



FU

UNIVERZA V LJUBLJANI
Fakulteta za upravo

KLASIKI JAVNE UPRAVE

Avtorja: Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde

© 2017 Cengage Learning, Cheriton House, North Way,
Andover, Hampshire SP10 5BE UK (izvirnik)
© 2024 Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo (slovenski prevod)

Prevod dela: Classics of Public Administration, 8th edition
Založba: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
Spremna beseda: prof. dr. Mirko Pečarič
Recenzenta prevoda v slovenski jezik: prof. dr. Jernej Pikalo, prof. dr. Miro Haček
Odgovorna oseba založnika: prof. dr. Mirko Pečarič
Za založbo: doc. dr. Tadeja Rozman
Izvirna naslovnica: Studio Montage
Priprava predelane naslovnice: Branka Smodiš
Prelom in priprava za tisk: Dean Zagorac
Prevod in lektura: Maja Justin Jerman in Tina Benedičič
Naklada: 300 izvodov
Tisk: Birografika Bori d.o.o.
Izdaja: 1. izdaja
ISBN: 978-961-262-168-1
Cena: 95 EUR
Ljubljana, 2024

*Izid prevoda znanstvene monografije je sofinancirala Javna agencija za
znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije
iz državnega proračuna.*

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

35
35(73)(091)

SHAFRITZ, Jay M.

Klasiki javne uprave / Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde ; [spremna beseda Mirko Pečarič ; prevod
Maja Justin Jerman in Tina Benedičič]. - 1. izd. - Ljubljana : Fakulteta za upravo, 2024

Prevod dela: Classics of public administration, 8th ed.

ISBN 978-961-262-168-1
COBISS.SI-ID 191492867

KLASIKI JAVNE UPRAVE

Jay M. Shafritz
Albert C. Hyde



FU

UNIVERZA V LJUBLJANI
Fakulteta za upravo

Ljubljana 2024



Spoštovane bralke in bralci,

pred vami je delo, ki ni zgolj zbirka besedil, ampak pravo potovanje skozi čas, ideje, poglede, želje in čustva velikih mislecev s področja javne uprave. Veseli me, da je k temu pripomogla tudi Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, ki se s prevodom in objavo ameriške založbe Cengage iz Bostona ponaša še z enim biserom v mozaiku njenih del, s čimer izboljšujejo razmere za bivanje in delovanje naših državljanov. Človek nenehno vpliva na svoje naravno okolje, ga spreminja in vsakič, ko se povzpne na višjo raven funkcionalnosti, doseže nove potenciale. Ko ljudje pod vplivom različnih dejavnikov spremenijo tehnološka orodja, družbeno strukturo ali pa splošni pogled na svet, vplivajo na vse, tudi na naravo. Umetnost organiziranja in upravljanja kolektivnih prizadevanj je stara kot civilizacija, pri čemer ključne spremembe pogosto sovpadajo s spremembami v strukturi mišljenja in posledičnega ali pa vzporednega delovanja družbe. Večina pomembnih dogodkov v zgodovini človeštva se je tako zgodila v smislu in pomenu družbene delitve dela, regulacije moči, ustvarjanja solidarnosti in zaupanja, skratka vsega, kar dandanes obseja pojem javne uprave. Kompleksnost družbe je tako razvejana, da se javna uprava kot stroka in znanost zaveda, da nima vseh ključnih ali dostopnih informacij. Da bi olajšali odločanje na podlagi dokazov, je treba prav zato meriti in eksperimentirati. Da bi prišli do zaključkov s potrebno stopnjo verodostojnosti, nam pri tem lahko pomaga tudi »zakladnica modrosti« s področja upravljanja, ki jo predstavlja pričujoče delo. V njem boste našli odsev človeškega duha, ki si neumorno prizadeva oblikovati okolico, spreminjati tehnologijo družbene strukture in pogled na svet. Gre za zbirko del, ki so nastala v različnih obdobjih in kontekstih, a jih družbi iskanje dobrega, obravnavanje temeljnih vprašanj in izzivov javne uprave, kot so njena vloga, organizacija, učinkovitost, odgovornost, etika in reforme.

V slovenskem prostoru je bilo izdanih kar nekaj del, ki se ukvarjajo z javno upravo, pa vendar nobeno ne združuje člankov eminentnih, svetovno znanih avtorjev, profesorjev, mislecev, praktikov in voditeljev. S tega vidika predstavlja takšno delo v slovenskem prostoru noviteto; kljub temu da gre na strokovnem področju za že znane članke in da je od reformacije minilo že dolgo let, jih do sedaj še nismo imeli možnosti brati ali o njih razmišljati v slovenskem jeziku. Knjižna izdaja klasikov s področja javne uprave ima za slovenski prostor več pomenov in vplivov: slovenskim bralcem, študentom in strokovnjakom omogoča dostop do temeljnih del s področja javne uprave. To je še posebej pomembno za tiste, ki morda ne obvladajo jezika, v katerih so ta dela napisana. Za študente javne uprave in sorodnih disciplin je tovrstno delo ključnega pomena za razumevanje teoretičnih osnov, zgodovinskega razvoja področja, poglobljen študij in razumevanje klasičnih teorij in konceptov. Prevodi klasičnih del v slovenščino pomenijo prilagoditev in interpretacijo v kontekstu slovenske kulture in upravnega sistema, kar pomaga pri boljšem razumevanju in uporabi teh konceptov v domačem okolju. Za strokovnjake, ki delujejo na področju javne uprave, je takšno delo dragocen vir za nadaljnji profesionalni razvoj, saj ponuja vpogled v temeljne koncepte in prakse, ki so sooblikovali sodobno javno upravo. Branje in študij klasičnih del spodbuja tudi kritično mišljenje in analizo. Bralci se učijo, kako teorije in koncepte aplicirati na praktične situacije, kar je ključno za razvoj učinkovitih politik in upravnih praks. Delo lahko prispeva tudi k razvoju in modernizaciji javne uprave v Sloveniji, saj omogoča širši dostop do znanj, ki so temelj za inovativne in učinkovite upravne prakse. Prevodi in izdaje tovrstnih del prispevajo k ohranjanju in širjenju akademske dediščine na področju javne uprave, kar je pomembno za ohranjanje zgodovinske in intelektualne kontinuitete. Izdaja omogoča povezovanje globalnih teoretičnih perspektiv s specifičnimi

lokalnimi izzivi in praksami, kar je ključno za razvoj učinkovite in relevantne javne uprave v Sloveniji. Knjižna izdaja klasikov s področja javne uprave predstavlja pomemben vir znanja in inspiracije za slovenske bralce, študente in strokovnjake, ki delujejo na tem področju. Pri tem ne smemo spregledati odločevalcev, ki lahko s pomočjo teh člankov sprejemajo bolj informirane in učinkovite odločitve. Razumevanje najboljših praks in teoretičnih osnov jim omogoča oblikovanje boljših politik in strategij. Knjiga, ki je pred vami, omogoča torej preprost dostop do temeljnih del, ima izobraževalni pomen, izraža kulturno in jezikovno prilagoditev za slovenske bralce, omogoča profesionalni razvoj, spodbuja kritično mišljenje, pomaga pri nadaljnjem razvoju javne uprave v Republiki Sloveniji, ohranja akademsko dediščino in povezuje globalne in domače perspektive.

Knjižna izdaja klasikov s področja javne uprave predstavlja pomemben prispevek k bogatitvi znanstvene in strokovne literature v našem jezikovnem prostoru. Takšne izdaje omogočajo slovenskim bralcem dostop do temeljnih del, ki so zaznamovala razvoj in razumevanje javne uprave skozi zgodovino. Za raziskovalce, študente in praktike javne uprave je branje klasikov nujno za celovito razumevanje evolucije teorij in praks, ki so oblikovale sodobno razumevanje, organizacijo in delovanje javne sfere. Knjižne izdaje teh del omogočajo poglobljen vpogled v osnovne koncepte, teorije in modeliranje javnih politik, upravnih struktur in procesov, kakor tudi v razmerja med javno upravo in politiko, pravom ter civilno družbo. Prevedena in kritično izdana dela klasikov javne uprave omogočajo slovenskim bralcem, da se povežejo z globalnimi diskurzi in hkrati kontekstualizirajo pridobljeno znanje v domače okolje. To ne le prispeva k dvigu kakovosti znanstvenega dialoga v Sloveniji, ampak spodbuja kritično refleksijo in razvoj originalnih idej. Poleg akademskega pomena imajo knjižne izdaje klasikov tudi širši družbeni pomen – spodbujajo namreč širšo javnost k razmisleku o vlogi in pomenu javne uprave v sodobni družbi, o njenih izzivih in o možnostih za njeno reformo in izboljšanje. Razumevanje klasikov je tako pomembno za krepitev demokratičnih institucij in zagotavljanje učinkovitega ter odgovornega upravljanja javnih zadev. Knjižna izdaja klasikov s področja javne uprave predstavlja neprecenljiv vir znanja za slovenske bralce, ki omogoča širjenje obzorij in krepitev temeljev strokovnega in akademskega razvoja v Sloveniji. Za slovenske bralce, študente in strokovnjake je ta knjiga več kot le vir informacij. Je priložnost za poglobljeno razumevanje, za razvoj kritičnega mišljenja in za uporabo teh znanj v našem vsakdanjem življenju. Knjigi želim vse dobro na njeni poti, bralcem pa veliko iskrivega, kritičnega in kreativnega razmišljanja. Pri tem ne gre le za to, da bi brali, ampak razmišljali in delovali. Uspeh bo dosežen, ko bo kdorkoli izmed nas naredil karkoli dobrega za sočloveka in širšo družbo, v kateri živi. Takšno potovanje ni vedno preprosto in ne pričakujmo, da bomo vedno deležni podpore; kljub temu si drznimo nadaljevati, vztrajajmo in ohranimo upanje, da nas nekje na tej poti čaka uspeh! Naj bo branje te knjige zato ne le učenje, ampak tudi iskanje navdiha in poguma za soočanje z izzivi, ki jih prinaša naš čas. Skupaj lahko ustvarimo svet, v katerem bodo znanje, razumevanje in sočutje vodili naše korake.

Z iskrenimi željami in upanjem, da bo tudi to delo osvetlilo vašo pot,

prof. dr. Mirko Pečarič,
dekan Fakultete za upravo

KRONOLOŠKE VSEBINE

Prvi del | Zgodnji glasovi in prva četrtina stoletja | ANTIČNI ČASI DO 30 LET 20. STOLETJA |

1. Konfucijevi Analekti (300 let pred našim štetjem) <i>Konfucij</i>	31
2. O dolžnostih (44 let pred našim štetjem) <i>Cicero</i>	35
3. O načelu koristnosti (1780) <i>Jeremy Bentham</i>	41
4. O vojni (1832) <i>Carl von Clausewitz</i>	44
5. Študij uprave (1887) <i>Woodrow Wilson</i>	46
6. Politika in uprava (1900) <i>Frank J. Goodnow</i>	58
7. Problemi občinske uprave (1904) <i>Jane Addams</i>	61
8. Znanstveni menedžment (1912) <i>Frederick W. Taylor</i>	66
9. Gibanje za proračunsko reformo v državah (1918) <i>William F. Willoughby</i>	69
10. Birokracija (1922) <i>Max Weber</i>	73
11. Uvod v študij javne uprave (1926) <i>Leonard D. White</i>	78
12. Dajanje ukazov (1926) <i>Mary Parker Follett</i>	86

Drugi del | Od New Deala (novega dogovora) do sredine stoletja | OD 30. DO 50. LET 20. STOLETJA |

13. Birokracija in javni interes (1936) <i>E. Pendleton Herring</i>	112
14. Zapiski o teoriji organizacije (1937) <i>Luther Gulick</i>	116
15. Poročilo predsednikovega odbora za upravno vodenje (1937) <i>Louis Brownlow, Charles E. Merriam in Luther Gulick</i>	124
16. Birokratska struktura in osebnost (1940) <i>Robert K. Merton</i>	129
17. Teorija človeške motivacije (1943) <i>A. H. Maslow</i>	137
18. Pregovori uprave (1946) <i>Herbert A. Simon</i>	145
19. Ponovna preučitev upravne države (1940, 1965) <i>Dwight Waldo</i>	159
20. Teorija Y: integracija ciljev posameznika in organizacije (1957) <i>Douglas McGregor</i>	175
21. Znanost o »prebijanju skozi« (1959) <i>Charles E. Lindblom</i>	181

Tretji del | Od JFK do reforme javne uprave | 60. IN 70. LETA 20. STOLETJA |

22. Pot do PPB: faze proračunske reforme (1966) <i>Allen Schick</i>	213
23. Organizacije prihodnosti (1967) <i>Warren Bennis</i>	230
24. Politični analitiki: nova poklicna vloga v državni službi (1967) <i>Yehezkel Dror</i>	241
25. Življenjski cikel uradov (1967) <i>Anthony Downs</i>	249
26. Reševanje analize politik iz PPBS (1969) <i>Aaron Wildavsky</i>	262
27. Upravna decentralizacija in politična moč (1969) <i>Herbert Kaufman</i>	276
28. Konec liberalizma: obtožnica (1969) <i>Theodore J. Lowi</i>	289
29. K novi javni upravi (1971) <i>H. George Frederickson</i>	293
30. Dileme v splošni teoriji načrtovanja (1973) <i>Horst W. J. Rittel in Melvin M. Webber</i>	306

31. Sistematično razmišljanje za družbeno delovanje (1971) <i>Alice M. Rivlin</i>	317
32. Igra izvrševanja (1977) <i>Eugene Bardach</i>	328
33. Watergate: posledice za odgovorno vlado (1974) <i>Frederick C. Mosher in ostali</i>	342
34. Reprezentativna birokracija (1974) <i>Samuel Krislov</i>	349
35. Medvladni odnosi: analitični pregled (1974) <i>Deil S. Wright</i>	354

Četrta del | Od Reagana do ponovne iznajdbe | 80. IN 90. LETA 20. STOLETJA |

36. Javno in zasebno upravljanje: ali sta si v osnovi podobna v vseh nepomembnih pogledih? (1980) <i>Graham T. Allison</i>	397
37. Birokracija na ravni ulice: ključna vloga uličnih birokratov (1980) <i>Michael Lipsky</i>	415
38. Oblikovanje javnega proračuna sredi negotovosti in nestabilnosti (1981) <i>Naomi Caiden</i>	424
39. Teorija javne uprave in delitev oblasti (1983) <i>David H. Rosenbloom</i>	435
40. Programi, alternative in javne politike (1984) <i>John W. Kingdon</i>	447
41. Možnost upravne etike (1985) <i>Dennis E. Thompson</i>	458
42. Ameriški federalizem: Madisonova srednja pot v osemdesetih letih 20. stoletja (1987) <i>Martha Derthick</i>	467
43. Perspektiva organizacijske kulture (1989) <i>J. Steven Ott</i>	480
44. Od afirmativnih ukrepov do afirmativne raznolikosti (1990) <i>R. Roosevelt Thomas, ml.</i>	487
45. K feministični perspektivi v teoriji javne uprave (1990) <i>Camilla Stivers</i>	496
46. Motivacijski temelji javne službe (1990) <i>James L. Perry in Lois Recascino Wise</i>	506
47. Upravljanje delovanja državne uprave: spreminjajoče se vizije skupnih služb (1990) <i>Michael Barzelay in Babak J. Armajani</i>	516
48. Od birokracije do rezultatov: ustvarjanje vlade, ki deluje bolje in stane manj (1993) <i>The National Performance Review</i>	530
49. Uporaba meril uspešnosti v postopku oblikovanja zveznega proračuna (1993) <i>Urad za proračun Kongresa ZDA</i>	538

Peta del | Javna uprava v enaindvajsetem stoletju |

50. Informacijska tehnologija in demokratično upravljanje (2002) <i>Joseph S. Nye Jr.</i>	561
51. Razkrivanje upravnega zla (2004) <i>Guy B. Adams in Danny L. Balfour</i>	572
52. Etika nestrinjanja: upravljanje gverilske vlade (2006) <i>Rosemary O'Leary</i>	584
53. Znotraj mrež sodelovanja: deset lekcij za javne menedžerje (2006) <i>Robert Agranoff</i>	603
54. Javna vrednost: teorija in praksa: zaključki (2011) <i>John Benington in Mark H. Moore</i>	616

TEMATSKE VSEBINE

DISCIPLINA JAVNE UPRAVE

Konfucijevi Analekti, <i>Konfucij</i>	31
Študij uprave, <i>Woodrow Wilson</i>	46
Uvod v študij javne uprave, <i>Leonard D. White</i>	78
Ponovna preučitev upravne države, <i>Dwight Waldo</i>	159
K novi javni upravi, <i>H. George Friderickson</i>	293
Teorija javne uprave in delitev oblasti, <i>David H. Rosenbloom</i>	435

JAVNA UPRAVA V KONTEKSTU

Politika in uprava, <i>Frank J. Goodnow</i>	58
Upravna decentralizacija in politična moč, <i>Herbert Kaufman</i>	276
Konec liberalizma: obtožnica, <i>Theodore J. Lowi</i>	289
K feministični perspektivi v teoriji javne uprave, <i>Camilla Stivers</i>	496

BIROKRACIJA

Birokracija, <i>Max Weber</i>	73
Birokratska struktura in osebnost, <i>Robert K. Merton</i>	129
Organizacije prihodnosti, <i>Warren Bennis</i>	230
Življenjski cikel uradov, <i>Anthony Downs</i>	249
Birokracija na ravni ulice: kritična vloga uličnih birokratov, <i>Michael Lipsky</i>	415
Upravljanje delovanja državne uprave: spreminjajoče se vizije skupnih služb, <i>Michael Barzelay in Babak J. Armajani</i>	516

TEORIJA ORGANIZACIJE

Znanstveni menedžment, <i>Frederick W. Taylor</i>	66
Dajanje ukazov, <i>Mary Parker Follett</i>	86
Zapiski o teoriji organizacije, <i>Luther Gulick</i>	116
Pregovori uprave, <i>Herbert A. Simon</i>	145
Perspektiva organizacijske kulture, <i>J. Steven Ott</i>	180

UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV

Teorija človeške motivacije, <i>A. H. Maslow</i>	137
Teorija Y: integracija ciljev posameznika in organizacije, <i>Douglas M. McGregor</i>	175
Reprezentativna birokracija, <i>Samuel Krislov</i>	349
Od afirmativnih ukrepov do afirmativne raznolikosti, <i>R. Roosevelt Thomas, ml.</i>	487
Motivacijski temelji javne službe, <i>James L. Perry in Lois Recascino Wise</i>	506

PRORAČUNSKI PROCES

Gibanje za proračunsko reformo v državah, <i>William F. Willoughby</i>	69
Pot do PPB: faze proračunske reforme, <i>Allen Schick</i>	213
Reševanje analize politik iz PPBS, <i>Aaron Wildavsky</i>	262
Uporaba meril uspešnosti v postopku oblikovanja zveznega proračuna, <i>Urad za proračun Kongresa ZDA</i>	538
Oblikovanje javnega proračuna sredi negotovosti in nestabilnosti, <i>Naomi Caiden</i> ...	424

PUBLIC MANAGEMENT

Problemi občinske uprave, <i>Jane Addams</i>	61
Poročilo predsednikovega odbora za upravno vodenje, <i>Louis Brownlow, Charles E. Merriam in Luther Gulick</i>	124
Javno in zasebno upravljanje: ali sta si v osnovi podobna v vseh nepomembnih pogledih? <i>Graham T. Allison</i>	397
Od birokracije do rezultatov: ustvarjanje vlade, ki deluje bolje in stane manj, <i>The National Performance Review</i>	530
Javna vrednost: teorija in praksa: zaključki, <i>John Benington in Mark H. Moore</i>	616

JAVNA POLITIKA IN ANALIZA

O načelu koristnosti, <i>Jeremy Bentham</i>	41
Znanost o »prebijanju skozi«, <i>Charles E. Lindblom</i>	181
Politični analitiki: nova poklicna vloga v državni službi, <i>Yehezkel Dror</i>	241
Dileme v splošni teoriji načrtovanja, <i>Horst W. J. Rittel in Melvin M. Webber</i>	306
Programi, alternative in javne politike, <i>John W. Kingdon</i>	447

IZVAJANJE IN VREDNOTENJE PROGRAMA

O vojni, <i>Carl von Clausewitz</i>	44
Sistematično razmišljanje za družbeno delovanje, <i>Alice M. Rivlin</i>	317
Igra izvrševanja, <i>Eugene Bardach</i>	328

MEDVLADNI ODNOSI

Medvladni odnosi: analitični pregled, <i>Deil S. Wright</i>	354
Ameriški federalizem: Madisonova srednja pot v osemdesetih letih 20. stoletja, <i>Martha Derthick</i>	467
Informacijska tehnologija in demokratično upravljanje, <i>Joseph S. Nye, ml.</i>	561
Znotraj mrež sodelovanja: deset lekcij za javne menedžerje, <i>Robert Agranoff</i>	603

ETIKA JAVNE UPRAVE

O dolžnostih, <i>Cicero</i>	35
Birokracija in javni interes, <i>E. Pendleton Herring</i>	112
Watergate: posledice za odgovorno vlado, <i>Frederick C. Mosher in ostali</i>	342
Možnost upravne etike, <i>Dennis F. Thompson</i>	458
Razkritje upravnega zla, <i>Guy B. Adams in Danny L. Balfour</i>	572
Etika nestrinjanja: upravljanje gverilske vlade, <i>Rosemary O'Leary</i>	584

PREDGOVOR

Brez skrbi, urednika ne trdita, da so to klasiki javne uprave. Področje je tako raznoliko, da takega seznama ni mogoče sestaviti. Kljub temu pa trdiva, da je mogoče sestaviti seznam večine najpomembnejših piscev tega področja in ponuditi reprezentativne vzorce njihovih del, kar smo poskušali storiti tukaj. Zlahka priznavava, da se v tej zbirki niso znašli pisci enakega ranga in da manjkajo pomembna dela nekaterih avtorjev, ki so sicer vključeni v to zbirko. Morala sva upoštevati razpoložljiv prostor in uravnoteženost.

Glavna značilnost klasike je njena trajna vrednost. To velja za vsa področja. Poznamo klasične avtomobile, klasična literarna dela, klasične tehnike za reševanje pravnih, medicinskih ali vojaških problemov in tako naprej. Klasiki se pojavijo in ohranijo skozi čas, ker ostanejo relevantni. *Trije mušketirji* so danes enako dobra pustolovska zgodba kot leta 1844, ko jo je Alexandre Dumas napisal. Koliko drugih romanov iz devetnajstega stoletja lahko sicer naštejete? Le redki nagovarjajo občinstvo enaindvajsetega stoletja. Nič drugače ni s strokovno literaturo o javni upravi. Veliko je bilo napisanega, a kaj je še vedno vredno branja danes in bo vredno branja tudi jutri? Namen te zbirke je ponuditi nekaj najbolj uporabnega gradiva iz preteklosti, ki bo dragoceno tudi v prihodnosti.

Za uvrstitev v izbor sva imela tri merila. Prvič, izbrano besedilo je moralo biti pomembno za eno od glavnih tem javne uprave. Moralo je iti za temeljno trditev, ki so jo dosledno ponavljali ali ji oporekali. Prav tako je trditev morala biti relevantna, ki nas je pripeljala do našega drugega merila, to je njena pomembnost. Izbrano besedilo je moralo biti tudi splošno priznано kot pomemben prispevek na področju javne uprave in njeni znanstveni disciplini. Nepripoznana klasika se nama zdi protislovje. Pri izboru avtorja sva se najprej vprašala, ali se od nekoga, ki študira javno upravo pričakuje, da bo prepoznal avtorja in njegove prepoznavne teme. Če je bil odgovor pritrdilen, je bilo tako zato, ker je bil tak prispevek v stroki že dolgo prepoznan kot pomembna tema relevantnega pisca. Medtem ko sva kot urednika lahko deležna kritik in jih tudi pričakujemo, ker sva izločila ta ali oni članek ali avtorja, bi naju težko kritizirali zaradi tega, kar sva vključila, saj so izbrani avtorji s področja javne uprave med najpogostejše citiranimi in ponatisnjenimi praktiki in akademiki. Osnovna ideja te knjige je bila – predstaviti jih na enem mestu. Zadnje merilo za vključitev je bila berljivost. Iskala sva besedila, ki bi jih lahko brali in cenili tako ljudje s temeljitim predznanjem o javni upravi kot tisti brez predznanja.

Besedila so razvrščena po kronološkem vrstnem redu. Medtem ko so se prejšnje izdaje začele z Woodrowom Wilsonom iz leta 1887, ta izdaja vključuje štiri nova/starejša besedila, začeni s Konfucijem iz starodavne Kitajske, ki obravnavajo teme, bistvene za razumevanje razvoja javne uprave kot državotvornega elementa. In čeprav so bili *Klasiki* vedno zbirka besedil o ameriški javni upravi, so ta štiri nova/stara besedila opomnik, da so pred ameriško izkušnjo obstajale tudi druge oblike javne uprave kot del drugih držav, med drugim Kitajske, Rima in Prusije.

Še vedno upava, da bo zbirka, če bo predstavljena v kronološkem zaporedju, bralcu dala občutek kontinuitete discipline razmišljanja in pokazala, kako se različni avtorji in teme nadgrajujejo ali se oddaljujejo drug od drugega. To olajša tudi predstavitev avtorjev kot predstavnikov določenega obdobja. Seveda lahko mnogi avtorji s svojimi prispevki k segajo (in so segali) čez desetletja. Kljub temu je treba tukaj natisnjene izbore obravnavati in o njih razpravljati v njihovem zgodovinskem kontekstu. Čeprav se bodo številni izbori bralstvu zdeli precej stari, niti za trenutek ne pomislite, da so zastareli. Za klasike veljajo predvsem zaradi svoje trajne vrednosti, primerne za vsako novo generacijo.

Veseli nas, da se to besedilo tako pogosto uporablja v šolah in pri predmetih o javni upravi. V tej izdaji *Klasikov* je več sprememb, čeprav nerada spreminjava izdelek, ki se je za naše kolege izkazal za tako uporabnega. Svet založništva se je spremenil in digitalna revolucija je močno vplivala na učbenike. V nekaterih primerih izbiri, ki sva jih vključila v preteklosti, niso bili na voljo ali pa so bile pravice za ponatis pretirano drage. Čeprav se zavedava, da trg učbenikov v marsičem postaja trg izposoje, ostaja najin cilj, da bi bil cenovno dostopen za uporabo v razredu kot glavni vir ali kot dodatek k drugim obveznim učbenikom. Še pomembneje pa je, da sva upala, da bo postal nepogrešljiv priročnik, ki bo po končanem študiju ostal v strokovni knjižnici študentov, ne da bi bil deležen nadaljnje prodaje prihodnjim generacijam. Tudi kadar nekateri prejšnji klasiki niso bili na voljo, sva z uporabo doktrine poštene uporabe vključila kratek odlomek o kritični ideji, obravnavala osrednjo temo in vključila celotno referenco, ki jo je študent lahko poiskal za nadaljnje branje.

Klasiki so razvrščeni v pet poglavij, ki jih zaključuje novo poglavje za enaindvajseto stoletje, dodano v zadnji izdaji. Še bolj očitno je, da hitrost in obseg političnih, gospodarskih, družbenih, tehnoloških in zdaj tudi ekoloških sprememb v okolju po letu 2000 predstavljata novo obdobje. Globalno gospodarstvo in okolje zahtevata širši, globlji in resnično globalni pogled na namen in oblikovanje javne uprave ne glede na to, ali gre za Združene države Amerike, Evropsko unijo, Rusijo, Kitajsko, Brazilijo, Indijo, Južno Afriko ali kakšno drugo državo. Trdno pričakujeva, da se bo na našem področju marsikaj spremenilo, ko se bo ameriška javna uprava srečala z vprašanji globalnega upravljanja. Prihodnje izdaje bodo zagotovo odražale to neizogibno gibanje.

V preteklih izdajah sva se za pomoč zahvalila številnim kolegom in prijateljem za pomoč. Pri pripravi naslednjih izdaj se je seznam z vsako izdajo podaljšal. Mislila sva, da bova pri tej izdaji preprosto potrdila to, da je delo, kot so *Klasiki javne uprave*, rezultat stalnega pogovora s starimi in novimi kolegi ter vse bolj s starimi in novimi študenti. Imela sva veliko srečo, da sva srečevala kolege in prijatelje, ki so podpirali knjigo in si vzeli čas, da so naju poučili o tem, kar se jim zdi resnično klasično na našem področju. Dolgujeva tudi dve posebni zahvali: profesorju Ericu Zeemeringu z oddelka za javno upravo na univerzi Severni Illinois, ki je bil ključen, da naju je sproti obveščal o napredku in usmeritvi medvladnih odnosov in profesorju Davidu Rosenbloomu z Ameriške univerze, ki ostaja najin najstarejši in najpogostejši svetovalec na področju klasike. Na koncu se zahvaljujeva založniški ekipi pri Cengage Learning, vključno z Amy Bither, Carolyn Merrill, Corinno Dibble, Alexandro Ricciardi in Farah Fard.

