми завршне мисли, и другу алтернативу. Та ће се друштва бирократизирати или ће „у пуној мјери развити могућности потпунијег слободног судјеловања различитих друштвених група у политичком процесу“. (стр. 371, in fine).

(12) У добро познате примјере антиципативног понашања у односу на управу из наше властите праксе иде фетишизирање промјене, реорганизације као рјешења за све проблеме, па и оне који са структурама управљања немају никакве везе. Затим линеарно рјешавање не водећи рачуна о нехомогености развоја, оплушвање о сигнале и индикаторе који говоре против успјешности неке мјере, за коју је створен антиципативан закључак да је корисна, псеудо-радикално „лицитирање“ преко границе корисности с мјерама које су централно ма и само пројектиране.

системи и поједини њихови дијелови. Ако бисмо успјели развити такве методе и усавршити одговарајућа средства, могли бисмо индиректно утјецати на односе снага између територијалног и функционалног система, регулирати без директне појединачне административне интервенције настајање, развитак и евентуални престанак управних организација, група организација и, у крајњој линији, читавих система. Олакшали бисмо и помогли трансформације унутар система и организација у смјеру јачања функционалних а слабљења територијалних компонената. Другим ријечима, отворили бисмо новој врсти свјесне планске акције једно подручје на којем су досадања средства показала недовољне резултате.

Можда и није основна слабост у до сада примјењиваним средствима. Можда би иста средства дала боље резултате под увјетом већег знања о начину њиховог дјеловања и детаљнијег разликовања ситуација на које се примјењују.

Класична средства утјецаја на управу — под тим мислимо на она средства која су се развила у грађанској држави односно у капиталистичкој економици — можемо подијелити на двије основне групе: једна иду за појачавањем вањског дјеловања, у првом реду дјеловања политички одлучујуће групе, на управни систем; друга за учвршћењем унутарњег јединства система. Прва су, бар по својој интенцији, центрифугална, друга центрипетална. Прва дјелују у смјеру једног пола у систему, пола јединства, друга у супротном правцу, према већој диференцијацији. Начелно, она су посве употребљива и за наше сврхе (13). У ствари, ми их и употребљавамо, и можда је проблем баш у томе да их употребљавамо без довољно еластичности и имагинације у прилагођавању, да нисмо дошли баш нарочито далеко у стварању заиста нових метода.

Прва група, у коју спадају махом средства политичког утјецаја на управу, настала је с јасном тенденцијом центрифугалности, плурализма, слабљења монолитности власти, супротстављања јединству апсолутне владавине ослоњене на инструмент управе. Нека од тих средстава само олакшавају постизавање центрифугалног ефекта извјесним растварањем једин-

(13) У складу с анализом историјских односа територијалних и функционалних система управљања, грађанско-демократски политички покрети и револуције значе почетак процеса функционализације изазван пресудном промјеном у карактеру производних средстава у тзв. индустријској револуцији. Ова необична брзина у повлачењу друштвених конзеквенца из технолошког развоја — индустријска је револуција тек била започела — вјероватно је посљедица врло интензивне политичке алијенације људи у систему бирократског монархијског апсолутизма којим завршава феудална епоха, — алијенације која је дошла, примјерице, до јасног изражаја у раним Марксовим списима.

Грађанско-демократске револуције оставиле су нетакнуто приватно власништво, један од темеља власти у друштву уопће, и тиме унапријед ограничиле своје дјеловање у смјеру ослобађања људи од односа власти. Али оне су се врло интензивно бавиле проблемом ограничавања политичке власти и на том подручју дале несумњиве резултате.

Можда су бирократске деформације у првом социјалистичком друштвеном систему, у СССР, баш посљедица обратне оријентације. Посветивши сву пажњу приватно-власничкој страни комплекса власти, заборавило се да је и политичка власт једнако опасна институција и да је се не може, без икаквих каутела и мјера предострожности, напосто искористити у најконцентриранијем облику за постизавање циљева друштвене промјене и економске изградње.

Наша је ситуација у току изградње система друштвеног самоуправљања сасвим нова. Приватно власништво као друштвена категорија је у великој мјери потиснуто. У први план тиме долази питање политичке власти, и у томе надовезујемо на искуства грађанских револуционаера. Разликујемо се од њих, што нам „за леђима“ не пријети приватно власништво, што само значи да читав систем, у свим његовим видовима морамо градити нов.

