

Prvi kratki esej - Birokratska organizacija: prednosti, pomanjkljivosti, kritika

G. P.

Novinarstvo, 3. letnik, redni študij

Ljubljana, 11. marec 2013

Javna uprava predstavlja pomemben del javnega sektorja, katerega delovanje močno vpliva na celotno družbeno in gospodarsko delovanje neke države. Posega skoraj v vsa področja človekova aktivnosti in življenja. Tradicionalno je bilo njeno delovanje zaprto, neprilagodljivo in birokratsko. Termin birokracija izhaja Webrovega termina birokratska organizacija. Javna uprava predstavlja organ, preko katerega se izvajajo izbrane vladne politike. Zaradi vpliva na gospodarsko in družbeno sfero mora javna uprava predstavljati podporo vsedržavnemu razvoju. Ob prehodu iz industrijske v postindustrijsko družbo sta se pomen in vloga javne uprave spreminjala. Njena birokratska ureditev je zavirala uspešnost in kasneje tudi vzpodbudila težnje po njenem preoblikovanju. Birokracija predstavlja družbeni sloj uradnikov, ki vodijo javno upravo, sam termin pa dobesedno pomeni „vladati omizju“. Za avtorje modela birokratske organizacije velja že omenjeni Max Weber. Njegova teorija sodi med klasične organizacijske teorije, ki predstavljajo prva znanstvena proučevanja organizacij. Klasične organizacijske teorije so nastajale konec 19. in v začetku 20. stoletja. Njihova glavna značilnost je prizadevanje za opredelitev idealne organizacijske strukture, ki bo za zgled pri oblikovanju vseh ostalih organizacij. Pri opredeljevanju pravih (idealnih) organizacijskih struktur so si pomagali s proučevanjem v tistem času obstoječih organizacijskih struktur, zaradi česar je v teh teorijah zaslediti mehanski pristop, ki ne upošteva človeških in družbenih faktorjev (Brezovšek 2004).

Max Weber je do svojega modela birokratske organizacije, kot prve zaokrožene teorije oblik vodenja, prišel z opazovanjem ruske birokracije od konca 19. stoletja do prve svetovne vojne. Njegovo znanstveno zanimanje je bilo usmerjeno predvsem k pojasnitvi razvoja komunistične družbe. Glavno razlikovanje med predkomunistično in komunistično družbo vidi v legalni oblasti, ki temelji na pravici ukazovanja in odločanja tistih, ki so na oblasti. Glavne značilnosti Webrovega modela birokratske organizacije so enostavnost procesov, princip hierarhije, ki je ključni sestavni del birokratske organizacije, natančno določene funkcije, stabilnost, predvidljivost in jasno opredeljeno delovanje. Model je opredeljen s hierarhijo, rutinsko delitvijo dela, profesionalnostjo in depersonalizacijo zaposlenih, formaliziranim komuniciranjem in ločitvijo politike in uprave. Zaradi varstva javne koristi in vrhovnosti načela zakonitosti ima uprava monopolni položaj in funkcionalno organizacijsko strukturo (Kovač 2000, 280).

Model birokratske organizacije je učinkovit v stabilnem okolju, nikakor pa ni primeren za

dinamično okolje, ki zahteva od organizacij visoko stopnjo fleksibilnosti ter prilagodljivosti. Glavne kritike birokratskega modela je mogoče združiti v naslednje tri točke: (Kavčič 1998, 15): Prvič, birokratska organizacija negativno vpliva na doseganje ciljev organizacije. Hierarhičnost in brezosebnost odnosov prizadene osebnost zaposlenih, zato se ne trudijo, da bi dosegli kaj več, ampak se zadovoljijo z minimalnimi, še sprejemljivimi, rezultati. Iniciativnost je tako rekoč prepovedana, saj vnaša nepredvidene prvine v organizacijo. Drugič, birokratska paradigma združuje dve analitično nezdržljivi komponenti. To sta hierarhična oblast na eni in strokovna kompetentnost na drugi strani. Oblast je centralizirana medtem ko ima znanje naravo decentraliziranosti. Ne obstaja nujnost, da imajo osebe na višjih ravneh dovolj znanja. In tretjič, birokratska organizacija je slabo (ali popolnoma ne) prilagodljiva okolju. Hierarhično zgrajena organizacija se lahko razvije v sredstvo dominacije nad zaposlenimi. Kot sredstvo dominacije in podrejenosti enostransko izkorišča zaposlene in ne omogoča posamezniku osebnega razvoja. Strogo kontrolira zaposlene in jih drži v odnosih podrejenosti, kar se lahko spremeni v totalitarni režim, ki bo služil elitam zunaj ali znotraj organizacije. Ob zamenjavi obstaja velika možnost disfunkcionalnih posledic za organizacijo.

Iz kritik Webrovega modela birokracije so se postopoma razvijale nove teorije organizacij. Med drugimi je birokratizem kritiziral Karl Marx. Slednji opisuje birokracijo kot državno moč, zavest in splošni interes, ki se kaže v samonamembnosti javne uprave. Birokracijo opisuje kot organizacijo, ki ceni sama sebe kot zadnji skrajni cilj države. Zaradi pretvarjanja formalnih ciljev v svojo vsebino je v navzkrižju z resničnimi cilji. Je krog, ki ga je težko preseči. Njena hierarhija je hierarhija znanja – vodstvo se zanaša na posameznikova znanja, nižje ravni vodstvu zaupajo splošne informacije. Največja kritika marksizma birokraciji predstavlja birokratsko organizacijo kot imaginarno državo, vzporedno resnični državi (Kovač 2000, 285).

Teorija birokratične organizacije je bila v veliki meri še v prejšnjem stoletju prisotna v posameznih velikih, industrijsko naravnanih organizacijah in v javni upravi. Zavedanje zavirajočega učinka tovrstno urejenih organizacij se je začelo s procesi globalizacije. Birokratska organizacijska miselnost je, kljub številnim kritikam, še vedno prisotna v marsikateri državni ureditvi.

Literatura:

- Kavčič, Bogdan. 1998. *Osnove poslovanja*. Novo Mesto: Visoka šola za upravljanje in poslovanje.
- Kovač, Polonca. 2000. Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* 37 (2): 279–293.
- Brezovšek, Marjan. 2004. Različni pristopi k proučevanju uprave kulture in vrednot v javni upravi. V: *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek, Miro Haček. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.