Jay M. Shafritz
Zaslužni profesor
Univerza v Pittsburghu

Albert C. Hyde
Višji predavatelj
Oddelek za javno upravo in politiko

STARODAVNI ČASI
DO 20. LET 20. STOLETJA



Zapisi o javni upravi segajo v antično civilizacijo.¹ Stari Egipčani in Babilonci so nam zapustili veliko nasvetov o tehnikah upravljanja in vodenja. Prav tako tudi civilizacije Kitajske, Grčije in Rima. Začetkom sodobnih tehnik upravljanja lahko sledimo od uporabe osebja Aleksandra Velikega² do metod montažne linije v beneškem Arzenalu,³ od teoretiziranja Niccola Machiavellija o naravi vodenja⁴ do zagovarjanja delitve dela Adama Smitha,⁵ trditve Roberta Owena, da je treba »vitalnim strojem« (zaposlenim) nameniti enako pozornost kot »neživim strojem«,⁶ do trditve Charlesa Babbagea, da obstajajo »osnovna načela upravljanja«. ⁷ Na zgodovino sveta lahko gledamo kot na vzpon in padec javnih institucij. Starodavna cesarstva, ki so se razvila in zavaladala svetu, so bila tista, ki so imela boljše javne institucije od svojih tekmecev. Vse družbe so imele veliko pogumnih vojakov, vendar so bili na koncu izgubljeni, če jih niso podpirali upravitelji, ki so jih lahko nahranili in plačali. Marku Tuliju Ciceru, antičnemu rimskemu govorniku, običajno pripisujejo, da je kot prvi dejal, da so »žile vojne neskončni denar«.

KITAJSKA: PRVA UPRAVNA DRŽAVA

Ta izdaja *Klasikov* poskuša razširiti pogled na javno upravo tako, da se ozre dlje nazaj v zgodovino in preučuje, kje so nastale uspešne države, ter oceni vlogo in odgovornost javne uprave. Prava prva klasična upravna država je bila Kitajska. Kot v svoji izjemni primerjalni zgodovini oblikovanja držav pojasnjuje Francis Fukuyama: »Kitajci so ustvarili enotno večnivojsko upravno birokracijo, kar se v Grčiji ali Rimu ni zgodilo.«⁸ (str. 92). Čeprav je bila ta država »izjemno despotska«, je ta centralizirana birokracija več kot dva tisoč let držala skupaj skupino ljudi, ki je predstavljala skoraj četrtino svetovnega prebivalstva. Gonilna sila je bila vojska. Kot ugotavlja Fukuyama, je bila glavna spodbuda za oblikovanje kitajske države »vojna in zahteve vojne, ki so pripeljale do konsolidacije sistema deset tisoč političnih enot v enotno državo v obdobju 1800 let, kar je motiviralo usposobljene birokrate in upravitelje« (str. 94).

Étienne Balázs je v svojem delu *Kitajska civilizacija in birokracija* zapisal, da je bila Kitajska prva prava družba, ki je ustvarila razred »učenih uradnikov«, ki so bili zaradi svoje prevlade v izobraževanju prva birokratska elita⁹. Trdil je, da so razred mandarinov (kot so jih imenovali) sestavljali generalisti, katerih glavna naloga je bila vladanje. Pri tem navaja Mencija (3. knjiga, str. 249–250) v kitajskih klasikih: »Nekateri delajo s svojim umom, drugi s svojo močjo. Tisti, ki delajo z umom, vodijo druge, tiste, ki delajo z močjo, pa vodijo drugi.«

Tukaj je objavljen krajši izbor iz Konfucijevih *Analektov* skupaj s prevajalčevo opombo, ki pojasnjuje Konfucijev ideal vladanja. Konfucij, kitajski učitelj in filozof, je živel od leta 551 do leta 479 pr. n. št., vendar so bili njegovi spisi (ali bolje rečeno nauki) zbrani, urejeni in na novo interpretirani v kitajskih klasikih precej po njegovi smrti. Konfucijeve izjave so navadno sledile vprašanju o vladi, njenem namenu in zlasti o njenem ravnanju. Konfucijanstvo je tako v enaki meri sistem mišljenja o morali in pravičnosti pri vladanju kot osebni kodeks za tiste, ki so želeli vladati. Zaradi ponovnega vzpona Kitajske kot druge in morda v naslednjih petnajstih letih prve gospodarske sile na svetu so Konfucijeve ideje postale klasične in zelo sodobne. *Wall Street Journal* je leta 2015 objavil recenzijo knjige Michaela Schumana z naslovom *Konfucij in svet, ki ga je ustvaril* ponuja naslednjo oceno Konfucijevega vpliva skozi več kot dve tisočletji:

»Morda nihče ne bi bil bolj presenečen nad njegovim vplivom kot Konfucij sam. Za časa svojega življenja je imel malo privrženцев, njegove ideje pa so se počasi uveljavljale tudi po njegovi smrti. Sčasoma, v drugem stoletju pred našim štetjem, pa so postale cenjene kot ideološka osnova za močno cesarsko vladavino in so bile sprejete kot podlaga za nacionalni sistem izpitov za državno službo; ta status so Konfucijeve ideje ohranile vse do 19. stoletja. Vendar so se modrečeve besede v različnih obdobjih kitajske zgodovine povezovale z avtoriteto in zahtevale odgovornost.«¹⁰

RIM: MODERNA DRŽAVA IN JAVNO ŽIVLJENJE

Če je bila Kitajska prva sodobna upravna država, je bil Rim zagotovo prvi upravni imperij. Rim je tako kot Egipt, Perzija in drugi imperiji pred njim osvojil velik del antičnega sveta (vsaj tistega, ki se je nahajal okoli Sredozemlja), ker je imel organizacijsko podlago, zaradi katere so bili njegovi vojaki učinkovitejši od konkurenčnih sil in ker so bile njegove legije podprte s prefinjenim upravnim sistemom oskrbe, ki je temeljil na rednih, če ne pravičnih davkih. Rimsko cesarstvo je propadlo šele, ko so se njegove legije spremenile v korpus plačancev in ko so bile njegove oskrbovalne in davčne osnove pokvarjene. Napoleon se je motil, ko je dejal, da vojske ne korakajo »po trebuhu«, ampak po pregovornih hrbtih pobiralcev davkov in po cestah, ki so jih zgradili upravitelji. Redno plačilo omogoča disciplino. Stroga disciplina je tisto, kar iz množice naredi vojsko. Disciplinirana vojska, poslušna državnim voditeljem, je predpogoj za civilizacijo. To je podobno vprašanju, kaj je bilo prej - kokoš ali jajce. Enako se sprašujemo pri javni upravi, ali je bila prej učinkovita javna uprava ali učinkovita vojska. Vzpon in padec starega Rima sta dokazala, da ni mogoče imeti enega brez drugega.

Prvi birokrati v starem Rimu in sodobni Evropi so nosili uniforme, ki so bile podobne vojaškim. Prav tako so gospodinjiski uslužbenci vladarjev tradicionalno nosili livreje. Ta je označevala, da nosilec ni svoboden, ampak služabnik drugega. Državni upravitelji še vedno veljajo za služabnike v smislu, da so javni uslužbenci in da so sprejeli obveznosti, zaradi katerih niso popolnoma svobodni. Do začetka dvajsetega stoletja so imeli številni civilni javni uslužbenci v Evropi, predvsem diplomati, predpisane uniforme.

Tako zmagoviti vojaki kot uspešni menedžerji so običajno pretirano občudovani in nesorazmerno nagrajeni, ker prevzemajo tveganja. Res je, da so tveganja in nagrade drugačne, vendar je fenomen enak. Oba morata za doseg cilja za svojo državo ali organizacijo postaviti na kocko svojo kariero in včasih celo svoje zdravje ali življenje. Če si v nadaljevanju pomagamo z vojaškim jezikom, lahko rečemo, da se je izraz linija prvotno nanašal na bojno črto, kjer so se vojaki soočali s sovražnikom. Zato so še danes linijski častniki tisti, ki omogočajo, da organizacija obstaja. To je neposredna povezava med rimskim stotnikom in gasilskim poveljnikom, direktorjem bolnišnice ali ravnateljem šole. Življenje na liniji je še vedno vsakodnevni boj.

Prispevek Rima k javni upravi in gradnji države je temeljil na njegovi vrhunski vojaški in inženirski spretnosti. Rim se je opredelil in razpravljal o družbenih in pravnih načelih upravljanja in državljanstva. Rimska država se je ukvarjala s pravičnostjo, družbeno odgovornostjo, moralo in legitimnostjo. Medtem ko zgodovina v ospredje potiska rimske državne voditelje, so politologi in javna uprava pozorni na Cicerona. Traktati in govori nekdanjega rimskega svetovalca, nedvomno največjega rimskega filozofa in pravnika, so bili legendarni. V svojem dialogu *Republika* je preučeval in zagovarjal vloge ter cilje političnih organizacij, potrebo po pravičnosti v družbi in odgovornost tistih, ki upravljajo državne zadeve. Drugo njegovo veliko delo *Zakoni* razlaga načela naravnega prava.

Tukaj objavljeni odlomek je iz Cicerovega najbolj znanega dela *O dolžnostih*. Napisal ga je v zadnjem letu svojega življenja (umorili so ga po naročilu Marka Antonija, kmalu po Cezarjevem umoru leta 44 pred našim štetjem) kot pismo svojemu sinu, v katerem se je še zadnjič

opredelil in zagovarjal ideale javnega vedenja ter odgovornosti državljanov, predvsem tistih, ki so v javnem življenju vključeni v upravljanje državnih zadev.

PRVE MISLI O JAVNI POLITIKI IN JAVNEM UPRAVLJANJU

Večino sodobnih konceptov upravljanja oziroma vodenja javnih zadev je moč najti pri različnih avtorjih klasične, srednjeveške in predmoderne dobe. Naslednja izbora sodita še v predklasično obdobje. Prvi avtor je Jeremy Bentham, ki je pomagal postaviti temelje današnjega razumevanja, kakšne javne politike naj bi vlade izvajale in kako naj bi sprejemale politične odločitve.

Jeremy Bentham (1748-832) je bil britanski filozof, pravnik in socialni reformator. Njegova najpomembnejša knjiga *Uvod v načela morale in zakonodaje*, ki je izšla leta 1780, vsebuje poglavje z naslovom *O načelu koristnosti*, v katerem pojasnjuje, kako naj to načelo pripomore k izboljšanju družbe. Trdil je, da si morajo vlade v največji meri prizadevati za dobro svojih državljanov. Institucije bi si morale prizadevati za optimalno raven blaginje, kar pomeni, da s svojim delovanjem ljudem »prinesejo več užitka kot bolečine, več sreče kot nesreče«.

Ta preskus javne politike, da predlagani zakoni omogočajo »največjo mero sreče za največje število ljudi« je vključeval še dve drugi razsežnosti. Politiki so morali pojasniti, kdo ima od tega koristi. Očitno je, da bi imel tak preskus pomembne politične posledice, zlasti v družbi, v kateri se je razpasla neenakost. Drugi vidik pa je zahteval resnično merjenje z uporabo družbenih dejstev in podatkov. Zgolj všečnost ali nenaklonjenost predlogu politike, zlasti zaradi političnega prepričanja, ni bila dovolj, treba je bilo določiti učinek. Z Benthamovim delom se je začel utilitarizem, miselna šola, ki jo je v naslednjem stoletju podrobneje razvil John Stuart Mill (1806-873). Mill je najbolj znan po svojem temeljnem delu *O svobodi*, v katerem razpravlja o mejah nadzora nad posameznikom, ki ga lahko legitimno izvaja država, ki naj bi delovala v imenu družbe.

Na koncu je ponujeno branje, ki javno politiko prikazuje v drugačni luči. Carl Philipp Gottfried (ali Gottlieb) von Clausewitz (1780-1831) je bil pruski general in vojaški teoretik, verjetno najbolj znan po teoriji sodobne vojne in strategije. Čeprav je povezava med razvojem sodobne javne uprave in vojaškim razvojem pomembna tema, se odlomki iz njegovega klasičnega dela *O vojni* (1832) ukvarjajo s povsem drugačnim sklopom problemov upravnih zadev, s tem, kar danes imenujemo »informacijska negotovost in izvajanje«. Clausewitz najprej opozarja, da »megla« potencira informacije z obeh strani problemov. Prvič, gre za problem vedenja, ali je tisto, kar mislimo, da vemo, dejansko res, ali je napačno, kar je pogosto. Potem je tu še vprašanje zaupanja v lasten občutek, ali je potrebno ukrepati in kako. Sto let pozneje so se Simon, Lindblom in drugi soočili z vprašanjem, koliko informacij lahko obvladajo odločevalci. Clausewitzev velik prepad med zasnovo in izvedbo se je v našem stoletju velikih podatkov in analitike le še povečal. Drugo nekoliko daljše poglavje svetuje o trenjih v vojni. To je v resnici podrobna razprava o težavah izvrševanja, s katerimi so se med drugim soočili Pressman in Wildavsky ter Bardach. Clausewitz sodobnemu bralcu ponuja trajna vprašanja, ki segajo v jedro tega, kako organizacije določajo cilje in izvajajo ukrepe za njihovo uresničitev. Neprestano opozarja, da je potrebna določena mera ponižnosti in da morajo biti generali, oblikovalci politik in izvajalci previdni pred nevarnostjo prevelike samozvesti.

REFORMA JAVNE UPRAVE IN ZASLUGE V VLADI ZDA

Ameriška javna uprava ni izumila koncepta javne službe, ki bi temeljila na strokovnih zaslugah. Bodoči reformatorji ameriške uprave v poznem devetnajstem stoletju si niso le izposojali iz evropskih izkušenj, ampak so tudi radi poudarjali, da je posedovanje takšnih sistemov bistven korak k razsvetljenju Združenih držav, če se želijo razviti kot civilizirana država. Prvi

resnični koraki k oblikovanju sodobne javne uprave so bili v ZDA storjeni po državljanski vojni. Bistvo tega je bil boj za omejitev sistema nagrajevanja članov političnih strank z imenovanji na delovna mesta v državni upravi v nasprotju z vzpostavitvijo sistema javnih uslužbencev, v katerem so imenovanja in zaposlitve temeljile na strokovnih zaslugah.¹¹

Čeprav reforma zvezne javne službe na splošno izvira iz obdobja po državljanski vojni, same politične korenine reformnih prizadevanj segajo na začetek republike. Thomas Jefferson je bil prvi predsednik, ki se je soočil s problemom sovražno naravnane birokracije. Čeprav so njegovi podporniki močno pritiskali, naj odstrani federalistične uradnike in jih nadomesti z republikanskimi, je bil odločen, da uradnikov ne bo odstranil zgolj zaradi političnih razlogov. Leta 1801 je v pismu Williamu Findleyju zatrdil, da je »slabo ravnanje upravičen razlog za odstavitev, zgolj različna politična mnenja pa ne«. Z občasnimi odstopanji od tega načela, celo s strani Jeffersona samega, je bila ta politika vse do vlade Andrewa Jacksona prej norma kot izjema. Retorika predsednika Jacksona o naravi javne službe je bila veliko bolj vplivna kot njegov zgled v administraciji. S trditvijo, da bi morali imeti vsi ljudje, zlasti tisti, ki so na novo pridobili volilno pravico in ki so veliko prispevali k njegovi izvolitvi, enake možnosti za opravljanje javne službe, je Jackson nagovarjal svoje plebejsko volilno telo in opozoril patricijske državne uslužbenke, da nimajo naravnega monopola nad javnimi službami. Sistem plena, ki se ga je Jackson skromno posluževal, se je pod njegovimi nasledniki razcvetel. Doktrina rotacije položajev je postopoma prevladala nad prejšnjim pojmom stabilnosti položajev.

Od stališča do pojava sodobnih sistemov zaslug¹² je odvisen gospodarski, politični ali moralni razvoj. Gospodarski zgodovinarji trdijo, da so zahteve industrijske širitve, kot je zanesljiva pošta, uspešno prometno omrežje in tako naprej, zahtevale vladno službo, ki bi temeljila na strokovnih zaslugah. Politični analitiki bi lahko precej prepričljivo trdili, da so bile te zahteve razširjene volilne pravice in demokratične retorike, ki so si prizadevale nadomestiti koristoljubje z zaslugami. Ekonomski in politični premisleki so tako prepleteni, da je nemogoče reči, kateri dejavnik je pravi izvor sistema zaslug. Še težje je opredeliti moralno spodbudo za reformo. Ker moralni vzgibi običajno zakrivajo gospodarske in politične motive, je nemogoče izmeriti težo moralne skrbi. Kljub temu je bil kozmetični učinek moralnih podtonov v veliko pomoč gibanju za reformo javne uprave, saj je poudaril družbeno legitimnost reformnih predlogov.

Poslovni interesi so z nenehno navzočo spodbudo doseganja največ javnih storitev za najmanjše davke precej dobro podpirali reformo javnih služb, ki je bila ena od številnih strategij, s katerimi so si prizadevali, da bi oblast s politikov prešla nanje. Financiranje političnih strank je bilo v tistem času skoraj v celoti odvisno od davkov na plače njihovih članov, ki so opravljali javne funkcije. Z upadom pokroviteljstva so morale stranke poiskati nove vire financiranja, ameriška podjetja pa so bila več kot pripravljena prevzeti to novo finančno breme in s tem povezan vpliv.

Reforma javne uprave je simbolizirala širše nacionalno prizadevanje za vzpostavitev bolj odzivne vlade in tudi institucionalno prizadevanje za vrsto notranjih reform, katerih namen je bil ustvariti nove birokratske oblastne strukture. Zgodovinarji so skušali zaobjeti, kako je progresivna doba odražala medsebojno vplivanje reformnih gibanj na zvezni, državni in lokalni ravni vlad v okviru političnih in družbenih sprememb, do katerih je prišlo po državljanski vojni.¹³ Reforma državne uprave je bila sestavni del te vizije sprememb in je po besedah Dormana Eatona, enega od prvih zagovornikov reform, vključevala »določena velika načela, ki vsebujejo teorijo politične morale, uradne obveznosti, enakih pravic in splošne pravičnosti v vladi«.¹⁴

Dorman B. Eaton je bil imenovan za predsednika prve komisije za javno upravo, ki jo je leta 1871 ustanovil predsednik Ulysses S. Grant. Ko je komisija leta 1875 neuspešno zaključila delo, je Eaton na zahtevo predsednika Rutherforda B. Hayesa odšel v Anglijo, da bi opravil študijo britanskega sistema javnih služb. Njegovo poročilo, objavljeno leta 1880 v knjižni obliki z naslovom *Civil Service in Great Britain: A History of Abuses and Reforms and their Bearing on American Politics* (Zgodovina zlorab in reform ter njihov vpliv na ameriško politiko), je očitno zagovarjalo sprejetje sistema strokovnih zaslug v Ameriki. Njegova knjiga je naštevala načela, ki naj bi jih sistem javnih uslužbencev vključeval, kot je razvidno iz seznama kratkih odlomkov:

1. Javna funkcija izhaja iz dolžnosti, da se pooblastila in vplivi, ki se nanašajo nanjo, izvajajo skladno z moralnimi standardi, duhom ustave in zakoni ter skupnimi interesi ljudi, vse to pa ustvarja zaupanje ljudi do javne uprave ...
2. Delovanje uradov izhaja iz osnovne pravice državljanov do javnih storitev za splošno blaginjo ...
3. Osebnosti kandidata so največja zahteva za ustrezno funkcijo ...
4. Strankarska vlada in koristna dejavnost strank nista izpodrinjeni, temveč sta postali čistejši in učinkovitejši zaradi sistema zaslug za položaj, ki prinaša večjo sposobnost in višji značaj v njihovo podporo ...¹⁵

Ko je leta 1881 predsednika Jamesa A. Garfielda umoril neprišteven in razočaran iskalec službe, je gibanje za reformo javnih služb končno prineslo zakonodajne rezultate. Eaton je imel pomembno vlogo pri pripravi besedila za Pendletonov zakon iz leta 1883, ki je vzpostavil zvezni sistem javnih uslužbencev, temelječ na strokovnih zaslugah. V skladu z zakonom je bila ustanovljena komisija za civilno službo in ustvarjen razred civilne službe, v katerem bi se zaposleni zaposlovali z odprtimi konkurenčnimi izpiti ter napredovali in ostali na delovnem mestu na podlagi zaslug. Tako se je na zvezni ravni napredek pri izvajanju reforme na splošno meril z odstotkom državnih uslužbencev, ki so bili v klasični službi. Čeprav Pendletonov zakon ni uvedel obvezne javne službe za vse zvezne agencije, se je stopnja vključenosti v javno službo povečala z 10 odstotkov v osemdesetih letih 19. stoletja na skoraj 70 odstotkov med svetovnimi vojnami.¹⁶

Vendar razmeroma hitra kategorizacija zveznih delovnih mest v okviru javne službe ni vse, kar se je zdelo, da je. Frederick Mosher je v svoji raziskavi javne službe ugotovil, da so bili v vrstah javne uprave večinoma zaposleni na začetni stopnji. Kongres je namreč izrecno odpravil zahtevo, da je vstop v zvezno službo »dovoljen le v najnižjem razredu«, in tako ustvaril »odprto javno službo brez prepovedi tega, kar zdaj imenujemo stranski vstop«.¹⁷ V dveh desetletjih svojega obstoja naj bi Komisija za javno službo obžalovala pomanjkanje mobilnosti navzgor in spodbujala nadarjene delavce, ki so bili po njihovem mnenju izbrani za zaposlitev v okviru javne službe; Mosher je ugotavljal, da se ta položaj ne bo izboljšal vse do štiridesetih let 20. stoletja. Tako je bilo za zvezno agencijo razmeroma enostavno sprejeti civilno službo kot novo normo, saj je veljala za začetne zaposlitve in agenciji ni preprečevala, da bi ob strani in po lastni izbiri imenovala delavce na višje položaje.

Reforma javne službe je bila pomembno vprašanje tudi za državne in lokalne oblasti. Čeprav so le tri države (Massachusetts leta 1883, New York leta 1884 in Ohio leta 1902) sprejele zakonodajo, ki je zahtevala javno službo za občine, je bila reforma javne službe zelo razširjena. Vendar jo je treba razlikovati glede načina sprejetja, zlasti kadar gre za pomen zakonske zahteve glede postopkov javne službe. Nekatere ocene sprejemanja reforme javne službe v prvi četrtini dvajsetega stoletja ugotavljajo, da je bil Pendletonov zakon šibek, saj od zveznih organov ni zahteval, da svoja delovna mesta uvrstijo v javno službo, in ni omenjal državnih in lokalnih oblasti. Druga razlaga dejstva, da so le tri zvezne države sprejele državno zakonodajo o reformi javne službe, naj bi bila, da to potrjuje relativno avtonomijo, ki jo je večina mest uživala pred višjo vladno oblastjo, najsi bo to zvezna ali državna.¹⁸

Kljub temu je do tridesetih let 20. stoletja več kot 200 mest sprejelo reformo javne službe, večina v državah, ki niso imele obveznega državnega zakona. Nacionalna liga za reformo javnih služb, ki je redno poročala o tem, katere države in občine so sprejele »tekmovalni sistem«, je v svojem poročilu iz leta 1911 zapisala šest različic za sprejetje javne službe, od določb listine do ljudskega glasovanja o ustanovitvi lokalnih komisij.¹⁹

Razmišljanje o izhodiščih reforme javne službe in obljubah sistema zaslug ne bi moglo biti bolj poučno, zlasti zdaj, ko so se nekatere države in lokalne oblasti oddaljile od javne službe. Leta 1996 je zvezna država Georgia sprejela zakonodajo, ki je ukinila civilno službo za nove državne uslužbenke. Druge države, zlasti Florida, Južna Karolina, Arkansas, Missouri in Se-

verna Dakota, so sledile temu zgledu.²⁰ V raziskavi reformnih prizadevanj držav iz leta 2006 je bilo ugotovljeno, da je 28 od 50 držav povečalo število »zaposlenih po volji« ali delavcev javnega sektorja, ki niso pod zaščito smernic javne službe.²¹ Javna uprava je vedno bila v razpravi o tem, kako narediti javni sektor bolj odziven in produktiven—tokrat pa sta uprava in pretirana zaščita javne službe tarča reform.

POZIV ZA NOVO DISCIPLINO PRI VODENJU VLADE

Alexander Hamilton,²² Thomas Jefferson,²³ Andrew Jackson²⁴ in drugi pomembni ljudje so se v prvem stoletju republike ukvarjali s problemom vodenja upravnih zadev države, vendar šele leta 1887 zasledimo resno trditev, da bi morala biti javna uprava samozavestno strokovno področje. To se je zgodilo v znamenitem eseu Woodrowa Wilsona iz leta 1887 z naslovom *Študij uprave*. Čeprav takrat ni bil opazen, je postalo običajno, da se izvor akademske discipline javne uprave povezuje s tem esejem.

Woodrow Wilson (1856-1924) je bil pozneje predsednik, najprej Ameriškega združenja za politične vede, nato Univerze Princeton in pozneje Združenih držav Amerike, sredi osemdesetih let 19. stoletja pa je bil mladi inštruktor na ženskem kolidžu Bryn Mawr. V tem času je sodeloval pri več učbenikih, ki so danes že zdavnaj pozabljeni, pod psevdonimom je pisal leposlovje in napisal politični esej, ki ostaja njegov najbolj trajen prispevek kot politologa. Wilson je 11. novembra 1886 pisal uredniku revije *Political Science Quarterly* in mu poslal svoj članek.²⁵ Wilson je zatrdil, da je imel skromne cilje glede svojega dela, ki ga je imel za napol popularen uvod v upravne študije. Dejal je celo, da se mu je zdelo, da je njegovo delo morda prešibko. Ironicno, sto let pozneje bo Ameriško združenje za javno upravo začelo izvajati *Centennial's Agenda Project*, da bi opredelilo kritična vprašanja za to področje, in navedlo objavo Wilsonovega eseja, ki »na splošno velja za začetek javne uprave kot posebnega študijskega področja«.²⁶ Wilson je v svojem delu *Študij uprave* poskušal preusmeriti politično znanost v preučevanje upravljanja. Namesto da bi se ukvarjal z velikimi maksimami trajne politične resnice, je trdil, da bi se morala politična znanost osredotočiti na to, kako se države upravljajo. To je potrebno, ker je po njegovih besedah vedno težje voditi ustavo, kot jo oblikovati.

Wilson je želel, da se študij javne uprave ne bi osredotočal le na kadrovske probleme, kot so zagovarjali številni drugi reformatorji tistega časa, temveč tudi na organizacijo in upravljanje na splošno. Takratno reformno gibanje, ki je že zagotovilo sprejetje prve trajne zvezne zakonodaje o reformi javnih služb, Pendletonov zakon iz leta 1883, je imelo reformni program, ki se je začel in končal s kadrovskimi imenovanji na podlagi zaslug. Wilson si je prizadeval v skrbi za javno upravo narediti korak naprej, tako da je raziskal organizacijo in metode vladnih uradov, da bi ugotovil, kako lahko vlada pravilno in uspešno deluje z največjo možno učinkovitostjo in z najmanjšimi možnimi stroški denarja ali energije. Wilsonu je šlo za organizacijsko učinkovitost in ekonomičnost, torej za produktivnost v njeni najbolj poenostavljeni formulaciji.