ства система управљања. Овамо спадају све мјере децентрализације, од обичне дислокације управних уреда у разним мјестима до федерализма и конфедерације. Затим, по хоризонталној линији, механизми диобе власти који настоје успоставити неке врсти аутоматског уређаја међусобног кочења унутар самог система кроз релативну неовисност носилаца појединих функција. Или увођење плурализма у одлучивању — колегији, сугласности, одобрења, инстанце — које само омогућује да се у ове колективе уведу и представници снага ван система, а иначе у првом реду успоравају техничку ефикасност система (што може, под одређеним околностима, бити посве прихватљива цијена за постизавање политичког циља). Друга средства ове исте групе иду даље и доводе непосредно до судјеловања снага изван управног система на тај систем. Било путем неког облика представништва интересената, од најужих локалних јединица до народних скупштина за читаве државе, било путем директног конзултирања интересената односно њиховог судјеловања у самим акцијама унутар управног система. Будући да се сви ови механизми односе на политички владајући територијални систем управљања, то је разумљиво да претежу као интересенти територијално дефинирани кругови грађана.

Сви су ови механизми у почетку заиста дјеловали центрифугално, плуралистички, као што су њихови изумитељи били замислили, у конфронтацији с јединственим и политички туђим територијалним управним системом. С промјеном политичких односа, међутим, с пуном афирмацијом нове политички одлучујуће групе, може се смјер овог дјеловања и промијенити. Управни систем постаје инструмент нових властодржаца, политички инфилтриран и контролиран до те мјере, да политички циљ владајуће групе постаје напосто, да веже што чвршће све дијелове разгранате територијалне управе на своју вољу. Нарочито дјеловање представничких тијела може под овим промијењеним околностима постати центрипетално, особито ако политичко-интересно гледање код чланова тих тијела ослаби услед конформизма или техницизма (14).

Углавном, ипак, очувању јединства система, постизавању центрипеталног дјеловања, служе у првом реду средства друге групе. У ту групу спада централна нормативна дјелатност, у првом реду доношење правних прописа, те контрола примјене и извршавања централно постављених норми, било унутар самог управног система, било изван њега, стварањем специфичних контролних институција (15). Овамо иде и стручна контрола квалитета по двије основне линије послова који се у управним организацијама раде: извршење вањског задатка и управљање. По првој линији дјелују разне форме техничког надзора — на примјер, већина стручних

(14) Дјеловања децентралних снага, дакле друштва у ширем смислу, требало би, према очекивању бити то јаче, што су шири кругови интереса које рад дотичне управне организације тангира. У том смислу треба, мислим, схватити Croziera (op. cit. стр. 760) кад каже, да је управни систем то више под утјецајем социјалног система у цјелини, што управна дјелатност има у већој мјери карактер „јавне управе“.

(15) Таква контролна институција може бити и политичког карактера, односно произилазити изравно из представничког или другог политичког тијела, а да то ништа не мијења на њезином центрипеталном карактеру. То вриједи, примјериче, како за нашу мрежу друштвене контроле, тако за скандинавску установу омбудсмана, политичког надзорника управе на којег се обраћају грађани кад других средстава нема или су затајила, а о којој се данас широм свијета врло много дискутира.

инспекција уколико се њихова дјелатност односи на рад управних организација — по другој унутарња административна инспекција, те разне варијанте финансијске контроле, уколико прелази границе пуког придржавања прописа. Коначно, у исту групу спада дјеловање савјетодавних установа чија се дјелатност протеже на читав управни систем или на знатније његове дијелове, као што су заводи за унапређивање управљања, за помоћ при техничкој изради прописа, и други који радећи свој посао стварају у исти мах јединствене критерије и стандарде за читав систем. Не би било неприродно убројити овамо и специјализиране образовне институције.

Читава класификација на ове двије групе има тај смисао да иста-кнемо како међу већ постојећим средствима утјецаја на управни систем има таквих која убрзавају темпо кретања, појачавајући диференцијацију, и таквих која дјелују као стабилизатори, која успоравају брзину промјена тиме што учвршћују јединство и кохезију система.