S tem esejem je Wilson zaslužen tudi za vzpostavitev glavne razlike med politiko in upravo. To je bila bistvena politična taktika reformnega gibanja, saj so morali argumenti, da morajo javna imenovanja temeljiti na sposobnosti in zaslugah, ne pa na strankarski pripadnosti, nujno vsebovati trditev, da politika nima mesta v javni službi. Wilson je z vzpostavitvijo tako imenovane dihotomije med politiko in upravo v resnici mislil na strankarsko politiko. Čeprav je bila njegova prefinjenost za mnoge nedosegljiva, so Wilsonove glavne teme, da bi morala javna uprava temeljiti na znanosti o upravljanju in biti ločena od tradicionalne politike, padle na plodna intelektualna tla. Zamisli tega tedaj neznanega profesorja so sčasoma postale dogma stroke in tako je ostalo vse do druge svetovne vojne. Čeprav je bila dihotomija med politiko in upravo pozneje diskreditirana, so njegove ideje še vedno zelo vplivne in bistvene za razumevanje razvoja javne uprave.²⁷

PRIMER ZA DIHOTOMIJO MED POLITIKO IN ADMINISTRACIJO

Bolj natančno je dihotomijo med politiko in upravo preučil Frank J. Goodnow (1859-1939) v knjigi *Politics and Administration* (Politika in uprava), ki je izšla leta 1900. Goodnow, eden od ustanoviteljev in prvi predsednik (leta 1903) Ameriškega politološkega združenja, je bil eden najpomembnejših glasov in piscev progresivnega reformnega gibanja. Za Goodnowa je sodobna uprava predstavljala številne dileme, ki so vključevale politične in upravne funkcije, ki so zdaj nadomestile tradicionalno skrb za delitev pristojnosti med različnimi vejami oblasti. Politiko in upravo je po njegovem mnenju mogoče razlikovati kot izražanje volje države in izvrševanje te volje.

Tu je objavljena Goodnowova izvirna analiza razlikovanja med politiko in upravo. Celo Goodnow je moral priznati, da se je ob pravni ločitvi funkcije političnega odločanja in uprave razvila težnja, da bi se potreben nadzor razvijal izven zakona prek sistema političnih strank. Dihotomija med politiko in upravo je odražala tudi naslednjo fazo nastajanja ameriške javne uprave. Medtem ko se je prva faza pred prvo svetovno vojno osredotočala predvsem na slabosti sistema pokroviteljstva in plenjenja ter na odpravljanje korupcije v občinski upravi, naj bi druga faza poudarjala rast javne porabe in vzpon novega upravljanja v državni upravi. Ključne teme reform so bili mestni menedžerji, izvršni proračunski sistemi ter centralizirani in na odgovornosti temelječi upravni sistemi.²⁹

SAMOUPRAVA IN PROBLEM OBČINSKEGA UPRAVLJANJA

Ko se je javna uprava trudila vzpostaviti svojo identiteto, ji je bilo v veliko pomoč progresivno reformno gibanje, ki si je prizadevalo dvigniti standarde poštenosti v upravi in razširiti raven javnih storitev dostopne državljanom, zlasti v ameriških mestih. Čeprav izraz izvira iz verskih konceptov, ki so opozarjali na neskončno sposobnost izboljševanja človeškega potenciala in krivičnost razrednih razlik, je do konca devetnajstega stoletja pomenil odgovornost razredov drug do drugega in pripravljenost uporabiti vse vladne in družbene institucije, da se ta odgovornost pravno uveljavi.

Gibanje je bilo v veliki meri odziv na socialni darvinizem, koncept biološke evolucije Charlesa Darwina, ki je bil uporabljen za razvoj človeške družbene organizacije in gospodarske politike. Na ameriški socialni darvinizem je najbolj vplival Anglež Herbert Spencer, ki je večino svoje družboslovne kariere posvetil uporabi konceptov, kot sta »naravna selekcija« in »preživetje najmočnejših«. Ameriški socialni darvinisti so na splošno zavzemali široko paleto teorij: od popolnega zavračanja ideje o vladnem vmešavanju v družbeni razvoj (kar pomeni, naj revni poskrbijo sami zase) do izdelanih metod razvojnega vplivanja, s katerimi bi lahko vplivali na različne rase, v katere so se po njihovem mnenju delili vsi ljudje, tudi Evropejci (kar pomeni, izobrazimo revne le toliko, da bodo lahko služabniki in tovarniški delavci). Progresivno gibanje je bilo v veliki meri protiutež in zavračanje te doktrine socialnega darvinizma.

V Združenih državah Amerike je bilo progresivno gibanje najbolj povezano s prizadevanji za večjo demokratično udeležbo posameznika pri upravljanju ter z uporabo znanosti in specializiranih znanj in veščin za izboljšanje življenja. Na političnem področju je gibanje doseglo svoj nacionalni vrhunec leta 1911 z ustanovitvijo Progresivne stranke kot preloma med strokovnjaki republikanske stranke, ki so podprli takratnega predsednika Williama Howarda Tafta, in republikanskimi nasprotniki politike političnih strojev in strankarske regularnosti, ki so predlagali nekdanjega republikanskega predsednika Theodora Roosevelta. Zaradi razkola v republikanski stranki je bil leta 1912 izvoljen demokratski kandidat Woodrow Wilson. Wilson

je dejansko zastopal številne programe, ki so jih podpirali progresivci (bančne reforme, protimonopolni zakoni in regulacija poslovanja), vendar na področju nacionalne socialne politike številnih progresivnih interesov ni podpiral.

Ime progresivci so dobili zaradi prepričanja o doktrini napredka, in sicer da je mogoče vladajoče institucije izboljšati tako, da se znanost ukvarja z javnimi problemi. Šlo je za raznoliko gibanje, pri čemer se je vsaka reformna skupina osredotočila na določeno raven vlade, določeno politiko in tako naprej. Skupna prepričanja so bila, da je dobra vlada mogoča in da je zdravilo proti zlu demokracije več demokracije (po citatu H. L. Menchena iz njegove knjige iz leta 1926 *Notes on Democracy* (Zapisi o demokraciji)). Na nacionalni ravni so dosegli reformo državne uprave ter uvedli neposredne primarne volitve, pobudo, referendum in odpoklic. Na lokalni ravni so uvedli način vladanja v obliki komisij in upravnih odborov. Vpliv naprednih sil je bil tisti, ki je na začetku oblikoval disciplino mlade javne uprave.

Ko se je javna uprava borila za svojo identiteto, ji je bilo v veliko pomoč progresivno reformno gibanje, ki si je prizadevalo dvigniti standarde poštenosti v upravi in povečati raven javnih storitev za državljane, zlasti v ameriških mestih. Ta prizadevanja so spodbujali tudi reformno usmerjeni novinarji »muckrakerji« (dobesedno človek, ki kida gnoj, op.), ki so objavljali tako korupcijo v mestnih političnih krogih kot tudi obžalovanja vredno neustrezen življenjski standard in stopnjo revščine delavskega razreda, zlasti med priseljenci.³⁰

Čeprav je progresivno gibanje skušalo ponuditi rešitve za številne pereče družbene probleme, so jih pogosto najprej odkrili in razkrili »muckrakerji«. To je bil izraz predsednika Theodorja Roosevelta, povzet po knjigi Johna Bunyana *Pilgrim's Progress* (Napredek romarja) (1678), za novinarja, ki je razkrival poslovno in vladno korupcijo. Med najbolj znanimi muckrakerji so bili Lincoln Steffens, ki je v knjigi *The Shame of the Cities* (Sramota mest) (1904) ugotovil, da so številna velika mesta pokvarjena in samozadostna; Ida M. Tarbell, ki je razkrila monopolne prakse Johna D. Rockefellerja in izsilila razpad družbe Standard Oil; in Upton Sinclair, ki je v knjigi *The Jungle* (Džungla) (1906) razkril strupene prakse industrije pakiranja mesa, zaradi česar je bil leta 1906 sprejet zakon o čisti hrani in zdravilih. Danes lahko vsakogar, ki razkrije vladno korupcijo ali nesposobnost, označimo za muckrakerja, čeprav se raje imenujejo raziskovalni novinarji.

Prizadevanja za nadzor nad korupcijo bi se lahko uresničila s sprejetjem zakonodaje o reformi javnih služb ter oblikovanjem močnejših mestnih statutov in sistemov upravljanja mest. Prizadevanja za pomoč revnim in pomoči potrebnim bi zahtevala veliko več truda in bi pravzaprav potekala po povsem drugi poti. Dejansko je bilo to gibanje naseljevanja, ki je temeljilo na angleškem modelu, kjer so socialno usmerjene skupine iz višjih razredov ustanavljale nastanitvene hiše za revne in živele z njimi v istem okolju. Prve nastavitvene hiše so poskusili postaviti v New Yorku sredi osemdesetih let 19. stoletja, najbolj znan model pa je svoja vrata odprl leta 1889 v Chicagu v Hull House. Ustanoviteljica je bila izjemna 29-letna ženska, Jane Addams³¹ (1860-1935), ki je to gibanje vodila in zagotovila edinstveno ameriško opredelitev ideje o zagotavljanju socialnega okolja za priseljence, da bi se izognili revščini in uspeli z lastnimi močmi. Hull House je bila zaslužna za impresiven seznam prvih dosežkov: od ustanovitve prvih javnih otroških igrišč, javnih kuhinj ter razredov za pripravo na državljanstvo in posebno izobraževanje v Chicagu do pomoči pri vzpostavitvi prvih sodišč za mladoletnike in javnih zavodov za zaposlovanje. Sama Addamsova je postala nacionalna osebnost, ki je pomagala oblikovati ameriško gibanje za socialno delo. Leta 1931 je prejela Nobelovo nagrado za mir. Med vsemi njenimi deli o političnih in socialnih reformah, saj jih je videla kot neizogibno prepletene, je vključen njen nagovor iz leta 1904, ki je bil objavljen v reviji *American Journal of Sociology* leta 1905 z naslovom *Problems of Municipal Administration* (Problemi občinske uprave). V nasprotju s pozivom Woodrowa Wilsona k iskanju novih načinov vodenja vlade zaradi zapletenosti časa je bila Addamsova zelo kritična do ustanoviteljev, tistih mož iz osemnajstega stoletja, ki niso imeli prave predstave (ali empatije) o težavah in napakah, na katere

je samoupravno ljudstvo zagotovo naletelo. V svojem nagovoru je predstavila drugačno vizijo samoupravljanja in vloge, ki bi jih morali imeti vlada, njeni upravitelji in državljani.³²

VPLIV ZNANSTVENEGA UPRAVLJANJA

V približno istem času, ko je Woodrow Wilson pozival k znanstvenem pristopu upravljanja, je Frederick W. Taylor (1856-1915) v jeklarni v Philadelphiji neodvisno izvajal prve poskuse. Taylor, ki na splošno velja za očeta znanstvenega menedžmenta, je bil pobudnik razvoja študij časa in gibanja. Danes se znanstveni management pogosto imenuje psevdoznanstveni management, saj pojmuje ljudi le kot podaljške strojev kot človeške zamenljive dele velikega brezosebnega proizvodnega stroja. Znanstveni menedžment, ki temelji na prepričanju, da obstaja en sam najboljši način za izvedbo katere koli naloge, si je prizadeval povečati proizvodnjo z odkrivanjem najhitrejših, najučinkovitejših in najmanj utrujajočih proizvodnih metod. Naloga znanstvenega vodje je bila, da po odkritju najboljšega načina ta postopek uvede za celotno delovno silo. Iz te zamisli se je razvila klasična teorija organizacije. Če je obstajal en sam najboljši način za izvedbo katere koli proizvodne naloge, potem mora ustrezno obstajati tudi en sam najboljši način za izvedbo naloge družbene organizacije. Takšna načela družbene organizacije naj bi obstajala in čakala, da jih odkrijemo s skrbnim znanstvenim opazovanjem in analizo.

Čeprav je Taylorjeva knjiga *Principles of Scientific Management* (Načela znanstvenega upravljanja)³³ iz leta 1911 delo, po katerem je najbolj znan, je nenavadno, da zasluge za uvedbo izraza znanstveni menedžment ne gredo Taylorju, temveč njegovemu sodelavcu Louisu D. Brandeisu (1856-1941). Brandeis, ki je kasneje postal sodnik vrhovnega sodišča, je potreboval privlačno besedno zvezo, s katero bi opisal nove tehnike upravljanja Taylorja in njegovih učencev, ko je moral pred Meddržavno trgovinsko komisijo predstaviti argumente, da je treba zavrniti povišanje železniških tarif. Brandeis in njegovi sodelavci so dramatično trdili, da bi lahko železnice z uporabo znanstvenih metod upravljanja prihranile milijon dolarjev na dan. Odmevna zaslišanja, ki so se začela leta 1910, so povzročila senzacijo in močno povečala Taylorjev ugled. Ironično je, da je Taylor sprva tej besedni zvezi nasprotoval, saj je menil, da zveni preveč akademsko, a jo je sčasoma sprejel. Podobno je storil tudi preostali del države. V prvi polovici dvajsetega stoletja je bil znanstveni menedžment evangelij, Frederick W. Taylor pa njegov prerok.³⁴ Največjo popularnost v javnem sektorju je Taylor dosegel leta 1912, ko je svoje ideje predstavil posebnemu odboru predstavnikega doma, ki je raziskoval Taylorjev in druge sisteme upravljanja trgovin. Del tega pričevanja je ponovno nanizan v nadaljevanju.

Taylorjeva celovita izjava o znanstvenih načelih upravljanja je bila osredotočena na to, kar je imenoval dolžnosti upravljanja. Te naloge so vključevale:

1. Zamenjavo tradicionalnih metod opravljanja dela s sistematičnimi, bolj znanstvenimi metodami merjenja in upravljanja posameznih elementov dela.
2. Znanstveno preučevanje izbire in nadaljnega razvoja delavcev, da bi zagotovili optimalno razporeditev delavcev v delovne vloge.
3. Pridobivanje sodelovanja delavcev za zagotavljanje pravilne uporabe znanstvenih načel.
4. Vzpostavitev logičnih delitev znotraj delovnih vlog in odgovornosti med delavci in vodstvom.

Kar se danes zdi tako samoumevno, je bilo leta 1912 revolucionarno. Sam Taylor je v svojih *Načelih znanstvenega managementa* celo vztrajal, da znanstveni management ni niti velik izum niti novo odkritje. Kljub temu pa je vključeval določeno kombinacijo elementov, ki jih v preteklosti ni bilo, in sicer staro znanje, ki je tako zbrano, analizirano, združeno in razvrščeno v zakone in pravila, da predstavlja znanost.³⁵ (str. 139/40)

REFORMA PRORAČUNA KOT TEMELJ JAVNEGA UPRAVLJANJA

Morda je bil poleg Franka Goodnowa drugi najpomembnejši zgodnji raziskovalec javne uprave (ne pozabite, da je Woodrow Wilson opustil znanstveno delo zaradi politike) William F. Willoughby (1867-1960). Bil je član Taftove komisije iz leta 1912, ki je prvič pozvala k uvedbi nacionalnega izvršnega proračunskega sistema, in pozneje direktor Inštituta za vladne raziskave, ki je postal del Brookingsovega inštituta. Imel je tudi ključno vlogo pri pisanju Zakona o proračunu in računovodstvu iz leta 1921, s katerim so bili dokončno doseženi cilji Taftove komisije z vzpostavitvijo izvršnega proračunskega sistema na nacionalni ravni skupaj z Uradom za proračun in Generalnim računovodskim uradom.

Willoughby je veliko pisal o številnih vprašanih javne uprave. Verjel je, da ima javna uprava univerzalne vidike, ki veljajo za vse veje oblasti.³⁶ Njegovo zgodnje besedilo o javni upravi³⁷ je bilo prvo iz trilogije, ki je zajemala vse tri veje oblasti,³⁸ vendar je posebej zanimivo njegovo zgodnje delo o proračunski reformi. Leta 1918 je opisal razvoj, ki je vodil k oblikovanju sodobnih proračunskih sistemov v državnih vladah. V odlomku iz knjige *The Movement for Budgetary Reform in the States* (Gibanje za proračunsko reformo v državah)³⁹ Willoughby trdi, da bi proračunska reforma vključevala tri glavne smernice: (1) kako bi s proračuni pospešili in zagotovili ljudski nadzor, (2) kako bi proračuni okrepili sodelovanje med zakonodajno in izvršilno oblastjo ter (3) kako bi proračuni zagotovili učinkovitost uprave in upravljanja. To je bilo precej preroško, če upoštevamo takratne časopisne naslove o uporih davkoplačevalcev: od gibanj »Predlog 13« do protestov ljudskih čajank in drugih oblik zakonov o omejevanju odhodkov in prihodkov (ljudski nadzor); nenehne spopade in vse večjo blokado med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti glede nadzora in primanjkljajev proračuna, uravnoteženih proračunov (sodelovanje izvršilne in zakonodajne oblasti); ter učinkovitost ali pomanjkanje učinkovitosti preobremenjenih proračunskih sistemov pri ohranjanju upravnih praks (učinkovitost upravljanja).

Vsi ti zgodnji glasovi Wilson, Goodnow, Taylor in Willoughby so močno vplivali na razvoj javne uprave. Najprej so opredelili številne kritične teme, ki bodo trajni del študijskega področja sodobne javne uprave. V še večji meri pa so bili preroški glasovi, saj so se pisali v času, ko so bili zaposlenost in izdatki države še vedno na zelo skromni ravni. Na prelomu stoletja, leta 1900, je bilo v zvezni, državni in lokalni upravi skupaj zaposlenih nekaj več kot milijon ljudi. Skupni izdatki vlade so znašali manj kot 1,5 milijarde dolarjev ali nekaj več kot 3 odstotke bruto domačega proizvoda ZDA. Do leta 1920 bi se število zaposlenih v državni upravi potrojilo, izdatki pa bi znašali nekaj manj kot 90 milijard dolarjev ali približno 12 odstotkov BDP.⁴⁰ Sodobna javna uprava bi temeljila na obsegu, ki v kratkih izkušnjah Združenih držav ni imel primere. Skratka, javna uprava naj bi postala študijsko področje, ki ne bi obravnavalo funkcije ali podjetja, temveč celoten pomemben sektor gospodarstva, ki bi postalo največje in najvplivnejše v dvajsetem stoletju.

JAVNA UPRAVA IN NOVA VLOGA DRŽAVE

Po prvi svetovni vojni se je začel proces sprememb v javni upravi. Po koncu vseh prejšnjih vojn se je ameriška vlada hitro vrnila na osnovne minimalne ravni. Vendar pa se tokrat obseg in vpliv vlade v življenju ZDA nista zmanjšala. Združene države so se spreminjale iz podeželske kmetijske družbe v urbano industrijsko državo. To je zahtevalo precejšen odziv javne uprave, saj je bilo treba vzpostaviti veliko novih funkcij in programov. V dvajsetih letih 20. stoletja se je število asfaltiranih avtocest povečalo za desetkrat. Mesta so vzpostavila sisteme za upravljanje prometa, zvezne države pa so uvedle vozniške izpite. Ker je prebivalstvo pos-

tajalo vse bolj urbano, so bili potrebni zelo razširjeni programi na področju javnih parkov in rekreacije, javnih del, javnega zdravja in javne varnosti. Javna uprava kot dejavnost je bila v dvajsetih letih 20. stoletja v razcvetu. Zaradi odziva zvezne vlade na veliko gospodarsko krizo v tridesetih letih 20. stoletja bo javna uprava postala še bolj razširjen del ameriškega življenja.⁴¹

Teoretiki javne uprave, kot so Dwight Waldo,⁴² Vincent Ostrom,⁴³ Nicholas Henry⁴⁴ in Howard McCurdy,⁴⁵ so vzorec razvoja javne uprave po prvi svetovni vojni opisali kot ortodoksno obdobje. V skladu z načeli te ortodoksne ideologije sta »prava demokracija in prava učinkovitost sinonima ali vsaj združljiva«⁴⁶, da je delo vlade mogoče natančno razdeliti na odločanje in izvajanje ter da je uprava znanost z načeli, ki jih je mogoče odkriti. Začetni odtis gibanja za znanstveni menedžment, naprednega reformnega političnega gibanja in dihotomije med politikom in upravo so postali osrednji poudarki javne uprave kot poklica in študijskega področja.

Ključna povezava za študij uprave je bila njena skrb, pravzaprav skoraj obsedenost z organizacijo in nadzorom. Po definiciji naj bi bil nadzor vgrajen v organizacijsko strukturo in zasnovano, da bi se zagotovila odgovornost in učinkovitost. Zgodnji teoretiki upravljanja so dejansko domnevali, da sta organizacija in nadzor praktično sinonima. Ne pozabite, da so tradicionalni upravni pojmi temeljili na zgodovinskih modelih, ki sta jih zagotavljali vojska in Rimskokatoliška cerkev, ki sta organizacijske konflikte obravnavali kot deviantnost, ki jo je treba strogo kaznovati. Ko so bile vladne enote še skromne, manj pomembne in razmeroma provincialne, je bilo upravljanje njihovih organizacij manj zahtevno. Z večanjem velikosti, obsega in ravni prizadevanj pa so se pritiski za boljšo organiziranost in nadzor stopnjevali. Pod vplivom gibanja za znanstveni management se je javna uprava vse bolj ukvarjala z razumevanjem birokratskih oblik organiziranosti. Delitev dela, obseg nadzora, organizacijska hierarhija in hierarhija poveljevanja, sistemi poročanja, oddelki ter razvoj standardnih pravil delovanja, politik in postopkov so postali ključni problemi za znanstvenike in praktike na tem področju.

Birokracija je postala prevladujoča značilnost sodobnega sveta. Tako rekoč povsod v razvitih državah in državah v razvoju so na gospodarsko, družbeno in politično življenje v veliki meri in vedno bolj vplivale birokratske organizacije. Čeprav se birokracija pogosto uporablja kot splošna žaljivka za vsako organizacijo, za katero se meni, da je neučinkovita, se bolj pravilno uporablja za poseben sklop strukturnih ureditev. Uporablja se lahko tudi za posebne vrste vedenjskih vzorcev, ki niso omejeni na formalne birokracije. Na splošno se domneva, da strukturne značilnosti organizacij, ki so pravilno opredeljene kot birokratske, vplivajo na vedenje posameznikov bodisi strank bodisi birokratov, ki z njimi sodelujejo.

TEORIJA BIROKRACIJE

Sodobno razmišljanje v tej smeri se začneja z delom odličnega nemškega sociologa Maxa Webra (1864-1920). Njegova analiza birokracije, prvič objavljena leta 1922 po njegovi smrti, je še vedno glavno izhodišče za vse nadaljnje analize na to temo. Na podlagi študij antičnih birokracij v Egiptu, Rimu, na Kitajskem in v Bizantinskem cesarstvu ter sodobnejših birokracij, ki so se pojavile v Evropi v 18. in 19. stoletju, je Weber s pristopom idealnega tipa iz realnega sveta ekstrapoliral osrednje jedro značilnosti, značilnih za najbolj razvito birokratsko obliko organizacije. Webrovo delo *Bureaucracy* (Birokracija), ki je tu ponovno natisnjeno, ni niti opis resničnosti niti izjava o normativnih preferencah. Je le opredelitev glavnih spremenljivk ali značilnosti, lastnih birokraciji. Dejstvo, da te značilnosti morda niso v celoti prisotne v določeni organizaciji, ne pomeni nujno, da organizacija ni birokratska. Lahko gre za nezrelo in ne popolnoma razvito birokracijo.

Webrovo delo o birokraciji je bilo prevedeno v angleščino in splošno dostopno šele leta 1946. Kljub temu je bil njegov vpliv fenomenalen. Webrovo delo, ki mu zato običajno pripisujejo vlogo očeta sodobne sociologije, je poudarjalo novo metodološko strogost, ki bi lahko pospešila preučevanje organizacij. Weber je tik pred smrtjo leta 1920 odigral ključno vlogo pri

pisanju ustave za Weimarsko republiko v Nemčiji. Izkušnje nesrečne Weimarske republike, ki jih zagotovo nikakor ne gre pripisati Webbru, so morda še dodatno podprle trditev Woodrowa Wilsona, da je ustavo težje voditi kot jo oblikovati. Vendar sta jasnost in opisna kakovost Webrove analize birokratskih organizacij ortodoksnim teoretikom in kritikom zagotovili referenčno točko za razpravo o dobrih in slabih učinkih birokratskih struktur.

KRITIČNO RAZMIŠLJANJE O POSAMEZNIKIH IN VEDENJU

V teh zgodnjih časih je bilo zelo pomembno, kako posamezniki v delovni organizaciji delujejo in kako sprejemajo odločitve. Mary Parker Follett (1868–1933)⁴⁷ je pomembno prispevala k razumevanju delovanja organizacije v javni upravi. Dejansko bi lahko rekli, da je bila glasnik tega, kar bi danes imenovali participativno upravljanje. Pisala je o prednostih izvajanja »moči z« v nasprotju z »močjo nad«. Njen »zakon situacije« je v svojih skromnih začetkih uveljavljal upravljanje na podlagi potreb. Njena razprava *The Giving of Orders* (Dajanje ukazov) opozarja na težave, ki nastanejo, ko vloge nadrejenih in podrejenih zavirajo produktivnost organizacije. Follettova je bila ena prvih, ki se je osredotočila na teorijo posameznikov v organizacijah. Konec dvajsetih let 20. stoletja so v okviru Hawthornovih eksperimentov (podrobneje jih bomo obravnavali v naslednjem razdelku) potekale raziskave Eltona Maya (1880–1949)⁴⁸ in njegovih sodelavcev s harvardske poslovne šole. Ta obsežna raziskava tradicionalnih načel znanstvenega upravljanja je skušala potrditi povezavo med pogoji in posegi vodstva v delovno okolje in produktivnostjo, vendar se je končala z uvedbo pristopa človeških odnosov.⁴⁹ Hawthornovi eksperimenti naj bi podprli Folletteve predloge, da so delavci bolj odzivni na pritisk sodelavcev kot na nadzor vodstva in da tovarne, pravzaprav vsa delovna okolja, ponazarjajo predvsem socialne razmere.

PRVI UČBENIK ZA JAVNO UPRAVO

Medtem ko je Woodrow Wilson utemeljil, da je javna uprava postala akademska disciplina in strokovna specialnost, je Leonard D. White (1891–958) jasneje opredelil njene predhodne cilje. White je bil med letoma 1934 in 1937 komisar za javno upravo v ZDA, večino svoje kariere pa je preživel na Univerzi v Chicagu.⁵⁰ V predgovoru k svoji pionirski knjigi *Introduction to the Study of Public Administration* (Uvod v študij javne uprave) iz leta 1926, ki je bila prvo besedilo na tem področju, je navedel štiri ključne predpostavke, ki so bile podlaga za študij javne uprave: (1) uprava je enoten proces, ki ga je mogoče enotno preučevati na zvezni, državni in lokalni ravni; (2) podlaga za preučevanje je upravljanje in ne pravo; (3) uprava je še vedno umetnost, vendar je ideal preobrazbe v znanost izvedljiv in smisel; in (4) priznanje, da je uprava »postala in bo še naprej ostala srce problema sodobne vlade«.⁵¹ Ponovno sta natisnjena predgovor in prvo poglavje iz Whiteove knjige iz leta 1926, ki je v štirih desetletjih in štirih izdajah postala eno najvplivnejših besedil o javni upravi.⁵²

Whiteovo besedilo je bilo izjemno zaradi svoje zadržanosti, saj ni uporabljalo predpisujočega »kuharskega« pristopa k javni upravi. Zavedal se je, da je javna uprava predvsem študijsko področje, ki mora ostati blizu svetu večinoma neusposobljenih praktikov, ki še vedno močno verjamejo v umetnost upravljanja. Še bolj zanimivo pa je, da se je pri svojem delu izognil morebitni pasti dihotomije med politiko in upravo. Javno upravo je opredelil kot poudarjeno upravno fazo, pri čemer je pustil neodgovorjeno »vprašanje, v kolikšni meri uprava sama sodeluje pri oblikovanju ciljev države«,⁵³ in se izognil vsakršnim polemikam o natančni naravi upravnega delovanja. Ko se je vlada v Združenih državah Amerike začela širiti, tako po velikosti svojih organizacij in proračunov kot po obsegu svojega delovanja v smislu obsega odgovornosti in novih funkcij, je javna uprava začela raziskovati, preučevati in razpravljati o svoji prihodnosti.