Ми смо у нашем досадањем свјесном дјеловању на изградњи функционалног система друштвеног самоуправљања примјењивали у првом реду прву групу, акцелераторе. То је и посве разумљиво. Не само да смо се нашли суочени с једним централистичким системом који смо хтјели стегнути, ограничити у његовом друштвеном дјеловању и, у крајњој линији, замијенити једним новим, плуралистичким системом. Него такођер, гледајући проблем с друге стране, ми располажемо у земљи довољно јаким друштвеним снагама које дјелују у правцу јединства, у првом реду Савез комуниста, и тиме нам омогућују да идемо даље у децентрализацији самог система управљања него што би без тог реосигурања било технички издрживо. Убудуће, међутим, кад се друштвени плурализам јаче развије и афирмира, наћи ћемо се можда пред задатком да равнотежу успостављамо у другом правцу, да нађемо протутежу интензивној диференцијацији коју функционални систем сам по себи помаже и убрзава, стварањем центрипеталних снага и механизама.

И у том погледу нема разлога да презремо и унапријед осудимо класична средства о којима је горе била ријеч. Али је исто тако сигурно да не смијемо само на њима остати. Као што смо у групи акцелератора развили нове облике диференциранијег и еластичнијег судјеловања интересената у управљању, тако ћемо и преузета инструментарија стабилизатора морати настојати обогатити новим институцијама. Расправљати о тим институцијама у појединостима ишло би далеко преко оквира овог реферата. Чини ми се, да могућности у том погледу леже углавном у два правца. Механизми који смањују интересне дивергенције и придносе, у погледу извјесног садржаја и у одређеном моменту, интересној хомогености. Овдје постоји, вјеројатно, доста пространо поље за рад друштвених организација. И друго, мјере техничке концентрације које окупљају на једном мјесту одређене техничке послове — не интересно одлучивање — за дијелове система или за читав систем. Овамо спадају у првом реду масовне рутинске операције које се могу аутоматизирати, поступци техничке контроле, па и сва техничка оператива која тражи сложену механичку базу великог капацитета дјеловања. Није искључено да ће се у функционалном управљању стара управна парола, о томе како одлучивање треба централи-

зирати, а извршење децентрализовати, морати замијенити супротно о децентрализацији одлучивања а концентрацији извршавања.

Ма каква средства примијенили, њихово дјеловање овиси о природи објекта на који се примјењују. Тако се и наши акцелератори и стабилизатори, постојећи као и они које ћемо тек развити, не могу примијењивати генерално, из принципа. Поједина организација због специфичности разлога, у њој или ван ње, нагиње више једном или другом полу. Уколико је таква тенденција трајна, може доћи и до трајних озбиљнијих ремећења равнотеже између јединства и диференцијације која је за дотичну организацију оптимална. У таквом случају индициран је вањски утјецај који смишљено и одмјерено дјелује у противном смјеру.

Да бисмо створили рационална правила за примјену намјерног убрзавања или стабилизације, морамо вјеројатно диференцирати облике управљања у много већој мјери него што то данас чинимо.

Територијални управни систем као цјелина је вјеројатно знатно осјетљивији на темпо промјена него функционални и теже издржава акцелерацију. Он већ под постојећим притиском децентрализације у свим правцима попушта. Важно је задржати интактнима оне његове дијелове, а тих има врло много, који се могу уз мале адаптације преузети у мрежу функционалног система. У ту сврху, међутим, није довољно разликовати само централну и локалну управу, односно управу по ресорима. На примјер, неки координативни апарат на подручју саобраћаја и служби комуникација је неопходан. Који дијелови постојећих државних управних организација се даду у ту сврху искористити, а да се не закаче самоуправни и функционални процеси у одговарајућим радним организацијама, не види се из постојеће ресорне подјеле. Кључни је технички проблем како те дијелове територијалног система идентифицирати, како их издвојити и како с најмањим потресима и друштвеним трошком уградити у мреже радних организација (16).

(16) Гледање на територијални систем државне управе у цјелини као на остатак старог који само смета и осуђен је на пропаст погрешно је. Погрешно је због тога, јер је територијални систем управљања већ преко стотину година пролазио и сам кроз процес функционализације. Тај је процес започео оног часа, кад се поред класичних грана државне управе које служе првенствено одржавању постојећег уређења примјеном средстава монопола принуде, појавила прва организација која својом функцијом доприноси задовољавању неког друштвеног интереса који није директно везан за интерес властодржаца. Привредни, ресори, техничке, друштвене, комуналне, информационе службе, — све је то израз бар дјеломичне и ограничене функционализације државне управе. Сама организациона структура управе у сувременим државама, с диференцираним мноштвом полу-самосталних организација, подузета и установа у свом саставу израз је тог процеса. Одбавити све те уходане управне организације погрешно је и обзиром на то да стварање нових има обично већу цијену него што се то види простим оком. Један од фактора који повећавају друштвени трошак нових организација јест настајање нових кругова секундарних интереса и тиме нових потенцијалних интересних сепаратизама.

И локална је управа, по свему судећи, јединствени израз за читаву скупину друштвених појава. Наша опћина, примјерице, дјелује као дио јединственог система државне територијалне управе. Али она у исти мах представља једну врст сервисне комуналне организације која задовољава несумњиве и реалне локалне интересе, у многим правцима. Могли бисмо је схватити и као платформу на којој се може постићи конфронтација, а можда и координација, радних организација и других група на њеном територију. Неки је схваћају и као орган заштите појединаца од евентуалне самовоље и произвољности самоуправних радних организација. У којој мјери опћина извршава те поједине улоге, или можда још друге, у којем се смјеру креће развој, све је то ствар конкретног испитивања. Овдје се само тврди да без таквог детаљнијег испитивања и разликовања оперирати с јединственим појмом комуне није особито корисно.

Још је важније да учинимо детаљније разлике међу самим радним организацијама, јер оне су носиоци нових односа, на њима се у првом реду темељи функционални управни систем будућности. Наша традиционална дистинкција између подuzeћа и установа, и онда можда још издвајање установа од посебног друштвеног интереса није, по моме мишљењу, нити довољно детаљна нити сигнификантна у погледу оних значајки које говоре за примјену одређених средстава убрзања или стабилизације.

Као подлогу за дискусију предлажем слиједећих осам димензија по којима би се могле разликовати радне организације, како у техничком погледу, тако у интересном:

— Мјера техничке одређености која указује на то у којем је опсегу радни процес у организацији детерминиран својим техничким елементима, фиксним техничким помоћним средствима, квалификационом структуром кадрова и другим факторима. Организација трамвајског саобраћаја у неком граду, на примјер, у већој је мјери технички детерминирана него организација социјалног осигурања.

Премда треба одмах казати, да никакве судове и конкретне одлуке не би требало доносити на основу само једне димензије, било би природно очекивати да ће технички јаче одређене организације бити јединственије, кохезивније у функционалном смислу и стога у стању да боље издрже, то јест и без дјеловања вањских стабилизатора, узнемирујуће утјецаје околине (17).

— Мјера унутарње техничке диференцираности показује ступањ специјализације у радним процесима унутар организације. Специјализација значи у исти мах већу појединачну самосталност носилаца специјализираних дјелатности и већу међусобну овисност свих заједно у односу на заједничку функцију. Творница је, на примјер, у већој мјери технички диференцирана од обртничке радионице.

Већи ступањ техничке диференцијације чини, вјеројатно, организацију стабилнијом у њезиним унутарњим односима — ради психолошки повољније климе међу самосталним специјалистима који су ипак у раду упућени један на другога — али у извјесним вањским односима смањује њезину еластичност, и у том погледу тражи одређене коректуре. Ова је нееластичност у вези нарочито са слиједећом димензијом.

— Мјера промјенљивости технологије радног процеса у организацији која овиси о томе у којој је фази развоја фундаментална научна грана и њезина технолошка примјена, на којој се темељи рад у организацији. Ако се, примјерице, правни систем једне земље брзо и у значајној мјери мијења, технолошка база Правног факултета је у турбулентној фази; док су можда филолошке науке у исто вријеме релативно мирне.