OPOMBE

1. Za zgodovino antične javne uprave glej William C. Beyer, *The Civil Service of the Ancient World*, Public Administration Review 19 (Spring 1959); Michael T. Dalby in Michael S. Werthman, ur., *Bureaucracy in Historical Perspective* (Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 1972); E. N. Gladden, *A History of Public Administration*: E. E.: Gladland, Zvezek 1. From the Earliest Times to the Eleventh Century (London: Frank Cass, 1972).
2. William W. Tam, *Alexander the Great* (Boston: Beacon Press, 1956); Donald W. Engels, *Alexander the Great and the Logistics of the Macedonian Army* (Berkeley: University of California Press, 1978).
3. Frederic Chapin Lane, *Venetian Ships and Shipbuilders of the Renaissance* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1934).
4. Glej Machiavelli, *Razprave* (1513) in Princ (1532). Za sodobno oceno glej Anthony Jay, *Management and Machiavelli: An Inquiry into the Politics of Corporate Life* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1967).
5. Glej 1. poglavje Smithovega dela *Bogastvo narodov* (1776).
6. Robert Owen (1771-1858) je bil valižanski industrialec, socialni reformator in utopični socialist in eden prvih piscev, ki je upošteval pomen človeškega dejavnika v industriji. Njegovi vzorčni tovarniški skupnosti, New Lanark na Škotskem in New Harmony v Indiani, sta bili med prvimi, ki sta uporabili sodoben pristop k upravljanju osebja. Za biografijo glej J. F. C. Harrison, *Quest for the New Moral World: Robert Owen and the Owenites in Britain and America* (New York: Scribner's, 1960); Sidney Pollard, ed., *Robert Owen, Prophet of the Poor* (Lewisburg, Pa.: Bucknell University Press, 1971).
7. Charles Babbage (1792-871) je angleški izumitelj, ki je najbolj znan kot oče sodobnega računalnika, vendar je gradil tudi na konceptih montažne linije Adama Smitha in predvidel znanstvene tehnike upravljanja Fredericka W. Taylorja. Glej njegovo knjigo *On the Economy of Machinery and Manufactures* (London: Charles Knight, 1832).
8. Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order*, str. 94 (Farrar, Straus & Giroux, 2011). Kitajski posveča šest poglavij njenemu državnemu razvoju, njenim zmožnostim, padcu po vzponu Evrope in ponovnemu vzponu.
9. Glej Etienne Balazs, *Chinese Civilization and Bureaucracy* (1964 Yale University Press).
10. Howard French, *A Sage for All Seasons*, Wall Street Journal, April 10, 2015.
11. Dve najbolj dokončni zgodovini prvega obdobja reforme javnih služb sta še vedno knjigi Paula Van Riperja *History of the United States Civil Service* (Evanston, Ill.: Row, Peterson, 1958) in J. Shafritzov *Public Personnel Management: The Heritage of Civil Service Reform* (New York: Praeger 1975).
12. Enačenje reforme javne uprave z modernizacijo ni bilo pretirano. Revija *American City*, vodilni glasnik o razvoju mest, je leta 1911 zapisala: »vsako mesto, ki v sedanjem stanju napredka in napredka mestnih oblasti nima določb o javni službi, je v takem zaostanku za časom kot mesto brez električnih luči, telefonov ali uličnih vozil«. *The American City* (1911)—Board of Freeholders, Kansas City.
13. Dve posebej pronicljivi zgodovini sta William E. Nelsonova, *The Roots of American Bureaucracy 1830–1900* (Harvard University Press, 1982) in Ari Hoogenboom, *Outlawing the Spoils: A History of the Civil Service Reform Movement 1865–1883* (Urbana, Ill.: University of Illinois Press, 1961).
14. Dorman Eaton, *Civil Service in Great Britain: A History of Abuses and Reforms and Their Bearing upon American Politics* (New York: Harper & Brothers, 1880).

15. Eaton str. 3–4.
16. Glej poglavji 1 in 2, *Personnel Management in Government*, 5. izdaja J. Shafritz in ostali (New York: Marcel Dekker, 2001) za pregled napredka pri pokrivanju javnih služb v zveznem, državnem in lokalnem sektorju.
17. Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service* (New York: Oxford University Press, 1968), str. 69.
18. Ta posebna ocena je ne le odlična metodološka ponazoritev neoinstitucionalizma, ampak tudi odličen povzetek zgodovine zgodnjih prizadevanj za sprejetje javnih služb: Pamela S. Tolbert in Lynne G. Zucker, »Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform 1880–1935,« *Administrative Science Quarterly* 28, no. 1 (March 1983): 22–39.
19. Zgodnje računovodenje je iz Albert De Roode, *Civil Service Reform in Municipalities*, *The American City* Vol. IV Januar 1911, str. 20–25.
20. Morda najbolj celovita ocena trendov v državni upravi v zadnjem desetletju je *Civil Service Reform in the States*, J. Edward Kellough in Lloyd Nigro (ur.) (State University of New York Press, 2006) s poglavji, ki jih različni avtorji posvečajo osmim različnim državnim reformnim izkušnjam.
21. O teh trendih so poročali na nedavnem simpoziju v *Review of Public Personnel Administration*, Junij 2006: *Civil Service Reform Today*, James S. Bowman in Jonathan P. West (ur.).
22. Glej Lynton K. Caldwell, Alexander Hamilton: *Advocate of Executive Leadership*, *Public Administration Review* 4, št. 2 (1944); Lynton K. Caldwell, *The Administrative Theories of Hamilton and Jefferson* (Chicago: University of Chicago Press, 1944); Leonard D. White, *The Federalists: A Study in Administrative History* (New York: Macmillan, 1948).
23. Glej Lynton K. Caldwell, »Thomas Jefferson and Public Administration,« *Public Administration Review* 3 (1943); Leonard D. White, *The Jeffersonians: A Study in Administrative History, 1801–1829* (New York: Macmillan, 1951).
24. Glej Albert Somit, *Andrew Jackson as Administrator*, *Public Administration Review* 8 (summer 1948); Leonard D. White, *The Jacksonians: A Study in Administrative History, 1829–1861* (New York: Macmillan, 1954).
25. Wilsonovo pismo je bilo natisnjeno v *Political Science Quarterly* (December 1941).
26. James Carroll in Alfred Zuck, *The Study of Administration Revisited: Report on the Centennial Agendas Project* (Washington, D.C.: American Society for Public Administration, 1985).
27. O vplivu Wilsonovega eseja glej Louis Brownlow, *Woodrow Wilson and Public Administration*, *Public Administration Review* 16 (Pomlad 1956); Richard J. Stillman, *Woodrow Wilson in študij uprave: Bowman, Politics and Administration: A New Look at an Old Essay*, *American Political Science Review* 67 (junij 1973); Jack Rabin in James S. Woodrow Wilson and *American Public Administration* (New York: Marcel Dekker, 1984). Revizionistični znanstveniki so sicer trdili, da je bil Wilsonov vpliv veliko bolj pojav po drugi svetovni vojni, kot pa sodoben pojav. Paul Van Riper ugotavlja, da nihče od prvih raziskovalcev javne uprave ni citiral Wilsonovega eseja. V knjigi *The American Administrative State: Wilson and the Founders An Unorthodox View*, *Public Administration Review* 43 (november december 1983), Van Riper piše: »v resnici je vsaka povezava med Wilsonovim esejem in poznejšim razvojem te discipline čista fantazija! Pregled najpomembnejših političnih in družboslovnih del iz obdobja med letom 1890 in prvo svetovno vojno ne pokaže nobenega citata tega eseja«. Kako je torej Wilsonov esej postal tako

- vpliven? Daniel W. Martin, *The Fading Legacy of Woodrow Wilson*, Public Administration Review 48 (marec april 1988): »moj preprost odgovor, čeprav preveč preprost, je žareči ponatis Wilsonovega članka v decembrski številki revije Political Science Quarterly iz leta 1941. To je bilo mojstrsko delo odnosov z javnostmi, opremljeno s fotografijo statičnega izvoda Wilsonovega preliminarne pisma«. Wilsonov esej, ki je bil v medvojnem obdobju le skromno citiran, je nato dosegel svoj sedanjí vpliv.
28. Za pohvale glej Charles G. Haines in Marshall E. Dimock, ur., *Essays on the Law and Practice of Governmental Administration: A Volume in Honor of Frank J. Goodnow* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1935); Lurton W. Blassingame, *Frank J. Goodnow: Progressive Urban Reformer*, North Dakota Quarterly (Poletje 1972).
 29. Leonard White v svoji monografiji o družbenih trendih v Združenih državah Amerike, ki je del serije, ki jo je naročil predsednikov Raziskovalni odbor za družbene trende in jo je leta 1929 sestavil predsednik Hoover, obširno komentira novo upravljanje. Glej *Trends in Public Administration* (New York: McGrawHill, 1933).
 30. Obstaja veliko odličnih zgodovinskih in družboslovnih del o obdobju progresivnih reform v poznem 19. stoletju v ZDA, pri čemer pa je delo Martina J. Schiesla, *The Politics of Efficiency* (Berkeley: University of California Press, 1977), odlična kontekstualna ocena občinske reforme z upravnega vidika.
 31. Dela Jane Addams so obsežna bila je plodna pisateljica in predavateljica. Njen avtobiografski zapis, *Twenty Years at Hull House*—ki je morda njena najbolj znana knjiga še danes je v tisku. Večina raziskovalcev bi izbrala njeno delo iz leta 1902, *Democracy and Social Ethics* (zadnjič ponatisnjeno pri University of Illinois Press, Urbana leta 2002), kot njeno prvo večje delo knjiga, ki jo je potisnila v nacionalno prepoznavnost. Za bralca, ki želi dobiti širok izbor del Addamsove, je na voljo *The Jane Addams Reader*, urednice Jean Bethke Ekstein (New York: Basic Books, 2002).
 32. Za zanimiv primerjalni pregled gibanja za naseljevanje, ki ga je predstavljala Jane Addams, in gibanja za občinske raziskave, ki ga je vodil newyorški Urad za občinske raziskave in drugi zagovorniki gibanja mestnih upraviteljev, kot je Henry Bruere, glej Camilla Stivers, *Bureau Men, Settlement Women: Constructing Public Administration in the Progressive Era* (Lawrence, Kan.: University Press of Kansas, 2000).
 33. Frederick W. Taylor, *Principles of Scientific Management* (New York: Harper and Bros., 1911). Taylorjeva druga pomembna knjiga je *Shop Management* (New York: Harper and Bros., 1903).
 34. Za življenjepis glej Frank Barkley Copley, Frederick W. Taylor: *Father of Scientific Management* (New York: Harper and Bros., 1923); Subhir Kakar, *Frederick Taylor: A Study in Personality and Innovation* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1970).
 35. Frederick W. Taylor, *Principles of Scientific Management* (New York: Harper and Bros., 1911 (str. 139–140)).
 36. Marshall Dimock, *W. F. Willoughby and the Administrative Universal*, Public Administration Review 35 (September–October 1975).
 37. William F. Willoughby, *Principles of Public Administration* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1927).
 38. Druga dva sta bila *Principles of Judicial Administration* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1929) in *Principles of Legislative Organization and Administration* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1936).
 39. William F. Willoughby, *The Movement for Budgetary Reform in the States* (New York: D. Appleton and Company for the Institute for Government Research, 1918), str. 1–8.

40. Solomon Fabricant, *The Trend of Government Activity in the United States since 1900* (New York: National Bureau of Economic Research, 1952), str. 11–24.
41. Za razlago rasti državne uprave v dvajsetih letih 20. stoletja glej Geoffrey Perret, *America in the Twenties: A History* (New York: Simon and Schuster, 1982), str. 251–252, 426, 429, 431, 463, in 490.
42. Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration* (New York: Ronald Press, 1948), str. 206–207.
43. Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, prenovljena izdaja (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1974), str. 36.
44. Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1975), str. 8–9.
45. Howard E. McCurdy, *Public Administration: A Bibliographic Guide to the Literature* (New York: Marcel Dekker, 1986), str. 22.
46. Waldo, *The Administrative State*, str. 206.
47. Njeni zbrani članki so na voljo v Henry C. Metcalf in Lyndall Urwick (ur.), *Dynamic Administration: The Collected Papers of Mary Parker Follett* (New York: Harper and Bros., 1942); za oceno njenih prispevkov glej Elliot M. Fox, Mary Parker Follett: *The Enduring Contribution*, *Public Administration Review* 28 (December 1968).
48. Za biografijo glej Lyndall F. Urwick, *The Life and Work of Elton Mayo* (London: Urwick, Orr and Partners, 1960).
49. Dokončno poročilo o samih študijah je na voljo v F. J. Roethlisberger in William J. Dickson, *Management and the Worker* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1939).
50. Za oceno različnih intelektualnih prispevkov Whitea k javni upravi glej John M. Gaus, *Leonard Dupree White 1891–1958*, *Public Administration Review* 18 (Summer 1958); Herbert J. Storing, *Leonard D. White and the Study of Public Administration*, *Public Administration Review* 25 (Marec 1965).
51. Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (New York: Macmillan, 1926), str. viii.
52. Četrta in zadnja izdaja je bila objavljena leta 1955.
53. White, str. 2.

Konfucijevi Analekti

Konfucij

Nadaljujemo s kratko razpravo o Konfucijevih pogledih na vladno in njegovih načelih politične znanosti. V dolgih stikih s svojimi učenci je izrekel številne maksime, ki se tičejo značaja in splošne morale, nikoli pa se ni ukvarjal z izboljšanjem posameznika. »Cesarstvo pripeljati v stanje srečne umirjenosti« je bil zanj pomemben cilj, o katerem je sanjaril, in o tem, da bi se to zgodilo tako zlahka, kot »lahko človek pogleda na dlan«. Menil je, da je v ljudeh prisotna prilagodljivost in pripravljenost za upravljanje, ki jo je treba izkoristiti na ustrezen način. Treba je imeti prave upravitelje, a če bi jih imeli, bi bila »rast vlade hitra, tako kot je hitra vegetacija na zemlji; da, njihova vlada bi se kazala kot zlahka rastoča ruša«.

Podobno mnenje je bilo slišati tudi iz ust Mencija. Ko se je nekega dne pogovarjal z enim od malih knezov svojega časa, je v svojem posebnem slogu dejal: »Ali vaše veličanstvo razume, kako raste žito? V sedmem in osmem mesecu, ko prevladuje suša, rastline postanejo suhe. Takrat se na nebu na gosto zberejo oblaki, pošljejo potoke dežja in žito ponovno odžene. Ko se to zgodi, ga nihče ne zadrži.« Takšen bi bil po njegovem mnenju odziv množice na pravega pastirja ljudi. Morda se vam bo zdela ta misel odveč, a gre za resnico, ki velja za vse narode. Če govorimo na splošno, vlada ne temelji na nobeni skrivnostni napravi ali spretni zvijači, ampak zgolj na umetnosti vodenja. Toda v nobeni drugi človeški družini sledenju vladi ni tako močno razvita kot na Kitajskem. Odlikuje jih ljubezen do reda in miru ter pripravljenost, da se podredijo oblasti, ki jo imajo. Tuji pisci so to pogosto pripisovali vplivu Konfucijevih nauk, vendar je to obstajalo že pred njegovim

časom. Značaj ljudstva je bolj oblikoval njegov sistem, kot ga je oblikoval sam.

Ta pripravljenost na vladanje je po Konfucijevih besedah izhajala iz »dolžnosti, ki so splošno obvezujoče, ali dolžnosti med vladarjem in ministrom, med očetom in sinom, med možem in ženo, med starejšim in mlajšim bratom ter dolžnosti, ki spadajo med prijatelje«. Ko se ljudje rodijo v svet in v njem odraščajo, se znajdejo v teh odnosih. Ti odnosi so aproksimacija nebes. In vsak odnos ima svoje vzajemne obveznosti, katerih priznavanje je lastno naravi, ki jo je podelilo Nebo. Potrebno je le, da se ohranja svetost odnosov in zvesto izpolnjevanje dolžnosti, ki jim pripadajo, in »srečen mir« bo povsod zavladal. Kar zadeva vladne ustanove, zakone in ureditve, po katerih naj bi se kot po tisočerihih kanalih širila obilje in blaginja po vsej dolžini in širini dežele, ni bilo v pristojnosti Konfucija, »kralja brez prestola«, da bi jih podrobno določil. In res so obstajale v zapisih »starodavnih vladarjev«. Nič novega ni bilo potrebno. Treba je bilo le nadaljevati po starih poteh in obuditi stara merila. »Vlada Win in Woo« je dejal: »je prikazana v zapisih na lesenih in bambusovih tablicah. Naj bodo možje, in vlada bo cvetela, brez mož pa vlada razpade in preneha.«¹

Opomba prevajalca

Knjiga 12

Vojvoda Ching iz Ch'ija je vprašal Konfucija o vladi. Konfucij je odgovoril: »Vlada obstaja, če je knez knez in minister minister; če je oče oče in sin sin«.

»Dobro!« je rekel vojvoda. »Če res knez ni knez, minister ni minister, oče ni oče in sin ni sin, čeprav imam svoj dohodek, ali ga lahko uživam?«

Mojster je rekel: »Ah! to je Yu, ki bi lahko s pol besede razrešil spore!« ...

Mojster je rekel: »Pri obravnavanju sporov ravnaj kot vsak drug človek. Vendar je

Vir: *The Analects of Confucius*, prevod James Legge (1893), Odlomki iz knjig 12, 13, & 20, 1780.

treba doseči, da med ljudmi ne bi prišlo do sporov.«

Tszechang ga je vprašal o vladi. Mojster je rekel: »Umetnost vladanja je, da rešuješ zadeve ljudi brez utrujenosti in jih izvajaš z neomajno doslednostjo.« Mojster je rekel: »Z obsežnim preučevanjem vsega učenja in s spoštovanjem pravil spodobnosti se tudi ne moreš zmotiti in odvrniti od tega, kar je prav.«

»Plemeniti človek si prizadeva izpopolniti občudovanja vredne lastnosti ljudi in omiliti njihove slabe. Podli človek pa počne ravno nasprotno.«

Chi K'ang je vprašal Konfucija o vladi. Modrec je odgovoril: »Vladati pomeni popravljati. Če boš ljudi vodil s svojimi zgledi, kdo si bo upal kršiti pravila?«

Chi K'ang, ki je bil zaskrbljen zaradi števila tatov v državi, je vprašal Konfucija, kako naj se jih znebi. Konfucij je rekel: »Če vi, gospod, ne bi bili požrešni, vam ljudje ne bi kradli.«

Chi K'ang ga je vprašal o vladanju in ubijanju nenačelnih ljudi, na kar mu je odgovoril: »Gospod, zakaj bi pri izvajanju svoje vlade sploh uporabljal ubijanje? Naj bodo vaše želje usmerjene v dobro in ljudje bodo dobri. Razmerje med nadrejenimi in podrejenimi je podobno razmerju med vetrom in travo. Trava se mora upogniti, ko čeznjo piha veter.«

Tszechang je vprašal: »Kakšen mora biti uradnik, za katerega lahko rečemo, da je ugleden?« Mojster je rekel: »Čemu pravite, da je ugleden?«

Tszechang je odgovoril: »To je, da se o njem sliši po vsej državi, da se o njem sliši po vsem njegovem klanu.«

Mojster je rekel: »To je razvpita slava, ne ugled. Ugleden človek je trden in neposreden ter ljubi pravičnost. Preučuje besede ljudi in si ogleduje njihova obličja. Pred drugimi želi biti ponižen. Tak človek bo ugleden v svoji deželi in v svojem klanu.«

Kar zadeva razvpitega človeka, ta zgolj prevzame videz kreposti, vendar so njegova dejanja v nasprotju z njo. O takem človeku se bo slišalo v deželi; o njem se bo slišalo v klanu.«

Knjiga 13

Tszelu ga je tudi vprašal o vladi in dobil odgovor: »Pojdi pred ljudi s svojim programom in bodi marljiv v reševanju njihovih zadev.«

Prosil je za nadaljnja navodila in dobil odgovor: »Ne utrujaj se v teh stvareh.« Chungkung, ki je bil glavni minister glave družine Chi, je tudi spraševal o vladi. Mojster je dejal: »Najprej uporabite storitve različnih uradnikov, jim odpustite majhne napake in na položaj postavite kreposte in talentirane moške.«

Chungkung je rekel: »Kako naj spoznam pridne in nadarjene moške, da jih bom lahko povzdignil v službo?« Odgovoril mu je: »Na položaj postavi tiste, ki jih poznaš. Ali bodo drugi zanemarili tiste, ki jih ne poznaš?«

Tszelu mu je rekel: »Vladar Weija te je čakal, da bi s teboj vodil vladu. Kaj bi storil najprej?«

Mojster je odgovoril: »Treba je popraviti imena.«

»Tako! res!« je rekel Tszelu. »Nekaj si zgrešil! Zakaj jih je treba popravljati?«

Mojster je rekel: »Kako nekultiviran si, Yu! Plemeniti človek je glede tega, česar ne pozna, previden in zadržan.

Če imena niso pravilna, jezik ni v skladu z resnico stvari. Če jezik ni v skladu z resnico, se zadeve ne morejo uspešno odvijati.«

»Kadar zadeve ne morejo potekati uspešno, se spodobnosti in glasba ne razvijajo. Ko se ne razvijeta sloga in glasba, tudi kazni ne bodo pravilno izrečene. Ko kazni niso pravilno dodeljene, ljudje ne vedo, kako se premakniti - z roko ali nogo.«

Mojster je rekel: »Čeprav zna človek recitirati tristo od (oda, op.), pa ko mu je zaupana vladna naloga, ne ve, kako naj ravna, ali ko je poslan na misijo v katero koli četrto, kljub svojemu bogatemu znanju ne more dati odgovorov, kakšna je njegova praktična korist?«

Mojster je dejal: »Če je prinčevo osebno ravnanje pravilno, je njegova vlada učinkovita tudi brez izdajanja ukazov. Če njegovo osebno ravnanje ni pravilno, lahko izda ukaze, vendar jih ne bodo upoštevali.«

Mojster je rekel: »Vladi Lu in Wei sta brata.«

Mojster je o Chingu, potomcu vojvodske družine Wei, dejal, da dobro pozna ekonomiji-

jo družine. Ko je pridobil sredstva, je rekel: »Ha! tukaj je zbirka!« Ko so se nekoliko povečala, je rekel: »Ha! to je popolna zbirka!« Ko je postal bogat, je rekel: »Ha! to je občudovanja vredno!«

Ko se je mojster odpravil v Weil, je bil Zan Yu voznik njegove kočije.

Mojster je opazil: »Kako številni so ljudje!«

Yu je rekel: »Ker jih je tako veliko, kaj naj se še stori zanje?« »Obogatite jih,« je bil odgovor.

»In ko bodo obogateli, kaj naj bi še stori-li?« Mojster je rekel: »Učite jih.«

Mojster je rekel: »Če bi me kdo od knezov hotel zaposliti, bi v dvanajstih mesecih naredil nekaj pomembnega. V treh letih bi bila vlada popolna.«

Mojster je dejal: »Če bi dobri ljudje sto let zaporedoma vladali državi, bi lahko spremeni-li nasilne in slabe ljudi in se znebili smrtnih kazni. Ta rek je resničen!«

Mojster je rekel: »Če bi se pojavil resnično kraljevski vladar, bi bila potrebna še generacija, potem pa bi prevladala krepost.«

Mojster je rekel: »Če bo minister pravilno ravnal sam, kakšne težave bo imel pri pomoči v vladi? Če ne more popraviti samega sebe, kaj mu je potem do popravljanja drugih?«

Učenec Žan se je vračal z dvorišča, Učitelj pa ga je vprašal: »Kako to, da si tako pozen?« Odgovoril je: »Imeli smo vladno zadevo.« Mojster je rekel: »Gotovo so bile to družinske zadeve. Če bi imeli vladno zadevo, bi se morali o njej posvetovati z menoj, čeprav zdaj nisem v službi.«

Vojvoda Ting je vprašal, ali obstaja en sam stavek, s katerim bi lahko država postala uspešna. Konfucij je odgovoril: »Takšnega učinka ni mogoče pričakovati od enega stavka.«

Ljudje pa imajo pogovor: »Biti princ je težko, biti minister pa ni lahko.«

»Če se vladar tega zaveda, kako težko je biti knez, ali ni mogoče od tega stavka pričakovati blaginje njegove države.«

Vojvoda je nato dejal: »Ali obstaja en sam občutek, ki lahko uniči državo?« Konfucij je odgovoril: »Takšnega učinka ni mogoče pričakovati od enega samega stavka.« Ljudje pa imajo rek: »Ni mi v veselje biti knez, ampak le

to, da nihče ne more nasprotovati temu, kar rečem!«

»Če so vladarjeve besede dobre, ali ni tudi dobro, da jim nihče ne nasprotuje? Če pa niso dobre in jim nihče ne nasprotuje, ali ni mogoče od tega stavka pričakovati propad njegove države?«

Vojvoda Sheh je vprašal o vladi.

Mojster je odgovoril: »Vlada je dobra, ko so bližnji srečni, oddaljeni pa privlačni.«

Tszehsia kot guverner Chufu je vprašal o vladi. Mojster je rekel: »Ne bodi željan hitrega dela, ne oziraj se na majhne prednosti. Želja, da bi bile stvari narejene hitro, preprečuje, da bi bile narejene temeljito. Gledanje na majhne prednosti preprečuje, da bi bile velike zadeve opravljene.«

Knjiga 20

Tszechang je vprašal Konfucija: »Na kakšen način naj ravna oseba, ki ima oblast, da bo lahko pravilno vodila vladno?«

Mojster je odgovoril: »Naj spoštuje pet odličnih stvari in izžene štiri slabe, potem bo lahko pravilno vodil vladno.« Tszechang je rekel: »Kaj pomeni pet odličnih stvari?« Mojster je rekel: »Ko je oseba, ki je na oblasti, dobrodelna brez velikih izdatkov; ko ljudem nalaga naloge, ne da bi se upirali; ko zasleduje, kar si želi, ne da bi bila pohlepna; ko ohranja dostojanstveno sproščenost, ne da bi bila ponosna; ko je veličastna, ne da bi bila divja.«

Tszechang je rekel: »Kaj pomeni biti koristen brez velikih stroškov?« Mojster je odgovoril: »Ko oseba, ki ima oblast, naredi ljudem bolj koristne stvari, od katerih imajo naravno korist; to je koristnost brez velikih stroškov. Ko izbere dela, ki so primerna, in jih prisili, da se z njimi ukvarjajo, čemur ne bo nihče oporekal. Ko si želi koristne vlade in jo zagotovi, ga ne bo nihče obtožil požrešnosti. Ne glede na to, ali ima opravka z mnogimi ali malo ljudmi, z velikimi ali majhnimi stvarmi, si ne upa pokazati nobenega nespoštovanja; ali ni to ohranjanje dostojanstvene lahkotnosti brez kakršnegakoli ponosa? Prilagodi si obleko in pokrivalo ter v svoj videz vnese dostojanstvo, zato ga gledajo s strahospoštovanjem. Ali ni to veličastno?«

Tszechang je nato vprašal: »Kaj pomenijo štiri slabe stvari?« Učitelj je rekel: »Ljudje so usmrčeni, ne da bi bili poučeni; to se imenuje krutost. Od ljudi nenadoma zahtevati zahtevno delo, ne da bi jih na to prej opozoril; to se imenuje zatiranje. Izdajati ukaze, kot da so sprva ne nujni, in ko pride čas, strogo vztrajati pri njih; to se imenuje škoda. In dodeljevati plačo ali nagrado podrejenim na lakomen način - to se imenuje ravnanje navadnega uradnika.«

Mojster je dejal: »Brez priznavanja nebeških odredb je nemogoče postati boljši človek.«

»Brez poznavanja moči besed je nemogoče spoznati ljudi.«

OPOMBA

1. S temi ne preveč razširjenimi idejami o družbenih odnosih je Konfucij govoril o nujnosti krepostnega značaja nosilcev oblasti, da bi zagotovil pravilno izpolnjevanje iz njih izhajajočih dolžnosti

O dolžnostih

Marcus Tullius Cicero

(72) Toda tisti, ki so po naravi usposobljeni za vodenje, morajo opustiti vsakršno oklevanje glede pridobitve položaja in se vključiti v javno življenje. Kajti le tako je mogoče upravljaliti mesto ali pokazati veličino duha. Nič manj kot filozofi, domnevam pa, da še bolj, morajo tisti, ki se odločijo za javno življenje, pridobiti veličasten prezir do človeških zadev ter umirjenost duha in svobodo od skrbi. Kako bodo sicer živeli brezskrbno, resnobno in vztrajno? (73) Za filozofe je to lažje, ker niso tako občutljivi na udarce sreče in so njihove potrebe manjše; in če jih doleti nesreča, njihov padec ne more biti tako hud. Zato je upravičeno, da se v duhu tistih, ki se ukvarjajo z javnim življenjem, prebujajo močnejši vzgibi za doseganje večjih stvari kot pri tistih, ki živijo tiho; zato toliko bolj potrebujejo veličino duha in svobodo od trpljenja. Kdor se loti javnega delovanja, ne sme razmišljati le o tem, kako častno je to, ampak tudi o tem, ali je sposoben uspeti. Pri tem mora paziti, da ga malodušnost ne bi predčasno spravila v obup in pohlep ne spodbudil k pretirani samozavesti. Preden se lotite kakršnegakoli posla, se je treba temeljito pripraviti. (74) Večina ljudi meni, da so vojaške zadeve pomembnejše od državljanskih, jaz pa moram to mnenje omajati. Ljudje so si namreč običajno prizadevali za vojno zaradi želje po slavi. Najpogostejše je to veljalo za moške velikega duha in talenta, še toliko bolj, če jim vojaška služba ustreza in če imajo radi vojskovanje. Vendar pa so se, če smo pripravljeni pošteno presoditi, mnogi dosežki civilnega življenja izkazali za večje in slavnnejše od vojnih.¹

(75) Temistokla lahko upravičeno hvalimo in njegovo ime ima večji sloves kot Solonovo, saj bitko pri Salamini lahko štejemo

za primer slavne zmage, ki jo lahko uvrstimo nad nasvet, ki ga je Solon izrekel, ko je ustanovil areopag; dejansko pa slednjega ne smemo oceniti za nič manj veličastnega od prvega. Prva korist je bila namreč enkratna, druga pa bo mestu služila večno: s tem nasvetom so se ohranili sami zakoni Atencev in institucije njihovih prednikov. Temistokles bi lahko trdil, da ni v ničemer pomagal areopagu; areopag pa je pomagal njemu: sama vojna je potekala po nasvetu senata, ki ga je ustanovil Solon.² (76) Enako lahko rečemo o Pausaniju in Lizandru. Morda se zdi, da so njuni dosežki Šparti prinesli cesarsko oblast. Vendar jih ni mogoče primerjati z zakoni in disciplino, ki jih je uvedel Likurg in ki so bili pravzaprav vzrok, da so imeli tako dobro izurjene in pogumne vojake. Nisem menil, da je Marcus Scaurus v mojem otrostvu³ kaj popuščal Gaju Mariju; niti Catulus Pompeju, ko sem bil sam vključen v javno življenje. Orožje v tujni nima velikega učinka, če doma ni pravega nasveta. Afrikanus je bil izjemen kot človek in kot general. Toda ko je uničil Numantijo, ni republiki koristil nič bolj kot Publij Nasica, ko je v istem času, čeprav je bil civilist, ubil Tiberija Gračka. Res je, da pri tem dejanju ni šlo zgolj za civilne metode: ker je bilo izvedeno s fizično silo, je vključevalo metode, primerne za vojno. Vendar je bil povod zanj civilni nasvet in ni bila vpletena vojska. (77) Najboljši izraz vsega tega je verz, ki ga, kot vem, pogosto napadajo arogantni in zavistni ljudje: »Naj se orožje umakne togi in lovorike hvalnicam.«⁴

Da ne omenjam drugih primerov: ko sem držal krmilo republike, tudi takrat se je orožje podredilo togi. Nikoli ni bilo resnejše nevarnosti za republiko kot takrat in nikoli ni bilo večjega miru. Zaradi moje budnosti in mojih nasvetov je orožje hitro zdrsnilo iz rok najbolj drznih državljanov. Ali je bil kakšen vojni dosežek kdaj tako velik? Kateri vojaški triumf se lahko primerja z njim?⁵ (78) Naj mi bo dovoljeno, da se ti pohvalim, Marcus, moj sin. Tvoje je, da podeduješ mojo slavo in posnemaš moja dejanja. Tudi sam Pompej, ki je s svoji-

Vir: Cicero de Officiis. Prevod Andrew P. Peabody. Boston: Little, Brown, and Company. 1887.

mi vojaškimi podvigi požel obilno hvalo, mi je izkazal spoštovanje, ko je na ušesa mnogih dejal, da bi zaman osvojil svoj tretji triumf, če mu ne bi moja služba republiki zagotovila, da ga bo imel kje proslaviti.⁶ Zato pogumna dejanja civilistov niso slabša od dejanj vojakov. Pravzaprav bi se morali še bolj potruditi in se prvim bolj posvetiti kot drugim.