(17) Плаузибилна се чини хипотеза, да што је мања техничка одређеност неке организације то је јача тенденција према олигархизацији, према концентрацији стварног утјецаја у све мањем броју руку. Неодређеност у техничком погледу тражи чешће одлучивање о начину употребе расположивих снага и средстава, а ово одлучивање тандира према центру да би се осигурао за организацију неопходни минимум јединства.

Велика мјера промјенљивости технологије неке организације захтијева средства која ће повећати њезину еластичност и прилагодљивост промјенама и уједно је стабилизирати на путу кроз убрзане токове (18).

— Мјера просторног обухвата дјелатности радне организације, то јест на који се територији, односно на колики број корисника та дјелатност протеже. У здравственој служби, на примјер, пространи обухват болнице бит ће по правилу већи од радијуса амбуланте.

Што је већи обухват, то ће теже корисници доћи до изражаја у раду и одлучивању у организацији. Бит ће стога потребно у већој мјери предвидјети заштиту њихових интереса вањским средствима.

— Мјера фреквенције интеракције чланова организације, то јест како често људи који организацију сачињавају долазе, кроз организацију и своје чланство у њој, у међусобни контакт. Фреквенција интеракције чланова наставничког вијећа једне осмољетке, на примјер, бит ће обично чешћа него међусобни контакти радника једног ПТГ подuzeћа с погонима разасутим на подручју једне републике. Нарочита ситуација у том погледу постоји код организација које имају двије категорије чланова: лично удружене непрофесионалне и професионалне у радном односу. Примјер таквих односа налазимо у друштвеним организацијама.

Што је већа интеракција чланова, то ће јачи бити процеси хомогенизације интереса међу њима. Код организација с ниском интеракцијом требат ће, евентуално, мислити на корективне мјере у том погледу. То нарочито вриједи код организација које обухваћају двије категорије чланова с различитим нивоом интеракције, јер код њих нарочито лако долази до поларизације интереса и унутарњих сукоба на штету постизавања циља.

— Мјера ингеренције на друге која произлази из природе рада организације. У том погледу можемо све радне организације подијелити на оперативне или сервисне с једне стране, које резултате своје дјелатности у правилу нуде а не намећу, а координативне, контролне и арбитражне с друге. Рад ове друге групе састоји се баш у интервенцији у односе између других појединаца, група и организација.

Што је већа мјера ингеренције на друге коју једна организација нужно врши, то је важније да се њезин рад окружи одговарајућим кау-теллама.

(18) У вези с фактором техничке диференцијације и промјенљивости технолошке базе интересантни су резултати Thompsona и Batesa. Они долазе до сљедећих закључака, на темељу истраживања организација привредног и непривредног карактера:

— Што је јача веза између организације и одређене технологије то је спорије њезино реагирање на технолошке промјене.

— Што је технологија специјализиранија, то је мања еластичност организације.

— Што је технологија сложенија, то је теже да се на истом подручју дјелатности појави нова организација.

— Што је технологија „дужа“ по броју фаза и комплексности консекутивних низова, то поједина организација може бити мање неовисна од других, односно од целокупне мреже.

— Организације које се настоје прилагодити новој технологији произлазит ће неминуовно кроз један период импровизације и учења.

— Технолошки развој повећава хетерогеност организације и тиме изазива потребу јаче координације.

— Повећавање технолошке сложености праћено је ширењем професионалних и техничких удружења. Кроз то се развија двострука лојалност чланова, према организацији и према професији, и настају нови извори могућих подвајања. (James D. Thompson and Frederick L. Bates: *Technology, Organization and Administration*, у књизи *Comparative Studies in Administration*, edited by J. D. Thompson et al. — University of Pittsburgh Press, 1959. str. 179—180).

— Мјера хомогености тангираних интереса односи се на читаву скалу могућих интересних односа који настају, задовољавају се или су на било који начин погођени радом организације. Та скала иде од радног колектива, преко разних категорија корисника па до оног обично не посве тачно одређеног сплета интереса који називамо друштвом. На свим тим разинама могу интереси бити хомогенији, то јест мање дивергирати, или могу садржавати више елемената потенцијалних сукоба. Такве се ситуације могу у свакој појединој организацији и за сваки ниво интереса од момента до момента мијењати.

Интересну хомогеност не треба сматрати стањем које је идеално и којем треба тежити под сваку цијену. Али ће бити разумно за нехомогене ситуације и организације предвидјети ефикасније механизме рјешавања интересних дивергенција (19).

— Мјера монополизма која показује колико организација служи паралелно задовољавању истог типа интереса, те на тај начин пружа корисницима могућност избора. Десет аутобусних подuzeћа, на примјер, која сва одржавају везу на одређеној географској линији мање су монополистична него жељезничко подuzeће које једино експлоатира и може експлоатирати одређену пругу. У мјеру монополизма у ширем смислу улазе и други фактори, у првом реду интензитет односно хитност потребе. У том ће погледу, рецимо, здравствене установе бити у већој мјери монополистичне него подuzeћа за одржавање градских паркова крај истог стања „перфектности конкуренције“.

Вањске мјере заштите корисника морат ће бити развијеније што је организација монополистичнија.

Горње су димензије назване мјерама, да би се нагласила могућност њиховог квантитативног одређивања. Могућност још није стварност. Технички проблеми разраде низа употребивих показатеља за одређивање структуре напетости и еластичности управних организација не само да су, очигледно, врло велики. Њихова величина прелази очигледност, јер неке потешкоће не можемо ни предвидјети прије него што смо се у стварном раду с њима сукобили. А затим долазе технички, предвидиво, још много тежи проблеми израђивања и усавршавања арсенала акцелератора и стабилизатора који би нам допустили да на констатирание ситуације рационално реагирамо. Ипак, не видим како бисмо тај посао могли заобићи. Опет једном се морамо сјетити Бацонове реченице, да се новим ситуацијама, мора приступити новим методама.

*Др Еуген Пусић.*

(19) Са становишта територијалног система управљања повећање хетерогености тражи најпросто централизацију. Што су хетерогеније друштвене вриједности, сматрају Hearney и Kronenberg успоређујући систем државне управе у Француској и у Енглеској, то ће управни систем више овисити о правним и техничким нормама. (James Hearney and Philip Kronenberg: *Toward Theory-Building in Comparative Public Administration; A Functional Approach (Preliminary Draft, March, 1966.* стр. 35.

Овакво реагирање, међутим, није специфично. Територијални систем реагира на свако повећање разноликости и ентропије појачањем централизаторских тенденција.

Са становишта хомогености интереса дијели van Doorn све организације у два типа: тип коалиције и тип секте, први на полу максималне хетерогености, други највеће хомогености интереса (J. A. A. van Doorn: *Conflict in Formal Organizations*, у цит. књизи *Conflict in Society*, стр. 115 и сл.)



## R É S U M E

*A system of social self-management — problems of transition*

The system of social self-management in Yugoslavia is seen as a specific case of a more general process: the transition from the traditional territorial ordering of society, based on power in its two main aspects, property and political sovereignty, towards a network of functional relationships based on technical rules and new institutions for the free and systematic expression of interests.

During the period of transition, both systems, territorial and functional, co-exist in a more or less equal but antagonistic position. The increasing speed of the process of development reduces the cohesiveness of systems and produces stresses which result in movements of regression towards the more secure and stable past or in utopian ideologies of anticipation of a future for which the objective material and social prerequisites are still lacking.

It is suggested that a more rational approach to the process of transition and its unsettling influences upon social systems might be possible. Existing measures of regulation in the field of economics, politics and administration are reviewed and classified into two main groups: accelerators and stabilizers.

Both groups of instruments are rather crude, at present, and they are applied without the necessary discrimination. A scheme of criteria is suggested for the classification of administrative, economic and public service organizations according to dimensions meaningful for the application of accelerating and stabilizing instruments:

- the degree in which a technical work-process is defined;
- the degree of specialization prevailing in the work-process;
- the degree in which the technology of the work-process is subject to change;
- the frequency of interaction within the organization;
- the measure of power towards others necessary for the performance of the function of the organization;
- of degree of homogeneity of interests;
- the extent of monopoly inherent in the position of the organization on its »market«.

Remains the task to devise an arsenal of more subtle instruments for the acceleration and stabilization of social processes which could then be applied according to the significant characteristic of each organization.