(79) Čast, ki jo iščemo, se na splošno ne ustvarja s telesno močjo, temveč z močjo duha. Vendar pa moramo vaditi telo in ga trenirati, da bo, ko se bo moralo ukvarjati s posli ali trdo delati, sposobno izvesti nasvete in poslušati razum. Čast, za katero si prizadevamo, je v celoti odvisna od skrbi in razmišljanja duha. Na tem področju civilisti, ki so odgovorni za javne zadeve, ne prinašajo nič manj koristi kot tisti, ki vodijo vojno. Tako se je mogoče vojni pogosto izogniti ali jo končati, včasih pa jo tudi napovedati; po nasvetu Marka Katona je bila napovedana tretja punska vojna, njegova avtoriteta pa je učinkovala tudi po njegovi smrti.⁷ (80) Zato moramo ceniti razum, ki sprejema odločitve, pred pogumom, ki vodi v boj. Vendar moramo paziti, da to počnemo zato, ker smo razumno presodili, kaj je koristno, in ne zgolj zato, da bi se izognili vojni. Vojne se je treba vedno lotiti tako, da se vidi, da si prizadevamo le za mir. Značilnost resnično pogumnega in stabilnega duha je, da človek v težkih časih ostane miren in se v razburjenju ne pusti vreči iz ravnotežja, ampak ohrani razum, pri čemer ima na voljo svojega duha in nasvet.

(81) To je znamenje velikega duha in tudi velikega intelektualnega talenta: z razmislekom predvideti prihodnost, se vnaprej odločiti, kako bi se stvari lahko odvijale v eno ali drugo smer in kaj bi bilo treba storiti v vsakem primeru, nikoli pa ne ravnati tako, da bi bilo treba reči: »Na to nisem pomislil«. To je delo duha, ki ni le velik, ampak se zna opreti na zdravo pamet in dober nasvet. Nepremišljeno se podati v boj in se spopasti s sovražnikom je pošastno in zverinsko. Če pa to zahteva nujnost, se je treba s sovražnikom boriti iz oči v oči in izbrati prej smrt kot suženjstvo ali sramoto. (82) (Pri uničevanju in plenjenju mest je še posebej pomembno paziti, da ne delujemo nepremišljeno ali kruto.) Prav tako

je v času nemirov znak velikega moža, da kaznuje krivce, vendar skrbi za množico ljudi, ki se drži tega, kar je pravično in častno, ne glede na to, kaj prinaša trenutek. Kajti tako kot nekateri, kot sem omenil zgoraj, postavljajo vojno pred državljanske zadeve, tako boste našli mnoge, ki se jim zdijo nevarno vročehrvni nasveti večji in sijajnejši od umirjenih in premišljenih. (83) Nikoli se ne smemo namenoma izogibati nevarnosti, da bi bili videti strahopetni in prestrašeni, vendar se moramo izogibati tudi nesmiselnemu izpostavljanju tveganju. Nič ne more biti bolj neumno od tega. Pri soočanju z nevarnostjo moramo torej posnemati zdravnika, ki manjše bolezni zdravi blago, čeprav je pri resnejših boleznih prisiljen uporabiti bolj tvegana, dvorezna zdravila. Le norec bi med tišino molil za soočanje z nevihto; ko pa se nevihta pojavi, se ji modrec z vsem svojim razumom zoperstavi. To še posebej velja, kadar lahko uspešen izid prinese več dobrega kot obdobje negotovosti slabega. Nevarnosti, ki spremljajo velike podvige, včasih doletijo njihove avtorje, včasih pa narod. Spet so nekateri poklicani, da tvegajo svoja življenja, drugi pa svojo slavo in dobro voljo svojih sodržavljanov. Zato moramo biti bolj voljni tvegati lastno kot skupno blaginjo in se bolj pripravljeni boriti, kadar sta na kocki čast in slava kot druge koristi.

(84) Našli smo tudi mnoge, ki so bili za svojo državo pripravljeni razdajati ne le denar, ampak celo življenje, vendar se niso hoteli žrtvovati niti za slavo, tudi ko je narod klical po njej. Kalikratid je na primer kot špartanski general v peloponeški vojni opravil veliko znamenitih dejanj. Na koncu pa jih je vse spodkopal, ko ni upošteval nasvetov tistih, ki so menili, da bi moralo ladjevje raje zapustiti Arginuse, kot pa se spopasti z Atenci. Njegov odgovor je bil, da lahko Špartanci, če izgubijo floto, zgradijo novo, medtem ko zanj beg brez sramote ni bil mogoč. Ta udarec je bil za Špartance zmeren, poguben pa je bil, ko se je Kleombrot zaradi strahu pred neprijetnostjo nepremišljeno spopadel z Epaminondom, saj so bila vsa sredstva Šparte uničena. Koliko boljši je bil Kvinto Maksim, piše o njem Ennij: Samo en človek je z odlašanjem obnovil naše zadeve; naši varnosti je dal prednost pred vsa-

ko mislijo na svojo slavo. Zato slava junaka zdaj sije in je vedno bolj bleščeča.⁸ Tovrstnim napakam se moramo izogibati tudi v civilnih zadevah. Nekateri si namreč zaradi strahu pred nepriljubljenostjo ne upajo povedati, kar mislijo, pa naj bo še tako nujno.

(85) Na splošno bi se morali tisti, ki bodo prevzeli vodenje javnih zadev, držati dveh Platonovih nasvetov, in sicer, naj se tako močno osredotočijo na to, kar je koristno za državljane, da vse, kar počnejo, počnejo z mislijo na to in pozabijo na lastne koristi. Drugič, naj skrbijo za celotno telo republike, ne pa da ščitijo le del in zanemarjajo preostale.⁹ Upravljanje republike je podobno skrbništvu in ga je treba voditi v duhu koristi za tiste, ki so jim zaupani, ne za njihove skrbnike.¹⁰ S tem, ko upoštevajo interese nekaterih meščanov in zanemarjajo druge, povzročijo mestu pogubno stanje nemirov in sporov. Zato se nekateri pojavljajo kot »populares«, drugi kot predstavniki »najboljših ljudi«, redki pa kot zagovorniki vseh.¹¹ (86) To je bil razlog za hude spore v Atenah. V naši republiki je povzročil ne le nemir, ampak celo pogubno državljansko vojno.¹² Tega se bo vsak resen, pogumen državljani, ki je vreden prvenstva v republiki, izogibal. V celoti se bo posvetil republiki, ne bo si prizadeval ne za bogastvo ne za oblast in bo varoval celoto tako, da ne bo zanemaril interesov nikogar. Z lažnimi obtožbami ne bo nikogar izpostavil sovraštvu ali nepriljubljenosti. Skratka, tako zelo se bo držal pravičnosti in tega, kar je častno, da bo pri njunem ohranjanju raje prenesel vse slabosti, pa naj bodo še tako hude, in se soočil s smrtjo, kot da bi opustil stvari, ki sem jih omenil.

(87) Volilna kampanja in boj za častne položaje sta precej bedna praksa. Tudi tu so sijajne Platonove besede o tej temi: tisti, ki med seboj tekmujejo, kdo naj bi upravljal republiko, ravnaajo tako, kot da bi se mornarji borili, kdo od njih bi bil glavni krmar. Podobno svetuje, naj za sovražnike štejem tiste, ki vzamejo v roke orožje proti nam, ne pa tistih, ki želijo republiko zaščititi na način, ki ga vsak ocenjuje kot najboljšega.¹³ Prav tako se Publij Afriški in Kvint Metellus brez grenkobe včasih nista strinjala drug z drugim.¹⁴ (88) Poleg tega ne smemo poslušati tistih, ki menijo, da

bi morali biti globoko jezni na svoje nasprotnike in da to počne človek z velikim duhom in pogumom. Kajti nič ni bolj hvalevredno, nič ni bolj vredno velikega in sijajnega človeka, kot da se zlahka pomiri in odpusti. Med svobodnimi ljudstvi, ki poznajo enakost pred zakonom, moramo gojiti prijazne odnose in to, čemur pravimo višino duha. V nasprotnem primeru bomo, če bomo jezni na tiste, ki se nam približajo, ko je to neprimerno, ali nam postavljajo preveč drzne zahteve, postali nekoristni in sovražno zlovoljni. Priporočati moramo blagost in odpuščanje ob razumevanju, da lahko izvajamo strogost zaradi republike; kajti brez tega ni mogoče upravljati. Kaznovanje in discipliniranje ne smeta biti nikoli žaljiva. Lotiti se ju je treba v skladu s tem, kar je koristno za republiko, ne pa za tistega, ki izreka kazen ali opomin. (89) Paziti moramo, da kazen ne bo hujša od prekrška in da ne bo kdo pretepen, ko drugih, obtoženih istega prekrška, niti ne omenimo. Zlasti pri kaznovanju je treba brzdati jezo: ko se jezen človek loti kaznovati, ne bo nikoli ohranil tiste vmesne poti med preveč in premalo, ki jo odobravajo peripatetiki. Pravzaprav bi imeli prav, da bi to odobraval, če le ne bi hvalili jeze in jo imenovali koristen dar narave. Zagotovo bi se morali odreči jezi ob vseh priložnostih.¹⁵ Moliti bi morali, da bi bili za republiko odgovorni spodobni sodniki, ki jih h kaznovanju ne vodi jeza, temveč pravičnost.¹⁶

(90) Kadar nam gre dobro in tako, kot bi si želeli, se moramo potruditi, da se izognemo vzvišenosti, zaničevanju in aroganci. Nezanesljivost se kaže tako v pretiranem odzivanju na uspeh kot na nesrečo. Veličasten dosežek je, če se z življenjem mirno soočamo in ne spremenimo izraza svojega obraza, kot smo slišali, da sta to počela Sokrat in Gaj Laelij. Filipa, makedonskega kralja, je njegov sin morda presegel v dejanjih in slavi, vendar opažam, da je bil bolj prijazen in človeški. Filip je bil torej vedno velik mož, medtem ko je Aleksander pogosto ravnal nečastno. Zdi se torej, da nam dajejo dober nasvet tisti, ki opozarjajo, da odličnega posameznika ustvarja ponižno obnašanje. Po Panaetijevih besedah je njegov učenec in prijatelj Afrika-nec govoril, da so ljudje navajeni predati div-

je in vzkipljive konje vaditeljem, da bi sami imeli nežnejše konje za jahanje. Podobno je treba moške, ki so zaradi uspeha postali nebrzdani in pretirano samozavestni, vpisati v krožek razuma in učenosti, da bodo spoznali človeško krhkost in spremenljivost sreče.

(91) Tudi v času sreče moramo upoštevati nasvete svojih prijateljev in spoštovati avtoriteto. Tudi v takrat se moramo znati paziti, da ne prisluhujemo laskavcem in prilizovalcem. Pri tem se zlahka pustimo preslepiti, saj mislimo, da smo ljudje, ki jih je treba hvaliti. Posledično pride do nešteti napak, ko takšna mnenja ljudi tako napihnejo, da postanejo predmet nečastnega zasmehovanja in zaidejo v hude težave. (92) Naša izkušnja bi morala biti, da so dosežki, ki so največji in kažejo največ duha, dosežki ljudi, ki vladajo republik. Njihovo vladanje sega izjemno široko in vpliva na največje število ljudi. Vendar pa so mnogi možje velikega duha živeli in še vedno živijo tudi življenje v prostem času. Nekateri so se omejili na svoje posle, raziskujejo in proučujejo velike zadeve. Drugi so ubrali srednjo pot med filozofijo in upravljanjem republike: uživajo v svojem osebnem bogastvu, vendar ga ne povečujejo na vse mogoče načine niti ne preprečujejo, da bi ga uporabljali njihovi bližnji, temveč ga raje delijo s prijatelji in tudi z republiko, če je potreba. Njihovo bogastvo mora biti pošteno pridobljeno, ne pa zlonamerno. Povečujejo naj ga z razumom, delavnostjo in varčnostjo. Biti mora na voljo in korist čim večjemu številu ljudi, če so ga vredni, ne zaradi poželenja in razkošja, temveč zaradi liberalnosti in koristnosti.¹⁷

Človek, ki upošteva ta pravila, lahko živi ne le veličastno, impresivno in duhovno, temveč tudi preprosto in zaupanja vredno življenje ter je pravi prijatelj drugih ljudi. (93) Razpravljati moramo tudi o častihlepnosti. Pod tem se skrivajo negativni občutki in tisto, kar bi lahko imenovali urejena lepota življenja, zadržanost in skromnost, umiritev vseh vznemirjenj duha in ustrežna mera v vsem.¹⁸ V tem izrazu je zajeto tisto, kar bi v latinščini lahko imenovali decorum (navideznost); v grščini je to prepon. Bistveno je, da ga ni mogoče ločiti od tega, kar je častno: kajti kar je navidezno, je častno, in kar je častno, je na-

videzno. Lažje je le slutiti kot razložiti, kakšna je razlika med »častnim« in »navideznim«. (94) Kar koli že je, tisto, kar je navidezno, se pokaže takrat, ko je častno pred njim. Zaradi tega se tisto, kar se zdi, ne kaže le v tistem delu častnega, o katerem moramo tu razpravljati, temveč tudi v prvih treh delih: zdi se, da je smiselno uporabljati razum in govor, da se to, kar se počne, počne s premislekom, da se v vsem vidi in gleda na to, kar je resnično. Po drugi strani pa so napake, zmote, spodrsiljaji, napačne presoje enako nespodobne kot delirčna norost. Navidezno je tudi vse, kar je pravično, toda kar je nepravilno, je nečastno, je nespodobno. Podobno lahko povemo o pogumu: kar je storjeno v velikem in moškem duhu, se zdi vredno človeka in navidezno, nasprotno, kar je nečastno, pa je nespodobno.

OPOMBE

1. C. si je sam prizadeval za triumf (str. 31, št. 2), čeprav se je zavedal, da se ne bo mogel kosati s svojimi slavnimi sodobniki. Celotna razprava o javnem življenju od 69. dalje vodi do 78. točke, kjer C. poziva sina, naj gre po njegovih stopinjah. Prim. 11.45 o sinovi vojaški usmeritvi.
2. C. se zdi, da se pridružuje izročilu, da je Solon prvi ustanovil areopag, za katerega Plutarh pravi, da ga je našel pri večini piscev (Solon 19). Plutarh in Aristotel pa sta menila, da je areopag že obstajal in da je Solon ustanovil nov svet 400. Ta različica, ki morda temelji na zamenjavi obeh svetov, je ustrezala C. misli, da so civilni dosežki osnova za vojaške, saj je prav areopag ob atenski zmagi pri Salaminu prispeval mornariško plačilo.
3. C. navaja čas (konec 2. stoletja pr. n. št.), ko je bila ta primerjava opravljena, in kraj, saj sta bila oba moža pomembna za njegovo domače mesto Arpinum. Marij je bil domači sin in M. Aemilij Skaur, ki se je zanimal za mesto, je C. dedku čestital za njegovo nasprotovanje uvedbi tajnega glasovanja.

4. Verz 'Cedant arma togae, concedat laurea laudi' iz tretje knjige C. pesmi *O svojih časih*. Od nastanka leta 60 pr. n. št. dalje so se ji posmehovali zaradi asonance in domišljavosti. V tem času jo je C. branil pred Antonijevimi očitki (Filipik 11.20). Glej Uvod, str. xi, xv, xviii.
5. Triumf je vključeval velik sprevod vojakov, ujetnikov in plena, ki ga je vodil zmagovalni poveljnik v kraljevski obleki, C. je premaknil nebo in zemljo, da bi si ga zagotovil, potem ko so ga njegovi vojaki za zmago v Kilikiji leta 51 razglasili za imperatorja (kar je bila potrebna predpriprava).
6. V grških primerih iz let 756 Solon in Likurg zagotovita potrebne institucije veliko prej, preden Temistokles, Pausanias in Lizander dosežejo svoje vojaške uspehe; rimski primeri so pari sodobnikov, v katerih državnik prekaša generala. Obe temi se združita v primerjavi Pompeja in C. v letu 78.
7. Starejši Katon je vse do svoje smrti leta 149 pr. n. št. vsak govor v senatu končal s »Kartagino je treba uničiti«. To se mu je posmrtno zgodilo leta 146.
8. Iz XII. knjige Annales.
9. Glej *Država* I 342e, V 465d–6c, VII 519e, IV 420b.
10. »Upravljanje« pomeni procuratio, »skrbništvo« pa tutela, oba izraza civilnega prava za odnose v zasebnem življenju, ki temeljijo na veri (fides). Tutela je odnos skrbnika do osebe, ki po zakonu ni sposobna sama upravljati svojih zadev, zlasti mladoletnikov in žensk; procuratio je nadzor poslovnih interesov drugega človeka, teoretično brez plačila, kot ga je Attik prevzel za C. in druge prijatelje (Nepos, Attik 15.3).
11. Gre za nasprotje med dvema vrstama politike in ne dvema strankama. Popularis se je običajno uporabljal za posameznike, ki so trdili, da zastopajo interese ljudstva, v nasprotju s senatom in višjimi sloji na splošno: poudarjali so suverenost ljudskih skupščin in pomen urada tribu-
nov plebsa ter zagovarjali gospodarske in socialne reforme za pomoč revnim. Optimati so se zavzemali za interese optimijev ali »najboljših ljudi« (njihov lastni laskavi izraz) in podpirali oblast senata ter se upirali razdeljevanju bogastva in premoženja. C. je rad mislil, da se zavzema za harmonijo vseh redov, vendar so njegove simpatije do senata in zagovarjanje zasebne lastnine označevale, da je bil optimist, čeprav zmeren.
12. C. opozarja na politične spore v Atenah med oligarhi in demokrati ob koncu 5. stoletja pred našim štetjem. V Rimu misli na spopade iz svojega časa, ki so vključevali dejanske vojske, in sicer med Marijem in Sullo, nato med Cezarjem in Pompejem. Pred njim so bili spopadi med tiranici ter Antonijem in Oktavijanom.
13. C. na precej zavajajoč način izkorišča znano analogijo z ladjo iz Republike VI 488. Ni jasno, kje je našel drugi platonski nasvet.
14. V C. Laelius de amicitia 77 Laelius trdi, da se je Scipio Aemilianus s Q. Metellus Macedonicus razhajal brez grenkobe, v De Re Publica 1.31 pa Metella imenuje vodja »obrekovalcev in sovražnikov« Scipija.
15. Aristotel je vrline opisal kot srednja stanja med dvema skrajnostma. Tako je bila blagost vmesna stopnja med razdražljivostjo in »nejezljivostjo«; blag človek se jezi ob primernih priložnostih in v primerni meri (Nikomahova etika IV.5). C. tu sledi stoikom in meni, da bi moral biti moder človek prost vseh strasti (str. 28, št. 1), vendar v spoštovanju sinovega trenutnega učitelja ugotavlja peripatetično mnenje (glej uvod, str. xvii), da je primerna jeza koristna (Tuskulske dispute IV.43). C. uporablja standard srednje poti tudi v svojih razpravah o navideznosti (1.130, 1.140) in politični liberalnosti (11.59, 11.60).
16. Aristotel sam primerja vladavino prava z vladavino razuma brez strasti v Politiki 111.16 in Retoriki 1.1.7.
17. C. je morda mislil na svojega prijatelja Atika, ki se je zelo zanimal za politiko in

je po besedah njegovega biografa Neposa (Atik 2.46) pri pridobivanju in uporabi svojega bogastva upošteval visoke standarde.

18. Tem navidezno različnim vrlinam, ki so tu združene, sta skupna omejitev in ustreznost kontekstu ter skrb za videz in preprečevanje žaljenja drugih. Tako mora nagon upoštevati meje, ki jih postavlja razum, tako da so strasti zmer-

ne (102); občutek sramu mora spoštovati družbene konvencije (99, 128, 148); človek mora živeti primerno svojim vlogam (107, 115); vedenje mora ustrezati starosti in državljskemu statusu (1225). Nezmerne strasti so vidne in žalijo (102); vendar je treba uravnavati tudi vidike življenja, kot so šale in pogovori (1034, 1326), hoja in oblačenje (12831) ter hiše (13840), ki so vse na očeh javnosti.

O načelu koristnosti

Jeremy Bentham

1. Narava je človeštvu postavila dva suverena oblastnika: bolečino in užitek. Njuna naloga je pokazati, kaj bi morali storiti in kaj bomo storili. Na eni strani je na njun prestol pritrjeno merilo dobrega in slabega, na drugi pa veriga vzrokov in posledic. Vodijo nas v vsem, kar počnemo, kar govorimo, kar mislimo; vsak naš napor, da bi se znebili svoje podrejenosti, nam bo služil le za njuno dokazovanje in potrjevanje. Z besedami se človek lahko pretvarja, da se odreka njihovemu imperiju, v resnici pa mu bo ves čas podrejen. Načelo koristnosti priznava to podrejenost in jo jemlje za temelj sistema, katerega cilj je, da bi skladno z razumom in zakonom obnovil strukturo blagostanja. Sistemi, ki ga poskušajo izpodbijati, se ukvarjajo s kaprico namesto z razumom, s temo namesto s svetlobo. Toda dovolj je metafor in besednih iger: moralnega sporočila se ne priklje s takšnimi sredstvi.

2. Načelo koristnosti je temelj pričujočega dela, zato bo prav, da na začetku izrecno pojasnimo, kako ga pojmuje. Gre za načelo, ki odobrava ali zavrača vsako dejanje, ki povečuje ali zmanjšuje srečo tistega, za čigar interes gre, ali spodbuja ali preprečuje to srečo. S tem mislim na vsako dejanje zasebnika in tudi vsako vladno ukrepanje.

3. S koristnostjo je mišljena tista lastnost, ki je usmerjena k ustvarjanju koristi užitka, dobrega ali sreče (vse to v tem primeru pomeni isto) ali (kar spet pomeni isto) k preprečevanju nesreče, bolečine, zla ali nesreče, pa naj gre za skupnost ali posameznika.

4. Interes skupnosti je eden najbolj splošnih izrazov, ki se lahko pojavijo v besedišču morale, zato ni čudno, da se njegov pomen pogosto izgublja. Skupnost je fiktivno telo,

sestavljeno iz posameznih oseb, za katere velja, da so njeni člani. Kaj je torej interes skupnosti? Vsota interesov vseh članov, ki jo sestavljajo.

5. Zaman je govoriti o interesu skupnosti, če ne razumemo, kaj je interes posameznika. Rečemo, da neka stvar spodbuja interese ali je v interesu posameznika, če je usmerjena k povečanju vsote njegovih užitkov ali, kar je enako, k zmanjšanju vsote njegovih bolečin.

6. Potem lahko rečemo, da je dejanje v skladu z načelom koristnosti (kar pomeni glede na celotno skupnost), kadar je težnja, da bi povečalo srečo skupnosti, večja od težnje, da bi jo zmanjšalo.

7. Za vladni ukrep (ki je le posebna vrsta dejanja, ki ga izvaja določena oseba ali osebe) lahko rečemo, da je v skladu z načelom koristnosti ali da ga narekuje načelo koristnosti, če bi z njim povečal srečo skupnosti ali če je težnja po sreči večja od njenega zmanjševanja.

8. Kadar človek domneva, da je neko dejanje ali zlasti vladni ukrep v skladu z načelom koristnosti, si je za namene razprave primer- no predstavljati nekakšen zakon ali diktat, ki se imenuje zakon ali diktat koristnosti, in govoriti o zadevnem dejanju, kot da je v skladu s takšnim zakonom ali diktatom.

9. Lahko rečemo, da je človek privržen načelu koristnosti, kadar je njegovo odobranje ali neodobranje katerega koli dejanja ali ukrepa odvisno od težnje, ki po njegovem mnenju povečuje ali zmanjšuje srečo skupnosti in je sorazmerno z njo. Z drugimi besedami: z njegovo skladnostjo ali neskladnostjo z zakoni ali zapovedmi koristnosti.

10. O dejanju, ki je skladno z načelom koristnosti, lahko vedno rečemo, da je dejanje, ki ga je treba storiti, ali pa vsaj, da ni dejanje, ki ga ne bi smeli storiti. Prav tako lahko rečemo, da je prav, da bi se moralo storiti; vsaj da ni narobe, da bi se moralo storiti: da je pravilno dejanje; vsaj da ni napačno dejanje. Če se razlagajo na ta način, imajo besede moram, prav in narobe ter druge podobne

Vir: Jeremy Bentham, An Introduction to the Principles and Morals of Legislation, 1780.

svoj pomen; če se razlagajo drugače, nimajo nobenega pomena.

11. Ali je bila pravilnost tega načela kdaj uradno izpodbijana? Zdi se, da so ga tisti, ki niso vedeli, kaj pomeni, izpodbijali.

12. Ali ga je mogoče neposredno dokazati? Zdi se, da ne, kajti tega, kar se uporablja za dokazovanje vsega drugega, ni mogoče dokazati samo po sebi: veriga dokazov se mora nekje začeti. Podati takšen dokaz je tako nemogoče kot nepotrebno.

12. Ne obstaja človeško bitje, pa naj bo še tako neumno ali sprevrženo, ki ni ob mnogih, morda celo ob večini priložnosti v svojem življenju upoštevalo načelo koristnosti. Po naravni konstituciji človeškega ustroja ljudje v večini primerov sprejemajo to načelo, ne da bi o tem razmišljali: če že ne za urejanje lastnih dejanj, pa za preizkušanje svojih dejanj in tudi dejanj drugih ljudi. Hkrati pa ni bilo veliko tistih, morda celo bolj inteligentnih, ki so ga sprejeli brez zadržkov. Malo je takih, ki se niso ob kakšni priložnosti z njim prepirali, ker ga niso vedno razumeli ali ga zaradi kakšnega predsodka uporabiti.

13. Ko se človek poskuša boriti proti načelu koristnosti, to počne z razlogi, ki jih, ne da bi se tega zavedal, črpa iz samega tega načela. Njegovi argumenti, če kaj dokazujejo, ne dokazujejo, da je načelo napačno, ampak da je glede na uporabo, ki jo predvideva, napačno uporabljeno. Ali lahko človek premakne tla pod nogami? Da, vendar mora najprej najti druga, na katerih bo stal.

14. Z argumenti je nemogoče ovreči primernost koristnosti; vendar se lahko zgodi, da zaradi vzrokov, ki smo jih omenili, ali zaradi kakšnega zmedenega ali delnega pogleda nanjo, človek ni pripravljen, da bi jo upošteval. V tem primeru se mu je vredno potruditi in razčistiti svoje mnenje. Upošteva naj naslednje korake in morda se bo sčasoma z njo sprijaznil:

1. Sam pri sebi naj ugotovi, ali želi načelo koristnosti v celoti zavreči. Dobro naj razmisli, če so vse njegove utemeljitve (zlasti v političnih zadevah) primerne?
2. Razčisti naj, ali bi sodil in deloval brez kakršnegakoli načela ali morda obstaja

ja kakšno drugo načelo, po katerem bi sodil in deloval.

3. Če obstaja drugo načelo, naj preveri in se prepriča, ali je res sprejemljivo, da ni zgolj fraza, ki izraža zgolj potrditev neutemeljenih občutkov, kar bi lahko imenovali kaprica.
4. Vpraša naj se, če je nagnjen k temu, da je njegov vrednostni sistem povezan z idejo dejanja, ne da bi upošteval njegove posledice. Prav tako naj se preveri, ali ja lahko čustvo merilo o pravilnosti in nepravilnosti v odnosu do drugega in ali ima čustvo vsakega človeka enak privilegij, da je merilo samo sebi.
5. V prvem primeru naj se vpraša, ali ni njegovo načelo despotsko in sovražno do vseh ostalih ljudi.
6. V drugem primeru naj sam pri sebi razmisli, da ni anarhično, da obstaja toliko različnih meril dobrega in zlega, kolikor je ljudi, in ali da je celo za istega človeka ista stvar, ki je danes pravilna, jutri (brez najmanjše spremembe v njeni naravi) lahko napačna.
7. Če bi si odgovoril: ne, ker mora čustvo, ki ga predlaga kot merilo, temeljiti na razmisleku, naj pove, na katere podrobnosti naj bi se razmislek nanašal. Če na podrobnosti, ki so povezane z uporabnostjo, naj pove, ali to ne pomeni, da zapušča svoje lastno načelo in si izposoja pomoč od tistega, ki mu nasprotuje; ali če ne na te podrobnosti, na katere druge podrobnosti.
8. Če je za to, da se zadeva združi in se deloma sprejme njegovo načelo, deloma pa načelo koristnosti, naj pove, v kolikšni meri ga bo sprejel? Ko se bo odločil, kje se bo ustavil, naj se vpraša, kako upravičuje, da ga je sprejel tako daleč, in zakaj ga ne bo sprejel še naprej.
9. Ko se bo odločil, kje se bo ustavil, naj se vpraša, kako si upravičuje, da jo je sprejel do zdaj, in zakaj je ne bo sprejel še naprej.

10. Če dopušča, da je katero koli drugo načelo razen načela koristnosti pravo načelo, načelo, za katerega je prav, da mu človek sledi; če dopušča (kar ni res), da ima beseda prav lahko pomen brez ozira na koristnost, naj pove, ali obstaja kaj takega kot motiv, ki ga lah-

ko ima človek, da sledi njegovim zapovedim. Če obstaja, naj pove, kaj je ta motiv in kako se razlikuje od tistih, ki uveljavljajo zapovedi koristnosti. Naj končno pove, za kaj je to drugo načelo lahko dobro.

O vojni

Carl von Clausewitz

VI. Informacije v vojni

Z besedo informacije označujemo znanje, ki ga imamo o sovražniku in njegovi državi. To je temelj vseh naših idej in dejanj. Če pomislimo na njegovo naravo ter na njegovo nezanesljivost in spremenljivost, bomo kmalu začutili, kako nevarna zgradba je vojna, kako zlahka lahko razpade in nas pokoplje v svojih ruševinah. Čeprav je v vseh knjigah zapisano, da moramo zaupati le določenim informacijam, da moramo biti vedno sumničavi, je to le ležerno teoretsko udobje, ki sodi k tistemu opisu znanja, v katerega se zatekajo pisci sistemov in kompendijev, ker nimajo kaj povedati.

Velik del informacij, pridobljenih v vojni, si nasprotuje, še večji del je lažen, največji del pa je dvomljivega značaja. Od častnika se zahteva sposobnost razlikovanja, ki jo omogoča le poznavanje ljudi in stvari ter dobra presoja. Voditi ga mora zakon verjetnosti. To ni nepomembna težava niti pri prvih načrtih, ki se lahko oblikujejo zunaj resničnega vojnega področja; vendar se izjemno poveča, ko v samem vojnem dogajanju eno poročilo sledi drugemu; takrat je sreča, če ta poročila, ki si med seboj nasprotujejo, kažejo določene verjetnosti, zato zahtevajo natančno preučitev. Za neizkušenega je veliko slabše, če mu naključje tega ne omogoči, ampak eno poročilo podpira drugo, ga potrjuje, nadgrajuje, dopolnjuje sliko z novimi barvami, dokler nas naglica ne prisili v odločitev, ki se bo kmalu izkazala za neumno, saj so bila vsa ta poročila laži, pretiravanja, napake itd. Z nekaj besedami: večina poročil je lažnih, omahljivost ljudi pa deluje kot množitelj laži in neresnic. Praviloma je vsakdo bolj nagnjen k temu, da verjame prej slabemu kot dobremu in da slabo v določeni meri povečuje. Čeprav se lažni

preplahi kot morski valovi umirijo sami vase, se lahko brez očitnega vzroka spet dvignejo. Vodja se mora trdno zanašati na svoja prepričanja in ostati trden kot skala, ob katero morje zaman razbija svoj bes. Ta naloga ni lahka, kdor po naravi ni močnega značaja, prekaljen z vojnimi izkušnjami in dozorel v presoji. Sicer lahko postane pravilo, da bo s svojim omahljivim prepričanjem povzročal nasilje in se nagnil s strani upanja na stran strahu.

Pravilno zaznavanje razmer je ena največjih težav v vojni. Vtis čutov je močnejši od moči idej, ki izhajajo iz metodičnega razmisleka. Vsak pomemben podvig od poveljnika zahteva, da v sebi zatre svoje dvome. Nasprotno pa običajni ljudje, ki le sledijo predlogom drugih, na kraju samem običajno postanejo neodločni. Tudi človek, ki je načrtoval svoje načrte, ko jih začne uresničevati, pogosto misli, da ravna narobe. Trdno zaupanje vase človeka narediti odpornega proti pritisku odločilnega trenutka; njegovo začetno prepričanje se bo na koncu potrdilo, ko se kulisa na odru vojne, s spremljajočimi grozljivimi dogodki odstrani in se obzorje razširi. To je eden od usodnih trenutkov, ki ločijo zasnovo od izvedbe.

VII. Trenje v vojni

Dokler nimamo znanja o vojni, si ne moremo predstavljati, katere izjemne sposobnosti so potrebne za generala. Toda če smo videli vojno, postane vse razumljivo, a je še vedno težko opisati, kaj je tisti nevidni in učinkoviti dejavnik, ki ustvari genialnost generala.

V vojni je vse zelo preprosto, a je najpreprostejša stvar tudi lahko težka. Če se težave kopičijo, povzročajo trenje, ki si ga težko predstavlja, kdor ni doživel vojne. Kot popotnik, ki pričakuje, da bo na koncu svojega dnevnega potovanja opravil dve etapi, štiri ali pet milj, s poštnimi konji, a ko pride na predzadnjo postajo, ne najde konjev ali pa so ti zelo slabi ali pa ga čaka hribovita pokrajina s slabimi

Vir: On War, Carl von Clausewitz (1873) Prevod J. J. Graham, Izdal N. Trübner. (London)

cestami, zato je vesel, ko po težavah prispe na naslednjo postajo in tam najde skromno nastanitev. Tako smo v vojni zaradi vpliva neskončnega števila okoliščin, ki jih je težko opisati, lahko razočarani, ko ne dosežemo zastavljenega cilja. Edino železna volja premaga to trenje in premošča ovire. Pogosto se bomo srečevali s takimi občutki. Umetnosti vojne poveljujeta močna volja in pokončni duh.

Trenje je edini koncept, ki na splošno ustreza tistemu, kar razlikuje pravo vojno od vojne na papirju. Vojaški stroj in vse, kar mu pripada, je v resnici preprost in se zdi, da ga je lahko upravljati. Toda pomislimo, da noben njegov del ni iz enega kosa, da je v celoti sestavljen iz posameznikov, v katerem se odvija trenje v vseh smereh. Teoretično se sliši nezapleteno; poveljnik bataljona je odgovoren za izvršitev izdanega ukaza; in ker je bataljon s svojo disciplino povezan v celoto, poveljnik pa mora biti človek predane gorečnosti, se vse odvija tekoče odvija. Toda v resnici ni tako in vse, kar je v takšnem pojmovanju pretirano in napačno, se v vojni takoj pokaže. Bataljon vedno ostane sestavljen iz številnih mož, med katerimi lahko, če tako želi naključje, tudi najbolj nepomemben povzroči zamudo in celo nepravilnosti. Nevarnost, ki jo prinaša vojna, in telesni napor, ki jih zahteva, povečujejo zlo, ki je v vojni nakopičeno.

To značilno trenje, ki ni skoncentrirano v nekaj točkah kot v mehaniki, je zato povsod v stiku z naključjem in tako se dogajajo dejstva, ki jih ni bilo mogoče izračunati, saj je njihov glavni izvor naključje. Kot primer takšnega naključja vzemimo vreme. Megla preprečuje, da bi sovražnika pravočasno odkrili, da bi baterija streljala v pravem trenutku, da bi poročilo prišlo do generala; dež ovira bataljon, da bi pravočasno dosegel cilj; konjenici, da bi učinkovito napadla, ker je običajna v težkem terenu.

Navedenih je le nekaj pripetljajev za razlago o težavah, o katerih bi lahko napisali cele zvezke. Z nadaljnjim kopičenjem ilustracij bi lahko postali utrujajoči, a vseeno si jih dovolimo dodati še nekaj.

Dejavnost v vojni je gibanje v upornem mediju. Tako kot človek v vodi ne more z lahkoto izvajati hoje, najbolj naravnega in

preprostega gibanja, tako v vojni z običajnimi močmi ne more obdržati niti linije povprečnosti. Zato je teoretik podoben plavalnemu mojstru, ki na suhem uči o gibih, potrebnih v vodi, zato se tistim, ki pozabijo na vodo, zdijo groteskni in smešni. Teoretiki, ki se sami niso nikoli potopili ali ki iz svojih izkušenj ne morejo izpeljati nobenih splošnosti, so nepraktični in celo absurdni.

Vsaka vojna je polna posebnih dejstev, in je hkrati kot neraziskano morje, polno skal, o katerih general zgolj sluti, a mora znati okoli njih krmariti tudi ponoči. Če se pojavi nasprotni veter, torej če se kakšen naključni dogodek izkaže za njemu neugodnega, so potrebni dovršena spretnost, zbranost in energija za reševanje situacije. Medtem ko se tistim, ki dogodek opazujejo le od daleč, zdi, da vse poteka z največjo lahkoto. Poznavanje tega trenja so pomembne izkušnje v vojni, o katerih se tako pogosto govori in ki krasijo dobrega generala. Zagotovo ni najboljši general tisti, čigar misli trenje povsem preplavi (sem spada tudi razred preveč zaskrbljenih generalov, ki jih je veliko med izkušenimi). General se ga mora zavedati, da ga lahko premaga, če je to mogoče, in da ne pričakuje preobratnih rezultatov, ki so prav zaradi tega trenja nemogoči. Tega se ni mogoče naučiti teoretično, ampak z izkušnjo presoje, ki jo zahteva konkretna situacija na odprtem bojnem polju, kjer zgolj lastna presoja, brez posvetovanja z drugimi, prinaša dragocene izkušnje. Tako kot človek zaradi taktične presoje, ki je postala navada, govori, deluje in se premika le tako, kot ustreza priložnosti, tako bo častnik, izkušen v vojni, vedno, v velikih in majhnih zadevah, ob vsakem utripu vojne odločal in določal v skladu s priložnostjo. S temi izkušnjami in prakso se bo zlahka postavil v položaj, v katerem ne bi bil kompromitiran, kar, če se v vojni to zgodi, pretrese vse temelje zaupanja in postane nevarno.

Zato je to trenje tisto, zaradi česar je tisto, kar se v vojni zdi lahko, v resnici težko. Ko bomo nadaljevali, se bomo pogosto srečevali s to temo in postalo bo jasno, da je poleg izkušenj in močne volje potrebnih še veliko drugih redkih lastnosti uma, da bi človek postal vrhunski general.

Študij uprave

Woodrow Wilson

Predvidevam, da se nobena praktična znanost ne preučuje tam, kjer je ni treba poznati. Zato bi že samo dejstvo, da se praktična znanost o upravi v tej državi uvršča v univerzitetne programe, dokazovalo, da mora ta država vedeti več o upravi, če bi bil takšen dokaz potreben za utemeljitev primera. Vendar ni treba poudarjati, da dokaza o tem ne iščemo pri načrtovalcih na fakultetah. Med nami je skoraj samoumevno, da se mora sedanje gibanje, imenovano reforma javne uprave, po uresničitvi svojega prvega cilja razširiti na prizadevanja za izboljšanje ne le osebja, ampak tudi organizacije in metod naših vladnih uradov, saj je jasno, da sta njihova organizacija in metode potrebni izboljšanja le v manjši meri kot njihovo osebje. Cilj upravnih študij je ugotoviti, prvič, kaj lahko vlada pravilno in uspešno počne, in drugič, kako lahko to počne z največjo možno učinkovitostjo in z najmanjšimi možnimi stroški, bodisi denarja bodisi energije. Očitno je, da v obeh teh točkah potrebujemo veliko spodbude, ki jo lahko priskrbi le skrbna študija. Preden pa se lotimo te študije, je treba:

- I. Upoštevati, kaj so na tem področju storili drugi, torej zgodovino študija.
- II. Ugotoviti, kaj je njen predmet.
- III. Ugotoviti, katere so najboljše metode, s katerimi jo lahko razvijemo, in najbolj pojasnjujoča politična pojmovanja, ki jih moramo vzeti s seboj.

Če tega ne bomo vedeli in uredili, se bomo odpravili na pot brez vozovnice ali kompasa.

I

Znanost o upravi je najnovejši plod preučevanja znanosti o politiki, ki se je začelo pred

dvaindvajsetimi stoletji. To je rojstvo našega stoletja, skorajda naše generacije.

Zakaj se je pojavila tako pozno? Zakaj je čakala na to naše preveč zaposleno stoletje, da bi zahtevala pozornost? Uprava je najočitnejši del vlade; je vlada v akciji; je izvršilna, operativna, najbolj vidna stran vlade in je seveda stara toliko kot vlada sama. To je vlada v delovanju, zato bi lahko pričakovali, da bo vlada že v zgodovini sistematične misli pritegnila pozornost piscev o politiki in jih spodbudila k natančnemu preučevanju.

Vendar se to ni zgodilo. Nihče ni sistematično pisal o upravi kot veji znanosti o vladi, dokler ni sedanje stoletje prešlo svojo prvo mladost in začelo sistematično razvijati znanje. Do danes so vsi politični pisci, ki jih beremo, razmišljali in razpravljali le o ustavi vlade; o naravi države, bistvu in sedežu suverenosti, ljudski oblasti in kraljevski prerogativi; o največjih pomenih, ki ležijo v srcu vlade, in o visokih ciljih, ki jih pred namen vlade postavljata človekova narava in človekovi cilji. Osrednje polje polemike je bilo tisto veliko polje teorije, na katerem se je monarhija spopadala z demokracijo, na katerem bi si oligarhija zgradila trdnjave privilegijev in na katerem je tiranija iskala priložnost, da bi uresničila svojo zahtevo po sprejemanju pokorščine od vseh konkurentov. Med tem visokim bojem načel si uprava ni mogla privoščiti premora za lastno obravnavo. Vprašanje je bilo vedno naslednje:

Kdo bo izdal zakon in kakšen bo ta zakon? Drugo vprašanje, kako naj se pravo izvaja razsvetljeno, pravično, hitro in brez trenj, je bilo odrinjeno kot »praktična podrobnost«, ki jo lahko uredijo uradniki, potem ko se zdravniki dogovorijo o načelih.

Da je politična filozofija šla v to smer, seveda ni bilo naključje, naključna preferenca ali sprevržena muha političnih filozofov. Kot pravi Hegel, filozofija vsakega časa ni »nič drugega kot duh tistega časa, izražen v abstraktni misli«; in politična filozofija je tako kot vse druge filozofije le nastavljala

Vir: Political Science Quarterly 2 (June 1887).

ogledalo sodobnim problemom. V zgodnjih časih so se težave skoraj v celoti nanašale na sestavo vlade, zato je bilo to tisto, kar je zaposlovalo misli ljudi. Težav z upravo je bilo malo ali skoraj nič, predvsem tistih, ki so jih upravitelji upoštevali. Funkcije vlade so bile preproste, ker je bilo življenje samo po sebi preprosto. Vlada je ljudi silila z ukrepi, ne da bi se posvetovala z njimi ali prisluhnila njihovim željam. Ni bilo zapletenega sistema javnih prihodkov in javnih dolgov, ki bi zmedel finančnike. Nihče, ki je imel moč, dolgo ni vedel, kako jo uporabiti. Edino pomembno vprašanje je bilo, kdo jo bo imel. Prebivalstvo je bilo obvladljivo; lastnina je bila preproste vrste. Veliko je bilo kmetij, vendar brez delnic in obveznic: več živine kot lastnih interesov.

Rekel sem, da je vse to veljalo za zgodnje čase, vendar je to v veliki meri veljalo tudi za razmeroma pozne čase. Razloge za sedanjo zapletenost trgovine, zmede zaradi trgovinskih spekulacij ter za rojstvo državnih dolgov ni treba iskati v prejšnjem stoletju. Dobra kraljica Bess je nedvomno menila, da so monopoli šestnajstega stoletja dovolj težki za obvladovanje, ne da bi si opekla roke; vendar se jih ob velikanskih monopolih devetnajstega stoletja ne spominjamo. Ko je Blackstone obžaloval, da korporacije nimajo teles, ki bi jih bilo treba izkopati, in duš, ki bi jih bilo treba preklesti, je za celo stoletje prehitel primeren čas za takšno obžalovanje. Večini spori med mojstrom in delavci, ki danes tako pogosto motijo industrijsko družbo, so se začeli pred črno smrtjo in statutom delavcev, vendar še nikoli pred našim štetjem niso dobili tako zlovesčih razsežnosti, kot jih imajo zdaj. Skratka, če so se v prejšnjih stoletjih težave pri vladnem ukrepanju kopičile, so v našem stoletju dosegle vrhunec.

To je razlog, zakaj je treba danes upravne naloge tako skrbno in sistematično prilagajati preizkušenim standardom politike, razlog, zakaj imamo danes znanost o upravi, ki je prej nismo imeli. Tehtnejše razprave o ustavnih načelih še zdaleč niso zaključene, vendar niso več tako neposredno pomembne kot vprašanja uprave. Ustavo je vedno težje voditi kot jo oblikovati.

Bagehot je slikovito in domiselno prikazal razliko med starim in novim na področju uprave:

V zgodnjih časih, ko je despot želel vladati oddaljeni pokrajini, je poslal satrapa na velikem konju, druge ljudi pa na majhnih konjih; o satrapu pa se je zelo malo slišalo, razen če je poslal nazaj nekaj ljudi, da bi povedali, kaj je počel. Nobeno veliko delo nadzora ni bilo mogoče. Viri informacij so splošne govorice in naključna poročila. Če se zdi gotovo, da je stanje v pokrajini slabo, se satrapa št. 1 odpokliče in names-to njega pošlje satrapa št. 2. V civiliziranih državah je postopek drugačen. V provinci, ki jo želite upravljati, postavite urad; ta piše pisma in kopira pisma; glavnemu uradu v Sankt Peterburgu pošilja domov osem poročil na dan. Nihče ne ustvari nobene vsote v pokrajini, ne da bi nekdo ponovil isto vsoto v glavnem mestu, da bi ga »preveril« in se prepričal, da jo je naredil pravilno. Posledica tega je, da se na vodje oddelkov naloži toliko branja in dela, kolikor ga je mogoče opraviti le z največjimi naravnimi sposobnostmi, najučinkovitejšim usposabljanjem ter najbolj trdno in redno dejavnostjo.¹

Skorajda ni niti ene dolžnosti vlade, ki bi bila nekoč preprosta in tudi zdaj ne bi bila zapletena; vlada je imela nekoč le nekaj gospodarjev, zdaj pa jih ima na desetine. Včasih so večine vlado le spremljale, zdaj pa jo vodijo. Če je vlada nekoč lahko sledila kapricam sodišča, mora zdaj slediti stališčem naroda.

In ta stališča se nenehno širijo na nova pojmovanja državnih dolžnosti, tako da se hkrati s tem, ko postajajo naloge vlade vsak dan bolj zapletene in zahtevne, močno povečuje tudi njihovo število. Uprava se povsod loteva novih nalog. Koristnost in uspešnost vladne poštne službe, na primer, kažejo na to, da bo kmalu vzpostavljen vladni nadzor nad telegrafskim sistemom. Tudi če naša vlada ne bo sledila evropskim vladam pri nakupu ali gradnji telegrafskih in železniških prog, nihče ne more dvomiti, da mora na nek način postati gospodar mojstrskih korporacij. Ustanovitev nacionalnih železniških komisarjev poleg starejših državnih

komisij vključuje pomembno in občutljivo razširitev upravnih funkcij. Ne glede na to, kakšne pristojnosti bodo državne ali zvezne vlade prevzele nad korporacijami, morajo slediti skrbi in odgovornosti, ki bodo zahtevale nemalo modrosti, znanja in izkušenj. Takšne stvari je treba preučiti, da bi bile dobro opravljene. Kot sem dejal, so to le nekatere od vrat, ki se odpirajo vladnim službam. Zamisel o državi in posledično ideal njene dolžnosti doživljata omembe vredne spremembe; in »zamisel o državi je vest uprave«. Vsak dan opazimo nove stvari, ki bi jih morala država storiti, naslednja poteza je, da jasno vidimo, kako bi jih morala storiti.

Zato bi morala obstajati znanost o upravi, ki bi si prizadevala, da bi vladi zgladila poti, da bi njeno poslovanje postalo bolj poslovno, da bi okrepila njeno organizacijo ter jo okronala s poslušnostjo. To so razlogi za obstoj takšne znanosti.

Toda od kod ta znanost izhaja? Zagotovo ne s te strani morja. V naših upravnih praksah ni opaziti veliko nepristranskih znanstvenih metod. Zastrupljeno ozračje mestne uprave, skrivnosti državne uprave, zmeda, sinekurizem in korupcija, ki jih vedno znova odkrivamo v uradih v Washingtonu, nam preprečujejo verjeti, da so v Združenih državah Amerike razširjene kakršne koli jasne predstave o učinkoviti javni upravi. Ameriški pisatelji doslej niso imeli pomembne vloge pri razvoju te znanosti. Svoje zdravnike smo našli v Evropi. Javna uprava ni naša stvaritev. To je tuja znanost, ki ne govori v jeziku angleških ali ameriških načel. Uporablja le tuje izraze, izreka ideje, ki so našemu umu tuje. Njeni cilji, primeri in pogoji so skoraj izključno utemeljeni v zgodovini tujih narodov, v precedensih tujih sistemov, v izkušnjah tujih revolucij. Razvili so jo francoski in nemški profesorji, zato je v vseh delih prilagojena potrebam kompaktne države in ustreza visoko centraliziranim oblikam vladanja; medtem ko jo je treba za naše potrebe prilagoditi, ne preprosti in kompaktni, temveč kompleksni in mnogovrstni državi z visoko decentraliziranim oblikam vladanja. Če jo želimo uporabiti, jo moramo amerikanizirati, in to ne samo formalno, v jeziku, ampak tudi radikal-

no, v mislih, načelih in ciljih. Naučiti se mora naše ustave, se znebiti birokratske nepreglednosti in vdihniti svobodni ameriški zrak.

Če bi iskali razlago, zakaj je znanost lahko postala koristna za vse vlade in bila najprej deležna pozornosti v Evropi, kjer je bila vlada dolgo časa monopol, a ne v Angliji ali Združenih državah Amerike, kjer je bila vlada dolgo časa skupna franšiza, bi nedvomno našli dvojni razlog: prvič, da je bilo v Evropi, kjer je bila vlada neodvisna od ljudske volje, treba opraviti več upravljanja; in drugič, da so bili monopolisti zaradi želje po ohranjanju monopola vlade zainteresirani za odkrivanje najmanj vznemirljivih načinov upravljanja. Poleg tega je bilo dovolj malo sprememb, da so jih lahko hitro sprejeli.

Poučno bo, če si to zadevo podrobneje ogledamo. Ko govorimo o evropskih vladah, seveda ne vključujemo Anglije. Ta ni hotela iti v korak s časom. Le ublažila je ostrino prehoda iz politike aristokratskih privilegijev v sistem demokratične oblasti s počasnimi ukrepi ustavne reforme, ki so jo omejili na poti miru, ne da bi preprečili revolucijo. Države na celini pa so se dolgo borile proti vsem spremembam in so revolucijo odvrčale tako, da so omilile ostrost absolutne vlade. Prizadevale so si izpopolniti svoje mehanizme, da bi se izognile trenjem, ublažiti svoje metode z upoštevanjem interesov ljudstva, da bi pomirile vsa nasprotovanja, in tako vztrajno in oportunistično nuditi svojo pomoč vsem razredom, da bi postale nepogrešljive za delavne ljudi. Končno so ljudem dali ustavo in volilno pravico, vendar so si tudi po tem pridobili dovoljenje, da ostanejo despotski, tako da so postali očetovski. Bili so preveč učinkoviti, da bi se jih lahko znebili, preveč gladko delujoči, da bi jih opazili, preveč razsvetljeni, da bi se o njih nepremišljeno spraševali, preveč dobrohotni, da bi jih sumili, preveč močni, da bi se z njimi spopadli. Vse to je bilo treba preučiti in oni so se tega natančno zavedali.

Na tej strani morja do takrat pri upravljanju nismo poznali večjih težav. Z novo državo, v kateri je bilo dovolj prostora in plačljive zaposlitve za vsakogar, z liberalnimi načeli vladanja in neomejenimi spretnostmi

v praktični politiki smo bili dolgo oproščeni potrebe po skrbnem preučevanju načrtov in metod upravljanja. Seveda smo počasi razumeli, kako koristni ali pomembni so številni zvezki strokovnega raziskovanja in skrbnega preučevanja načinov vodenja vlade, ki so jih evropske tiskarne pošiljale v naše knjižnice. Pri nas se je vlada kot poželjiv otrok razširila po svoji naravi in postala velika po statutu, vendar je postala tudi nerodna v gibanju. Živahnost in rast njenega življenja sta bili povsem nesorazmerni z njenimi življenjskimi sposobnostmi. Pridobila je moč, ni pa se naučila obnašati. Čeprav je bila naša prednost pred evropskimi državami v smislu enostavnosti in zdravega ustavnega razvoja velika, smo zdaj, ko je nastopil čas za skrbnejše upravne prilagoditve in večje upravno znanje, v primerjavi s čez atlantskimi državami v izrazito slabšem položaju; in to iz razlogov, ki jih bom poskušal pojasniti.

Glede na ustavno zgodovino najpomembnejših narodov sodobnega sveta lahko rečemo, da obstajajo tri obdobja rasti, skozi katera je šla vlada v vseh najbolj razvitih obstoječih sistemih in skozi katera bo šla tudi v vseh drugih. Prvo od teh obdobji je obdobje absolutnih vladarjev in upravnega sistema, prilagojenega absolutni vladavini; drugo je obdobje, v katerem se ustave oblikujejo tako, da odpravijo absolutne vladarje in vzpostavijo ljudski nadzor, pri čemer se uprava zane marja zaradi teh višjih skrbi; tretje pa je obdobje, v katerem se suvereno ljudstvo zaveže razviti upravo v okviru te nove ustave, ki ga je pripeljala na oblast.

V upravni praksi so zdaj vodilne tiste vlade, ki so imele vladarje, ki so bili še vedno absolutni, vendar tudi razsvetljeni, ko so prišli tisti moderni dnevi politične razsvetljenosti, v katerih je bilo vsem, razen slepim, jasno, da so vladarji le služabniki ljudstva. V takih vladah je bila uprava organizirana tako, da je služila splošnemu interesu s preprostostjo in učinkovitostjo, ki sta bili zagotovljeni v prizadevanju za eno samo voljo.

Tako je bilo na primer v Prusiji, kjer je bila uprava najbolj preučena in skorajda izpopolnjena. Friderik Veliki, strog in gospodovalen, čeprav je vladal, je še vedno iskreno

zagovarjal, da se ima le za glavnega služabnika države, da je njegova velika služba javno zaupanje; in prav on je na temeljih, ki jih je postavil njegov oče, začel organizirati prusko javno službo kot zelo resno javno službo. Njegov nič manj absolutni naslednik, Friderik Viljem III., pa je to delo še pospešil in načrtoval številne širše strukturne značilnosti, ki danes dajejo pruski upravi trdnost in obliko. Celoten občudovanja vreden sistem je bil razvit na kraljevo pobudo.

Podobnega izvora je bila praksa, če že ne načrt sodobne francoske uprave s simetrično delitvijo ozemlja in urejenim stopnjevanjem uradov. Dnevi revolucije in ustavodajne skupščine so bili dnevi pisanja ustave, vendar jih težko imenujemo dnevi oblikovanja ustave. Revolucija je napovedala obdobje ustavnega razvoja, vstop Francije v drugo od obdobji, ki sem jih naštel, vendar sama ni začela takšnega obdobja. Prekinila in razburkala je absolutizem, vendar ga ni uničila. Napoleon je nasledil francoske monarhe, da bi izvajal tako neomejeno oblast, kot so jo imeli kadar koli prej.

Prenova francoske uprave, ki jo je izvedel Napoleon, je torej drugi primer izpopolnjevanja civilnega mehanizma z enotno voljo absolutnega vladarja pred začetkom ustavne dobe. Nobena splošna, ljudska volja ne bi mogla izvesti ureditve, kakršno je ukazal Napoleon. Ureditve, ki so tako preproste na račun lokalnih predsodkov in tako logične v svojem vplivu na ljudsko izbiro bi lahko odredila ustavodajna skupščina, vendar bi jih lahko vzpostavila le neomejena oblast despota. Sistem Ustave leta VIII je bil neusmiljeno temeljit in brezsrčno popoln. Poleg tega je v veliki meri predstavljal vrnitev k despotizmu, ki je bil strmoglavljen.

Pri tistih narodih, ki so začeli obdobje oblikovanja ustave in ljudskih reform, preden je uprava dobila izkušnjo liberalnih načel, pa je bilo izboljšanje uprave zapoznelo in polovično izvedeno. Ko se narod začne ukvarjati s proizvodnjo ustav, je izredno težko zaključiti to dejavnost in odpreti za javnost urad usposobljene in gospodarne uprave. Zdi se, da se spreminjanje ustav nima konca. Običajna ustava bo brez popravil in

dopolnitev zdržala komaj deset let, čas za upravne podrobnosti pa prihaja pozno.

Pri tem sta nam seveda zgled Anglija in naša država. V času angleških kraljev, preden se je ustavno življenje ukoreninilo v Veliki listini, so se pravne in upravne reforme začele smiselno in odločno izvajati pod vplivom bistrega, zavzetega, vztrajnega, nepopustljivega duha Henrika II. in zdelo se je, da je kraljevi pobudi v Angliji in drugod usojeno, da po svoji volji oblikuje vladno rast. Toda impulzivni, zbegani Rihard in šibki, podli Janez nista bila tista, ki bi lahko uresničila načrt njunega očeta. Upravni razvoj je v njunih vladavinah zamenjal ustavni boj, parlament pa je postal kralj, še preden je katerikoli angleški monarh imel dovolj praktičnega genija ali razsvetljene vesti, da bi zasnoval pravične in trajne oblike državne javne službe.

Angleška skupnost je zato dolgo in uspešno preučevala umetnost omejevanja izvršilne oblasti, medtem ko je nenehno zanemarjala umetnost izpopolnjevanja izvršilnih metod. Veliko bolj se je ukvarjala z nadzorom kot s spodbujanjem vlade. Bolj si je prizadevala, da bi bila vlada pravična in zmerna, kot da bi bila urejena in učinkovita. Angleška in ameriška politična zgodovina nista bili zgodovini upravnega razvoja, temveč zakonodajnega nadzora, ne napredka v vladni organizaciji, temveč napredka v zakonodaji in politični kritiki. Zato smo prišli v čas, ko sta upravno preučevanje in oblikovanje nujno potrebna za blaginjo naših vlad, obremenjenih z navadami dolgega obdobja oblikovanja ustave. To obdobje se je kar zadeva vzpostavitve bistvenih načel praktično končalo, vendar se ne moremo otresti njegovega ozračja. Še naprej kritiziramo, medtem ko bi morali ustvarjati. Dosegli smo tretje obdobje, ki sem ga omenil, obdobje, ko mora ljudstvo razviti upravo v skladu z ustavami, ki si jih je priborilo v prejšnjem obdobju boja z absolutno oblastjo; vendar niso pripravljeni na naloge novega obdobja.

Zdi se, da je takšna razlaga edini izhod iz golega začudenja nad dejstvom, da nas kljub našim velikim prednostim na področju politične svobode, predvsem pa na področju praktičnih političnih spretnosti in modrosti,

toliko narodov na področju upravne organizacije in upravnih spretnosti prehiteva. Zakaj smo na primer šele začeli čistiti državno upravo, ki je bila pokvarjena že pred petdesetimi leti? Če rečemo, kar sem že povedal, da so nas zadržale pomanjkljivosti naše ustave.

Seveda bi se vsi razumni ljudje raje zavzeli za angleško in ameriško politično usmeritev kot za usmeritev katere koli evropske države. Ne bi želeli imeti pruske zgodovine zaradi pruske upravne spretnosti; pruski sistem uprave pa bi nas povsem zadušil. Bolje je biti neusposobljen in svoboden kot biti podrejen in sistematičen. Kljub temu ne moremo zanikati, da bi bilo še bolje biti svoboden v duhu in usposobljen v praksi. Ta še bolj razumna želja nas sili, da ugotovimo, kaj nas ovira ali zadržuje pri naturalizaciji te tako zelene znanosti o upravljanju. Kaj je torej treba preprečiti?

Načeloma predvsem ljudsko suverenost. Demokracija težje organizira upravo kot monarhija. Že sama popolnost naših najbolj cenjenih političnih uspehov v preteklosti nas spravlja v zadrego. Na prestol smo ustoličili javno mnenje; in prepovedano nam je, da bi v času njegove vladavine upali na kakršno koli hitro šolanje suverena v izvršilni strokovnosti ali v pogojih popolnega funkcionalnega ravnovesja v vladi. Prav dejstvo, da smo uresničili vladavino ljudstva v vsej njegovi polnosti, je še toliko bolj otežilo nalogo, da to vladavino organiziramo. Da bi sploh lahko napredovali, moramo poučevati in prepričevati množico monarhov, imenovano javno mnenje, kar je veliko manj izvedljivo kot vplivati na enega monarha, imenovanega kralj. Posamezni vladar bo sprejel preprost načrt in ga neposredno izvedel: imel bo le eno mnenje in to mnenje bo utelešal v enem ukazu. Ta drugi vladar, ljudstvo, pa bo imel več različnih mnenj. Ne morejo se strinjati o ničemer: napredek je treba doseči s kompromisi, z združevanjem razlik, s krčenjem načrtov in zatiranjem preveč preprostih načel. V teku let se bo zvrstilo več sklepov, niz ukazov bo zvođenel skozi celotno paletu sprememb.

V vladi je tako kot pri kreposti najtežje napredovati. Včasih je bil razlog v tem, da je bila oseba, ki je vladala, običajno sebična,

nevedna, bojazljiva ali neumna, čeprav se je tu in tam našel tudi kdo, ki je bil pаметen. Danes je razlog v tem, da mnogi ljudje, ki so suvereni, nimajo samo enega mnenja, ki bi se mu lahko približali, ampak so tudi nesamozavestni, nevedni, trmasti neumni, sebični na ravni več tisoč oseb, čeprav je na stotine takih, ki so modri. Nekoč je bila prednost reformatorja v tem, da je imel vladarjev um določeno lokacijo, da se je nahajal v glavi enega človeka in da ga je bilo mogoče doseči; čeprav je bila njegova slabost, da se je ta um le nerad učil ali le v majhnih količinah ali pa je bil pod vplivom nekoga, ki mu je dovolil, da se je učil le napačnih stvari. Nasprotno pa reformatorja zmoti dejstvo, da um vladarja nima določenega kraja, ampak ga vsebuje glasovalna večina več milijonov glav, in ga spravlja v zadrego dejstvo, da je tudi um tega vladarja pod vplivom favoritov, ki pa niso nič drugega kot vnaprej sprejeta mnenja, tj. predsodki, s katerimi se ne more razpravljati, ker niso razumni.

Kjer je upoštevanje javnega mnenja prvo načelo vladanja, morajo biti praktične reforme počasne in polne kompromisov. Javno mnenje mora namreč vladati povsod, kjer obstaja. To je zdaj aksiom polovici sveta in kmalu bodo v to verjeli tudi v Rusiji. Kdor želi doseči spremembe v sodobni ustavni vladi, mora najprej vzgojiti svoje sodržavljane, da si želijo sprememb. Potem jih mora prepričati, da si želijo spremembe, ki s skladne z njegovo. Javno mnenje mora najprej pripraviti do tega, da mu je pripravljeno prisluhniti, nato pa poskrbeti, da bo prisluhnilo pravim stvarim.

Prvi korak ni nič manj zahteven od drugega. Pri mnenjih je posedovanje več kot devet točk zakona. Skoraj nemogoče jih je spregledati. Institucije, ki jih ena generacija obravnava le kot provizorični približek uresničitve nekega načela, naslednja generacija časti kot najbližji možni približek temu načelu, naslednja pa jih časti kot načelo samo. Za apoteozo so potrebne komaj tri generacije. Vnuk sprejme dedkov oklevajoči poskus kot sestavni del fiksne konstitucije narave.

Tudi če bi imeli jasen vpogled v vso politično preteklost in bi lahko iz popolnoma poučenih glav oblikovali nekaj stalnih, ne-

zmotljivih, modrih maksim o vladanju, v katere bi se na koncu razvila vsa zdrava politična doktrina, je vprašanje, ali bi se država ravnala po njih. Večina človeštva je strogo nefilozofska, ta večina človeštva pa voli. Resnica mora postati ne le jasna, ampak tudi dostopna, preden jo bodo ljudje, ki se zgodaj zjutraj odpravijo na delo, opazili; in če se po njej ne ravnamo, mora to povzročiti velike in boleče nevšečnosti, preden se bodo ti isti ljudje odločili, da se po njej ravna.

In kje je ta nefilozofski del človeštva bolj raznolik kot v Združenih državah Amerike? Da bi spoznali javno mnenje te države, je treba poznati mnenje ne le Američanov starejšega rodu, temveč tudi Ircev, Nemcev in temnopoltih. Da bi dobili osnovo za novo doktrino, je treba upoštevati misli, ki so se oblikovale v vseh rasnih skupinah, na misli, ki so podedovale vse predsodke okolja, ki jih je vzpostavila zgodovina številnih različnih narodov ali jih ogrelo ali ohladilo podnebje različnih koncev sveta. Toliko o zgodovini študija uprave in težkih pogojih nastajanja, ki jih moramo upoštevati, preden začnemo. Kaj je torej predmet tega študija in kakšni so njegovi cilji?

II

Področje uprave je poslovno področje. Odmaknjeno je od hitenja in spopadov v politiki; v večini primerov je celo ločeno od spornega področja ustavnih študij. Je del političnega življenja, kot so metode računske hiše del družbenega življenja; tako, kot so stroji del izdelka. Vendar pa jo nad raven dolgočasnosti dviguje dejstvo, da je s svojimi pomembnejšimi načeli neposredno povezana s trajnimi maksimami politične modrosti in s trajnimi resnicami političnega napredka.

Cilj upravne študije je rešiti izvršilne metode iz zmede in dragocenosti empiričnega eksperimentiranja ter jih postaviti na temelje, ki stojijo na trdnih načelih.

Zato moramo reformo javnih uslužbencev v sedanjih fazah obravnavati le kot uvod v celovitejšo upravno reformo. Zdaj popravljamo metode imenovanja, nadaljevati moramo z ustrežnejšim prilagajanjem izvršilnih funkcij in predpisovanjem boljših

metod organizacije in delovanja izvršilne oblasti. Reforma javnih uslužbencev je torej le priprava na to, kar bo sledilo. Z vzpostavitvijo svetosti javne službe kot javnega zaupanja se očiščuje ozračje v uradniškem življenju, s tem ko služba ni strankarska, pa se odpira pot k temu, da postane poslovna. S tem, ko se privzdignejo njeni motivi, je sposobna izboljšati svoje delovne metode.

Naj nekoliko razširim, kar sem povedal o bistvu javne uprave. Najpomembnejša je resnica, ki so jo naši reformatorji državne uprave že tako pogosto in na srečo poudarjali, da je uprava zunaj pravega področja politike. Upravna vprašanja niso politična. Čeprav politika določa naloge uprave, ne sme dovoliti, da bi manipulirala z njenimi uradi.

To je razlikovanje visoke avtoritete; ugledni nemški pisatelji pri njem vztrajajo kot pri samoumevnem. Biuntschli nam naroča, naj upravo ločimo tako od politike kot od prava.² Politika, pravi, da je državna dejavnost v velikih in splošnih stvareh, uprava pa je po drugi strani dejavnost države v posameznih in majhnih stvareh. Politika je torej posebna domena državnika, uprava pa tehničnega uradnika. Politika ne naredi ničesar brez pomoči uprave; vendar uprava zato ni politika. Toda za to stališče ne potrebujemo nemške avtoritete; to razlikovanje med upravo in politiko je na srečo preveč očitno, da bi bilo treba o njem še razpravljati.

V vse naše sklepe je treba vključiti še eno razlikovanje, ki je sicer druga stran razlikovanja med upravo in politiko, vendar ga ni tako lahko opaziti. Mislim na razlikovanje med ustavnimi in upravnimi vprašanji, med tistimi vladnimi prilagoditvami, ki so bistvene za ustavno načelo, in tistimi, ki so zgolj instrument za spreminjajoče se cilje prilagodljivega udobja.

Vsakomur ni lahko pojasniti, kje je uprava v različnih oddelkih katere koli izvedljive vlade, ne da bi se spuščali v številne podrobnosti, ki bi lahko zmedle, in razlike, ki so tako drobne, da bi odvrnile pozornost. Nobene razmejitvene črte, ki bi ločila upravne in neupravne funkcije, ni mogoče postaviti med to in ono vladno službo, ne da bi se pri tem spuščali po hribih in dolinah, po vrtočevih

višinah razlikovanja in skozi gosto džunglo zakonskih predpisov, sem in tja okoli »če« in »ampak«, »kdaj« in »kako«, dokler se za navadno oko, ki ni vajeno na tovrstne meritve in posledično ni seznanjeno z uporabo teodolita logičnega razločevanja, popolnoma ne izgubijo. Velik del uprave se za večino sveta dogaja inkognito, saj se zdaj zamenjuje s političnim upravljanjem, drugič z ustavnim načelom.

Morda lahko s to lahkoto zamenjave pojasnimo takšne izjave, kot je Niebuhrova: »Svoboda,« pravi, »je neprimerljivo bolj odvisna od upravljanja kot od ustave.« [Barthold Georg Niebuhr (1776-1831), nemški zgodovinar.] Na prvi pogled se zdi, da to v veliki meri drži. Očitno je olajšanje dejanskega uresničevanja svobode res bolj odvisno od upravnih ureditev kot od ustavnih jamstev; čeprav ustavna jamstva zagotavljajo obstoj svobode. Toda če dobro pomislimo, ali je to sploh res. Svoboda ni nič bolj sestavljena iz lahkotnega funkcionalnega gibanja, kot je inteligenca sestavljena iz lahkotnosti in moči, s katerima se gibljejo udi močnega človeka. Načela, ki vladajo človeku ali ustavi, so vitalni viri svobode ali suženjstva. Ker sta odvisnost in podrejenost brez okovov, ki ju olajša vsak enostaven pripomoček obzirne, očetovske vlade, se s tem ne spremenita v svobodo. Svoboda ne more živeti ločeno od ustavnega načela; in nobena uprava, naj bodo njene metode še tako popolne in liberalne, ne more dati ljudem več kot slab ponaredek svobode, če temelji na neliberalnih načelih vladanja.

Jasen pogled na razliko med področjem ustavnega prava in področjem upravnih funkcij ne bi smel dopuščati napačnega razumevanja; mogoče je navesti nekaj približno določenih meril, na katerih se tak pogled zgradi. Javna uprava je podrobno in sistematično izvajanje javnega prava. Vsaka posebna uporaba splošnega prava je upravno dejanje. Odmera in pobiranje davkov, kaznovanje zločinca, prevoz in dostava pošte, opremljanje in rekrutiranje vojske in mornarice itd. Vse to so očitno dejanja uprave; vendar pa so splošni zakoni, ki narekujejo izvajanje teh dejanj, očitno zunaj in nad upravo. Splošni načrti vladnih ukrepov niso upravni; podrobno izvajanje teh načrtov pa je upravno. Zato se ustave

ustrezno ukvarjajo le s tistimi instrumenti uprave, ki naj bi nadzorovali splošne zakone. Naša zvezna ustava upošteva to načelo tako, da ne govori o najvišjih izvršilnih uradih, ampak le o tistem predsedniku Unije, ki naj bi delil zakonodajne in politične funkcije vlade, le o tistih sodnikih najvišje pristojnosti, ki naj bi razlagali in varovali njena načela, in ne o tistih, ki naj bi jih le izrekli.

To ni dokončno razlikovanje med voljo in odgovarjajočim dejanjem, saj upravitelj mora imeti lastno voljo pri izbiri sredstev za opravljanje svojega dela in ne bi smel biti zgolj pasivno orodje. Gre za razlikovanje med splošnimi načrti in posebnimi sredstvi.

Upravne študije se namreč na eni točki dotikajo ustavne podlage ali vsaj tistega, kar se zdi ustavna podlaga. Filozofsko gledano je študij uprave tesno povezan s študijem pravilne razdelitve ustavne oblasti. Da bi bila učinkovita, mora odkriti najpreprostejšo ureditev, s katero je mogoče nedvoumno določiti odgovornost uradnikov; najboljši način delitve pristojnosti, ki odgovornosti ne ovira in je ne zamegljuje. To vprašanje delitve oblasti, če ga prenesemo na področje višjih, izvornih funkcij vlade, je očitno osrednje ustavnopravno vprašanje. Če lahko upravna študija odkrije najboljša načela, na katerih temelji takšna razdelitev, bo ustavni študiji naredila neprecenljivo uslugo. Prepričan sem, da Montesquieu o tem ni rekel zadnje besede.

Odkriti najboljše načelo za porazdelitev oblasti je morda bolj pomembno v demokratičnem sistemu, kjer uradniki služijo mnogim gospodarjem, kot v drugih, kjer služijo le nekaterim. Vsi vladarji so nezaupljivi do svojih uslužbencev in suvereno ljudstvo ni nobena izjema. Toda kako naj bi znanje razblinilo njihovo nezaupanje? Če bi se ta sum lahko razjasnil v modro budnost in če bi tej budnosti pomagalo nedvoumno določanje odgovornosti, bi bilo to povsem koristno. Sumničavost sama po sebi ni nikoli zdrava niti v zasebnem niti v javnem umu. Zaupanje je moč v vseh življenjskih odnosih; in tako kot je naloga ustavnega reformatorja, da ustvari pogoje za zaupanje, je naloga upravnega organizatorja, da upravo opremi s pogoji jasne odgovornosti, ki bodo zagotovile zaupanje.

Naj povem, da se mi zdijo velika pookblastila in neovirana diskrecijska pravica nepogrešljivi pogoji odgovornosti. V vsakem primeru dobre ali slabe uprave je treba pozornost javnosti usmeriti na tistega, ki si zasluži pohvalo ali grajo. Moč ni nevarna, če le ni neodgovorna. Če je razdeljena na deleže med mnoge, je zamegljena; in če je zamegljena, postane neodgovorna. Če pa je v središču vodje službe in vodje vej službe, jo je mogoče zlahka nadzorovati in kaznovati. Če mora človek, da bi obdržal svojo službo, doseči odkrit uspeh in če se hkrati počuti, da mu je zaupana svobodna presoja, pridobiva moč in manjša je verjetnost, da jo bo zloral. Moč ga razbremeni, trezni in povzdigne. Manjša ko je njegova moč, bolj varen in neopažen se mu zdi njegov položaj in lažje zapade v malomarnost.

Ravno tu se pojavi še večji poudarek ustreznega razmerja med javnim mnenjem in upravo. Komu je treba poveriti zaupanje uradnikov in kdo ga mora nagraditi? Ali naj uradnik pričakuje pohvalo in napredovanje od javnosti ali le od svojega nadrejenega v službi? Ali je treba ljudstvo pozvati, da uredi upravno disciplino, kot je pozvano, da uredi ustavna načela? Ta vprašanja očitno koreninijo v tem, kar je nedvomno temeljni problem celotne študije, to pa je, kakšno vlogo naj ima javno mnenje pri vodenju uprave.

Zdi se, da je pravilen odgovor, da mora javno mnenje igrati vlogo avtoritativnega kritika. Toda na kakšen način naj se ta avtoriteta izkaže? Naša posebna ameriška težava pri organizaciji uprave ni nevarnost izgube svobode, temveč nevarnost, da ne moremo ali nočemo ločiti njenih bistvenih elementov od naključij. Naš uspeh je vprašljiv zaradi te naše nadležne napake, napake, da poskušamo preveč narediti z glasovanjem. Samoupravljanje ne pomeni, da je treba povsod imeti svoje roke, tako kot pri gospodinjstvu ni nujno, da večerjo skuhamo z lastnimi rokami. Kuharju je treba zaupati veliko diskrecije pri upravljanju ognja in peči.

V državah, v katerih je treba javno mnenje še poučiti o njegovih privilegijih in ga navaditi, da se ravna po svoje, je vprašanje glede pristojnosti javnega mnenja veliko laž-

je rešljivo kot v državi, kjer je javno mnenje budno in si v vsakem primeru želi ravnati po svoje. Žalostno je videti knjigo, ki jo je napisal nemški profesor politologije, da bi svojim rojakom rekel: »Prosim, poskusite imeti svoje mnenje o nacionalnih zadevah.« Toda od javnosti, ki je tako skromna, lahko pričakujemo vsaj to, da bo zelo ubogljiva in privolila v to, da se nauči, o katerih stvareh nima nujno pravice misliti in govoriti. Morda bo počasna, vendar ne bo vsiljiva. Preden bo poskušal poučevati, se bo pustil poučiti. Njegovo politično izobraževanje bo potekalo pred politično dejavnostjo. Pri poskusu poučevanja lastnega javnega mnenja imamo opraviti z učencem, ki je nagnjen k temu, da misli, da je že vnaprej dovolj poučen.

Težava je v tem, da javno mnenje postane učinkovito, ne da bi se pri tem vmešavalo. Neposredno izvajana pri nadzoru vsakodnevnih podrobnosti in pri izbiri vsakodnevnih sredstev upravljanja je javna kritika seveda nerodna nadloga, ki se vmešava v občutljive stroje. Vendar pa je javna kritika, ki nadzoruje višje sile oblikovanja politike v politiki in upravi, povsem varna in koristna in nujna. Naj upravna študija poišče najboljše načine, kako javni kritiki zagotoviti nadzor in jo izločiti iz vseh drugih vmešavanj.

Toda ali je celotna naloga upravne študije opravljena, ko nauči ljudi, kakšno upravo naj si želijo in zahtevajo ter kako naj dobijo to, kar zahtevajo? Ali ne bi bilo treba nadaljevati z urjenjem kandidatov za javno službo?

V tej državi je v teku občudovanja vredno gibanje za splošno politično izobraževanje. Kmalu bo nastopil čas, ko si nobena ugledna univerza ne bo mogla privoščiti, da ne bi imela dobro zasedene katedre za politologijo. Vendar bo tako zagotovljena izobrazba dosegla le določen obseg ljudi. Povečala bo število inteligentnih kritikov vlade, ne bo pa ustvarila kompetentnega telesa upraviteljev. Pripravila bo pot za razvoj samozavestnega razumevanja splošnih načel upravljanja, ne bo pa nujno spodbudila spretnosti pri vodenju vlade. To je izobrazba, ki bo morda usposobila zakonodajalce, ne pa tudi izvršilnih uradnikov. Če želimo izboljšati javno

mnenje, ki je gonilna sila vlade, moramo pripraviti boljše uradnike kot nujni aparat vlade. Če želimo vgraditi nove kotle in začetiti ogenj, ki poganja naš vladni stroj, ne smemo pustiti, da stara kolesa, spoji, ventili in trakovi škripajo in se oglašajo na ukaz nove sile. Vložiti moramo nove dele povsod, kjer je pomanjkanje moči ali prilagoditve. Demokracijo bo treba organizirati tako, da se na izpite za državno službo pošljejo uslužbenci, ki so pripravljeni, da opravijo svobodne preizkuse tehničnega znanja, ki bo v kratkem postalo nepogrešljivo.

Vem, da se mnogim zelo premišljenim ljudem zdi, da zbor državnih uradnikov, ki jih pripravijo s posebnim šolanjem in po imenovanju izurijo v dovršeno organizacijo z ustrežno hierarhijo in značilno disciplino, vsebuje elemente, ki bi lahko ustvarili agresiven uradniški razred. Ta se lahko preobrazi v ločeno, napol korporacijsko telo z vrednotami, drugačnimi od vrednot naprednega svobodniškega ljudstva, in s srcem, zoženim na raven fanatičnega uradništva. Takšen razred bi bil v Združenih državah Amerike gotovo osovražen in škodljiv. Vsi ukrepi, ki bi ga ustvarili, bi bili za nas ukrepi reakcije in norosti.

Toda če bi se bali, da bo zaradi študij, ki jih predlagam, nastalo oblastniško, neliberalno uradništvo, bi povsem zgrešili načelo, na katerem želim vztrajati. To je, da mora biti uprava v Združenih državah Amerike v vsakem trenutku občutljiva na javno mnenje. V vsakem primeru moramo imeti temeljito usposobljene uradnike, ki sledijo zgledu dobrega vedenja: to je preprosta poslovna nujnost. Vendar pa se bojazen, da bo takšen organ vseboval kaj neameriškega, razblini takoj, ko se vprašamo, kaj naj bi dobro obnašanje pomenilo. Kajti to vprašanje že samo po sebi vsebuje odgovor. Stalna in iskrena zvestoba politiki vlade, ki ji služijo, bo pomenila dobro obnašanje. Ta politika ne bo imela nikakršnega madeža birokratizacije. Ne bo stvaritev stalnih uradnikov, temveč državnikov, katerih odgovornost do javnega mnenja bo neposredna in neizogibna. Birokracija lahko obstaja le tam, kjer je celotna državna služba odmaknjena od skupnega političnega življenja ljudi, tako njenih vodij

kot tudi njenih pripadnikov. Njeni motivi, cilji, politika in standardi morajo biti birokratski. Težko bi izpostavili kakršen koli primer predrzne izključevalnosti in samovolje uradnikov, ki opravljajo službo pod vodjo službe, ki resnično služi ljudstvu. Po drugi strani pa bi zlahka navedli druge primere, kot je primer vpliva Steina v Prusiji, kjer je vodstvo enega državnika, prežeto s pravim javnim duhom, arogantne in površne urade spremenilo v javno duhovite instrumente pravične vlade.

Za nas je ideal državna služba, ki je dovolj kulturna in samozadostna, da lahko razumno in odločno deluje, hkrati pa je z volitvami in stalnim javnim svetovanjem tako tesno povezana z ljudsko mislijo, da samovolja sploh ne prideta v poštev.

III

Ko smo si na nek način ogledali predmet in cilje študija uprave, lahko sklepamo o metodah, ki so zanj najprimernejše, in o vidikih, ki so zanj najugodnejši?

Država nam je tako blizu, vsakodnevno nam je znana, da težko vidimo potrebo po kakršnem koli filozofskem preučevanju ali globljem smislu takšnega preučevanja, če bi se ga lotili. Predolgo smo bili na nogah, da bi zdaj preučevali umetnost hoje. Smo praktični ljudje, ki so jih stoletja eksperimentalnega urjenja naredila tako spretne, tako večje samoupravljanja, da skorajda nismo več sposobni zaznati nerodnosti določenega sistema, ki ga morda uporabljamo samo zato, ker je za nas tako enostavno uporabljati katerikoli sistem. Ne učimo se umetnosti vladanja: vladamo sami. Vendar nas zgolj neizobražen genij za zadeve ne bo rešil pred žalostnimi napakami pri upravljanju. Čeprav smo demokracijo po dolgoletni dediščini in večkratni izbiri, smo še vedno precej surovi demokrati. Čeprav je demokracija stara, je njena organizacija na podlagi sodobnih idej in pogojev še vedno nedokončano delo.

Demokracija država še ni usposobljena za prenašanje ogromnih bremen uprave, ki jih potrebuje industrijske in trgovinske dobe tako hitro kopičijo. Brez primerjalnih študij

na področju upravljanja se ne moremo znebiti napačnega prepričanja, da uprava v demokratični državi temelji na bistveno drugačnih temeljih kot v nedemokratični državi.

Po takšnih študijah bi lahko demokraciji priznali čast, da z razpravo dokončno določi vsa bistvena vprašanja, ki vplivajo na javno dobro, in da vse politične strukture temeljijo na volji večine; vendar bi našli le eno pravilo dobre uprave za vse države. Kar zadeva upravne funkcije, so si vse vlade strukturno zelo podobne; še več, če želijo biti enotno koristne in učinkovite, si morajo biti strukturno zelo podobne. Svoboden človek ima enake telesne organe, enake izvršilne dele kot suženj ne glede na to, kako različni so njegovi motivi, službe in energija. Monarhije in demokracije, ki so si v drugih pogledih radikalno različne, imajo v resnici precej enake naloge.

Danes je povsem varno vztrajati pri tej dejanski podobnosti vseh vlad, saj so to časi, ko se zlorabe oblasti v državah, kot je naša, zlahka razkrijejo in ustavijo zaradi drzne, budne, radovedne, detektivske javne misli in trdne ljudske samoodvisnosti, kakršne še ni bilo. To počasi cenimo, vendar je to enostavno ceniti. Poskusite si predstavljati osebno vladno v Združenih državah Amerike. To je tako, kot če bi si poskušali predstavljati nacionalno čaščenje Zevsa. Naša domišljija je preveč sodobna za ta podvig.

Toda poleg tega, da je to varno, je treba vedeti, da so legitimni cilji uprave pri vseh vladah enaki. Ne bi se smeli ustrašiti zamisli, če bi se ozirali za navodili in predlogih v tujih sistemih uprave, da bi si slepo izposodili nekaj, kar ni združljivo z našimi načeli. Tisti, ki obsoja poskuse presajanja tujih sistemov v našo državo, se slepi in moti, saj tu preprosto ne bi rasli. Toda zakaj ne bi uporabili tistih delov tujih rešitev, ki jih potrebujemo, če so kakor koli uporabni? Ni nevarnosti, da bi jih uporabljali na tuj način. Prevzeli smo riž, vendar ga ne jemo s palčkami. Iz Anglije smo si sposodili celoten politični jezik, vendar v njem ne uporabljamo besed kralj in lord. Kaj smo si sploh izposodili, razen delovanja zvezne vlade nad posamezniki in nekaterih funkcij zveznega vrhovnega sodišča?

Znanost o upravi si lahko varno in koprstno izposodimo, če le v njene temeljne poteze vnesemo vse bistvene razlike v stanju. Moramo jo le prefiltrirati skozi našo ustavo in jo postaviti na sito kritike in izločiti njene tuje primesi. Vem, da se v nekaterih patriotskih glavah skriva strah, da bi študije evropskih sistemov pokazale, da so nekatere tuje metode boljše od nekaterih ameriških, in ta strah je tudi razumljiv. Vendar bi ga v katerikoli družbi komajda priznali.

Še toliko bolj je treba vztrajati pri tem, da je treba odpraviti vse predsodke o tem, da bi pri tej študiji iskali predloge druge po svetu kot doma, saj se zdi, da nikjer druge na celotnem področju politike ne moremo uporabiti zgodovinske, primerjalne metode tako varno kot na tem področju uprave. Morda je bolje, da so oblike, ki jih preučujemo, bolj nove. Tako bomo prej spoznali posebnosti lastnih metod. Nikoli se ne moremo naučiti niti svojih slabosti niti svojih vrlin, če se primerjamo zgolj sami s seboj. Preveč smo navajeni na videz in postopek lastnega sistema, da bi videli njegov pravi pomen. Morda je angleški sistem celo preveč podoben našemu, da bi ga lahko s pridom uporabili za ponazoritev. Na splošno je najbolje, da se popolnoma odmaknemo od lastnega zglea in da smo pri preučevanju sistemov, kot sta francoski in nemški, kar najbolj previdni. Če na svoje institucije gledamo prek takšnih medijev, se vidimo tako, kot bi nas lahko videli tujci, če bi nas gledali brez predsodkov. Dokler poznamo samo sebe, o sebi ne vemo ničesar.

Naj opozorimo, da je primerjalna metoda na področju uprave tako varna zaradi že omenjene razlike med upravo in politiko. Ko preučujemo upravne sisteme Francije in Nemčije, ker vemo, da ne iščemo političnih načel, nam ni treba skrbeti za ustavne ali politične razloge, ki jih Francozi ali Nemci navajajo za svoje prakse. Če vidim morilca, ki spretno ostri nož, si lahko sposodim njegov način ostrenja noža, ne da bi si sposodil njegov namen, da bo zagrešil umor; in če vidim monarhista, ki dobro vodi javni urad, se lahko naučim njegovih poslovnih metod, ne da bi spremenil katero koli od svojih re-

publikanskih potez. On lahko služi svojemu kralju, jaz bom še naprej služil ljudstvu, vendar bi rad služil svojemu vladarju tako dobro, kot on služi svojemu. Če upoštevamo to razlikovanje, to je, če preučujemo upravo kot sredstvo za izvajanje lastne politike v praksi, kot sredstvo, ki omogoča, da je to, kar je demokracično politično do vseh, upravno možno do vsakega, smo na popolnoma varnem terenu in se lahko brez napak naučimo, kaj nas lahko naučijo tuji sistemi. Tako smo si za našo primerjalno študijsko metodo izmislili prilagoditveno utež. Tako lahko natančno preučimo anatomijo tujih vlad, ne da bi se bali, da bi v naše žile vnesli kakšno od njihovih bolezni; razčlenimo tuje sisteme, ne da bi se bali zastrupitve krvi.

Naša lastna politika mora biti merilo za vse teorije. Načela, na katerih temelji znanost o upravljanju za Ameriko, morajo biti taka, ki imajo v srcu demokracično politiko. In da bi ustrezali ameriški navadi, morajo vse splošne teorije ostati skromno v ozadju, ne le v odprti razpravi, ampak celo v naših glavah, da ne bi dogmatically uporabljali mnenj, ki zadovoljijo le standarde knjižnice, ne bi pa zadovoljili standardov praktične politike. Doktrinarske prijeme je treba preložiti na preizkušeno prakso. Pred teoretično popolnostjo je treba brez pomislekov dati prednost ureditvam, ki jih ne le potrjujejo prepričljive izkušnje od drugih, ampak so tudi v skladu z ameriški navadami. Z eno besedo, na prvem mestu mora biti stabilno, praktično državniško vodenje, na drugem pa najbližja doktrina. Kozmopolitsko »kaj storiti« mora vedno preglasiti ameriško »kako storiti«.

Naša dolžnost je, da zagotovimo najboljše možno življenje zvezni organizaciji, sistemom v sistemih; da mestne, okrožne, državne in zvezne vlade živijo s podobno močjo in enako zagotovljeno zdravostjo, pri čemer je vsaka od njih nedvomno svoj gospodar, vendar so vse medsebojno odvisne z vzajemno koristnostjo. Naloga je dovolj velika in pomembna, da pritegne najboljše možgane.

To prepletanje lokalne samouprave z zvezno je precej sodobna zamisel. Ni podobno ureditvi cesarske federacije v Nem-

čiji. Tam lokalna samouprava še ni v celoti lokalna. Birokrat je povsod zaposlen. Njegova učinkovitost izvira iz esprit de corps, iz skrbi, da se vdano prikloni avtoriteti nadrejenega, ali v najboljšem primeru iz občutljive vesti. Ne služi javnosti, temveč neodgovornemu ministru. Vprašanje za nas je, kako naj naša vlada upravlja, da bo javnemu uslužbencu vedno v interesu, da ne bo služil le svojemu nadrejenemu, ampak tudi skupnosti, in sicer z najboljšimi prizadevanji svojih talentov in najbolj trezno službo svoje vesti. Kako naj bo takšno služenje v njegovem splošnem interesu, tako da bo izdatno prispevalo k njegovemu preživetju, v njegovem najvišjem interesu, tako da bo spodbujalo njegove ambicije, in v njegovem najvišjem interesu, tako da bo krepilo njegovo čast in utrjevalo njegov značaj? In kako naj to stori tako na lokalni na nacionalni ravni?

Če bomo rešili ta problem, bomo spet vodili svet. Obstaja težnja, težnja, ki je še nejasna, vendar že vztrajno impulzivna in očitno namenjena prevladi, najprej h konfederaciji delov imperijev, kot je britanski, in nazadnje k samim velikim državam.

Namesto centralizacije oblasti naj bi se vzpostavila široka unija s strpnimi delitvami pristojnosti. To je težnja k ameriškemu tipu vlade, združene z vladami za uresničevanje skupnih ciljev v častni enakosti in častni podrejenosti. Načela državljske svobode spodbujajo podobne metode vladanja; in če nam bodo primerjalne študije načinov in sredstev vladanja omogočile, da ponudimo predloge, ki bodo združili odprtost in energičnost pri upravljanju takšnih vlad s pripravljenostjo za vsako resno in dobro utemeljeno javno kritiko, se bodo potrdile kot vredne, da se uvrstijo med najvišje in najbolj plodne oddelke velikih političnih študij. Prepričan sem, da bodo izdali takšne predloge.

OPOMBE

1. Essay on Sir William Pitt.
2. Politik, str. 467.

Politika in uprava

Frank J. Goodnow

Če analiziramo organizacijo katere koli konkretne vlade, bomo ugotovili, da obstajajo tri vrste organov, ki sodelujejo pri izvajanju državne volje. To so najprej organi, ki uporabljajo pravo v konkretnih primerih, ko pride do sporov zaradi nespoštovanja pravic drugih s strani zasebnikov ali državnih organov. Takšni organi so znani kot sodni organi. Drugič, so to organi, ki imajo splošni nadzor nad izvrševanjem državne volje in jih običajno imenujemo izvršilni organi. Nazadnje so organi, ki skrbijo za znanstvene, tehnične in tako rekoč komercialne dejavnosti države in so v vseh državah, kjer so te dejavnosti dosegle veljavo, znani kot upravni organi.

Z naraščajočo kompleksnostjo države se ti trije organi, ki so vsi vključeni v izvrševanje državne volje, vedno bolj razlikujejo. Prvi, ki so se začeli razlikovati, so sodni organi. Ta diferenciacija pravosodnih organov ni le prva po času, ampak je tudi najbolj jasna. V nekaterih primerih je dejansko tako jasna, da so številni študenti, kot je bilo poudarjeno, dejavnost pravosodnih organov označili kot ločeno oblast ali funkcijo države.

Menimo, da je bilo povedanega dovolj, da se pokaže, da obstajata dve različni funkciji vlade in da je posledica njunega razlikovanja tudi razlikovanje, čeprav manj popolno, organov vlade, ki jih zagotavlja formalni vladni sistem. Ti dve funkciji vlade lahko zaradi priročnosti označimo kot politika in uprava. Politika je povezana s politikami ali izrazi državne volje. Uprava se ukvarja z izvajanjem teh politik.

Sveda je res, da pomen, ki ga tu dajemo besedi politika, ni pomen, ki ga tej besedi pripisuje večina političnih piscev. Hkrati je treba poudariti, da je pomen, v katerem je

tu uporabljena politika, pomen, v katerem jo uporablja večina ljudi v običajnih zadevah. Tako je v slovarju Century Dictionary pojem politika opredeljen:

V ožjem in običajnem pomenu je dejanje ali poklic vodenja ali vplivanja na politiko vlade z organiziranjem stranke med državljani vključuje torej ne le etiko vladanja, temveč zlasti in pogosto z izključitvijo etičnih načel umetnost vplivanja na javno mnenje, privabljanja in zbiranja volivcev ter pridobivanja in razdeljevanja javnega mecenstva, kolikor je posedovanje uradov lahko odvisno od političnega mnenja ali političnih storitev posameznikov.

Razlaga besede uprava morda ni tako nujna, saj v znanstvenem jeziku še nima tako ustaljenega pomena kot beseda politika. Block v svojem *Dictionnaire de l'administration française*, definira upravo kot: »L'ensemble des services publics destinés à concourir à l'exécution de la pensée du gouvernement et à l'application des lois d'intérêt general.« [Vse javne storitve, katerih namen je prispevati k izvajanju vladne politike in uporabi zakonov splošnega interesa.]. V slovarju Century Dictionary je navedeno kot: »dolžnost ali dolžnosti upravitelja; zlasti izvršilne funkcije vlade, ki obsegajo izvajanje vseh pooblastil in dolžnosti vlade, tako splošnih kot lokalnih, ki niso niti zakonodajne niti sodne.« Te opredelitve poudarjajo, da je politika povezana z vodenjem ali vplivanjem na vladno politiko, uprava pa z izvajanjem te politike. Prav ti dve funkciji želimo tukaj razlikovati in zato smo izbrali besedi politika in uprava.

Uporaba besede uprava v tej zvezi je žal nekoliko zavajajoča, saj se ta beseda, kadar jo spremlja določni člen, uporablja tudi za označevanje vrste vladnih organov. Administracija popularno pomeni najpomembnejše izvršilne ali upravne organe. Uprava, kadar se uporablja kot oznaka za funkcijo, torej lahko spodbuja idejo, da je to funkcijo vlade mogoče najti izključno v delu organov, ki jih običajno imenujemo izvršilni ali upravni or-

Vir: Frank J. Goodnow, *Politics and Administration: A Study in Government* (New York: Russell & Russell, 1900), str. 17–26.

gani. Ti pa se lahko obravnavajo kot omejeni na opravljanje funkcije uprave. Vendar je to redko v katerem koli političnem sistemu in še posebej ne v ameriškem vladnem sistemu. Ameriški zakonodajni organ zelo pogosto opravlja funkcijo uprave s pomočjo svojih pooblastil za sprejemanje posebnih zakonov. Ameriška izvršilna oblast pomembno vpliva na izvajanje funkcije politike z uveljavljanjem pravice veta.

Poleg tega v Združenih državah Amerike sodišča besede uprava in upravni, ki označujejo vladno funkcijo, pogosto uporabljajo zelo ohlapno. Kot je bilo poudarjeno, je bil ob oblikovanju našega vladnega sistema narejen poskus, da se vanj vključi načelo delitve oblasti. Kar je bila prej nekoliko meglena teorija politične znanosti, je tako postalo toga pravna doktrina. Kar je bila v svoji megleni obliki nekoliko privlačna politična teorija, je hkrati postalo neizvedljivo in neuporabno pravno pravilo.

Da bi se izognili nevšečnostim, ki bi nastale zaradi poskusa logične uporabe tega pojma v našem vladnem sistemu, so se sodniki Združenih držav navadili, da so vsako pristojnost, ki po njihovem mnenju ni bila izključno in brezpogojno zakonodajna, izvršilna ali sodna, imenovali upravna in dovolili, da jo izvaja kateri koli organ.¹ Zaradi te navade sodnikov je izbira besede »uprava« sicer nekoliko neprimerna, vendar pa je hkrati kaže na dejstvo, na katero je bila večkrat usmerjena pozornost, da je, čeprav je razlikovanje dveh funkcij oblasti jasno, dodelitev teh funkcij ločenim organom nemogoča.

In končno, zaradi različnega položaja, ki se v različnih državah pripisuje organu, ki mu je bila zaupana večina dela pri izvrševanju državne volje, so se v različnih državah pojavila precej različna pojmovanja tega, kar se običajno imenuje uprava. Upravo so namreč pojmovali kot funkcijo izvršilnega, tj. izvršilnega organa. Nedavno pa so pisci o upravi ugotovili, da z vidika teoretične spekulacije in praktične smotrnosti uprave ne bi smeli obravnavati zgolj kot funkcijo izvršilne oblasti, tj. oblasti v vladi, ki je po pozitivnem pravu izvršilna oblast. Videli smo, da je uprava, nasprotno kot funkcija izvrševanja volje države.

V nekaterih pogledih je lahko večji, v drugih pa manjši obseg od funkcije izvršilnega organa, kot jo določa pozitivno pravo.

V vseh vladnih sistemih torej obstajata dve primarni ali končni funkciji vlade, in sicer izražanje volje države in izvrševanje te volje. V vseh državah obstajajo tudi ločeni organi, od katerih se vsak ukvarja predvsem z izvajanjem ene od teh funkcij. Ti funkciji sta politika in uprava.

Funkcija politike

Pokazalo se je, da je funkcija politike v izražanju volje države. Vendar njenega izvrševanja ni mogoče zaupati izključno kateremu koli organu ali nizu organov v vladi. Po drugi strani pa tudi noben organ ali sklop organov ne sme biti omejen izključno na njeno izvajanje. Zato načelo delitve oblasti v svoji skrajni obliki ne more postati temelj nobene konkretne politične organizacije. To načelo namreč zahteva, da v vladi obstajajo ločeni organi, od katerih je vsak omejen na izvajanje ene od funkcij vlade, ki se razlikujejo. Dejanska politična nujnost pa zahteva, da med izražanjem in izvrševanjem državne volje obstaja harmonija.

Pomanjkanje harmonije med zakonom in njegovim izvrševanjem ima za posledico politično paralizo. Pravilo ravnanja, tj. izraz državne volje, praktično ne pomeni nič, če se ne izvaja. Je zgolj »brutum fulmen«. Po drugi strani pa je izvrševanje pravila ravnanja, ki ni izraz državne volje, v resnici izvrševanje pravice do izražanja državne volje s strani izvršilnega organa.

Da bi dosegli to skladnost med izražanjem in izvrševanjem državne volje, je treba žrtvovati neodvisnost bodisi organa, ki izraža državno voljo, bodisi organa, ki jo izvršuje. Organ, ki jo izvršuje, mora biti podrejen organu, ki jo izraža, ali pa mora biti organ, ki jo izraža, podvržen nadzoru organa, ki jo izvršuje. Le tako bo v vladi vladala harmonija. Le tako lahko izraz dejanske državne volje postane dejansko pravilo ravnanja, ki se splošno upošteva.

Končno, ljudska oblast zahteva, da je izvršilni organ tisti, ki mora biti podrejen organu izražanja volje, saj je slednjega po naravi stva-

ri mogoče narediti veliko bolj reprezentativnega za ljudstvo kot izvršilni organ.

Z drugimi besedami, praktična politična nujnost onemogoča, da bi o funkciji politike razmišljali ločeno od funkcije uprave. Politika mora imeti določen nadzor nad upravo, če uporabimo besedi v širokem pomenu, ki smo jima ga doslej pripisovali. Da mora obstajati neko takšno razmerje med obema najvišjima funkcijama uprave, je razvidno, če preučimo politični razvoj kate koli države.

Če se v upanju, da bi preprečili, da bi politika vplivala na upravo v njenih podrobnostih, poskuša poskrbeti za pravno ločitev organov v vladi, ki so večinoma zadolženi za ti dve funkciji oziroma je tendenca, da se potreben nadzor razvije zunajpravno. Tako je v ameriškem političnem sistemu.

Ameriški politični sistem v veliki meri temelji na temeljnem načelu delitve vladnih pristojnosti. Zaradi neodvisnega položaja, ki ga ustavno pravo pripisuje izvršilnim in upravnim uradnikom, se nujni nadzor politike nad upravo ni mogel razviti znotraj formalnega vladnega sistema. Nadzor se je zato razvil v strankarskem sistemu. Ameriška politična stranka se ukvarja tako z volitvami upravnih in izvršilnih uradnikov kot z voli-

tvami organov, ki so po svoji naravi izrazito politični, saj so povezani z izražanjem državne volje. Strankarski sistem tako zagotavlja harmonijo med političnimi in upravnimi funkcijami, ki mora obstajati, če naj bi vlada uspešno delovala.²

Po drugi strani pa, če se v vladnem sistemu ne poskuša zagotoviti ločitve politike in uprave in če se vladne institucije s sprejetjem pisane ustave ne oblikujejo v razmeroma nemajno in nefleksibilno obliko, nadzor in vodenje funkcije uprave običajno prevzame vladni organ, ki opravlja politično funkcijo.

OPOMBE

1. Bondy, *Separation of Government Powers*. Columbia College Series in History, Economics and Public Law 5: 202 in naslednji.
2. H. J. Ford je v svoji knjigi z naslovom *The Rise and Growth of American Politics*, ki je nadvse dragoceno in zanimivo delo, prvi pisec, ki je opozoril na dejstvo, da je to najpomembnejšo dolžnost prevzela politična stranka v ameriškem vladnem sistemu.

Problemi občinske uprave

Jane Addams

Navajeni smo reči, da so mehanizem upravljanja, ki je bil vključen v listine prvih ameriških mest, kot tudi v zvezne in državne ustave, oblikovali ljudje, ki so bili pod močnim vplivom zgodovinarjev in doktrinarjev iz 18. stoletja. Najpomembnejši predstavnik teh mož je Thomas Jefferson, čigar daljnovidnosti in genialnosti se tu spominjamo, njihov najbolj zgovoren stavek pa je znani uvodni stavek, da so vsi ljudje ustvarjeni svobodni in enaki.

Vendar šele zdaj začenjamo sumiti, da je sedANJI priznani neuspeh občinske uprave, tako imenovana »sramota ameriških mest«, morda v veliki meri posledica neustreznosti idealov iz 18. stoletja, razpada mehanizmov, ki so jih zagotavljali, in nadaljnji slabosti, ki je lastna zgodovinski in doktrinarni metodi, ko se skuša ukvarjati z rastočimi institucijami.

Ti ljudje so bili legitimni nasledniki puritancev iz sedemnajstega stoletja v svoji predanosti čistim načelom. Brali so pesnike in filozofe, ki jih romarski očetje niso poznali, in so predstavljali tisti prvi tip humanista, ki ljubi ljudi, ne da bi jih zares poznal, kar nikakor ni nemogoče. »Ljubezen do tistih, ki jih človek ne pozna, je enako osnovno čustvo kot ljubezen do tistih, ki jih človek pozna,« vendar s to razliko, da od ljudi, ki jih ne pozna, pričakuje, da se bodo popolnoma odrekli pravici, da gredo po svoji poti, in da jih bo prepričal o lepoti in vrednosti svoje poti.

Ker je bil njihov idealizem tiste vrste, ki se boji izkušenj, se ti ustanovitelji naših ameriških mest niso hoteli ozirati na težave in napake, s katerimi se bo samoupravno ljudstvo zagotovo srečalo, in so vztrajali, da bo ljudstvo hodilo samo po poteh pravičnosti in poštenosti. Zato je bilo neizogibno, da so

ostali povsem nedotaknjeni s svetovno modrostjo, ki nam svetuje, naj spoznamo življenje, kakršno je, in s sodobnim prepričanjem, da mora svet iti po svoji lastni poti.

Človek te generacije zlahka prepozna grobost tega koncepta iz osemnajstega stoletja: o neperspektivni človeški naravi z vsem praznim dostojanstvom njenih prirojenih človekovih pravic, saj je spoznal bolj strastno človeško vero, sodobno evolucijsko pojmovanje počasi napredujoče rase, katere pravice niso neodtujljive, temveč so bile težko pridobljene v tragičnih procesih civilizacije. Če bi napredni ljudje sedanjega trenutka začeli samoupravljanje, kot so bili ustanovitelji nedvomno napredni ljudje svojega časa, bi kar najbolj skrbno raziskali tiste zgodnje organizacije vaških skupnosti, »folk-motov« in »mirov«, tiste primarne celice družbene in politične organizacije, kjer ljudje niso poznali razlike med njima, ampak so se preprosto srečevali, da bi v skupni razpravi obravnavali vse, kar je zadevalo njihovo skupno življenje. Raziskovali so obrtne cehe in artele, ki so združevali vladanje z vsakodnevno dejavnostjo, pa tudi samoupravno univerzo in svobodno mesto. Iskali bi povezavo med svobodomiselnim srednjeveškim mestom in njegovo svobodno ustvarjalno arhitekturo, ki je najbolj socialna med vsemi umetnostmi.

Toda naši idealisti osemnajstega stoletja, ki se niso zavedali dejstva, da ima samoupravljanje svoj izvor, so za svoj vzor vzeli angleško pravo, »katerega korenine so v odnosu med suverenom in podanikom, med zakonodajalcem in tistimi, ki jih zakon omejuje« in ki se je tradicionalno bolj kot s spontanim življenjem ljudi ukvarjalo z varovanjem prerogative in lastninskih pravic. Mirno so vključili zakone in prežitke, ki so beležili uspešen boj baronov proti agresiji suverena, čeprav v novi državi ni bilo niti plemičev niti kraljev. Zvedeni na ime vlade so svoja nova mesta ustanavljali z neprostovoljnim sklicevanjem na nižje družbeno stanje od tistega, ki so ga dejansko videli okoli sebe. Pri ohranjanju

Vir: Nagovor na Mednarodnem kongresu znanosti in umetnosti, Oddelek za politiko, september 1904, natisnjen v *The American Journal of Sociology*, letnik X, št. 4 (januar 1905).

skupnosti so bili odvisni od kazni, prisile, prisiljevanja in ostankov vojaških zakonikov; in morda je mogoče velik del slabega upravljanja naših mest pripisati tem prežitkom in dejstvu, da je bila naša zgodnja demokracija bolj moralni romanticizem kot pa dobro utemeljeno prepričanje v družbeno sposobnost in učinkovitost ljudske volje.

Poleg tega se je dogajalo, da smo mehанизem, ki je stokal pod pritiskom novih družbenih zahtev, občasno pokvarili, zato smo ga popravili tako, da smo dali več pooblastil upravnim uradnikom in še bolj nezaupali volji ljudstva. Pripravljeni smo odrezati izpadli del ali zategniti zobnike, vendar se bojimo zamenjati stroj z novejšim izumom in večjo zmogljivostjo.

Če malo pogledamo, zlahka ugotovimo, da je vlada kljub lepim besedam ustanoviteljev postala samostojna entiteta, odmaknjena od vsakdanjega življenja ljudi; ne zato, da bi se jim postavila po robu z močjo zatiranja, kot v primeru tradicionalnih evropskih vlad, ampak preprosto zato, ker je bil njen mehanizem tako zelo povzet po zgodovinskih vladah, ki ljudem niso zaupale, da ni mogel zagotoviti sredstev za vitalno in resnično organizirano izražanje ljudske volje. Ustanovitelji so skrbno opredelili, kaj je za vlado pomembno in kaj je zunaj njenega področja; medtem ko je bistvo lokalne samouprave, kot je bilo dobro rečeno, v »pravici, da na lokalni ravni določi obseg lokalne uprave« kot odziv na lokalne potrebe, ki se pojavijo.

Želeli so, da bi vajeti ostale v rokah dobrih ljudi z javnim duhom, saj so po tem, ko so toliko stavili na ljudi, ki so jih v resnici tako malo poznali, želeli, da so videti dobro in da jim ne bi dali dovolj moči, da bi lahko izdali svoje slabosti; kot si lahko prijazna gospa dovoli dati potepuhu pet centov v prepričanju, da se s tako majhno vsoto ne more preveč napiti, čeprav jo lahko porabi za pijačo.

Vse bi lahko dobro potekalo po tem doktrinarjem načrtu, kot še vedno poteka v številnih podeželskih krajih, če ne bi prišlo do fenomenalno hitre rasti mest na popolnoma spremenjenih temeljih. Množice ljudi so se nenadoma združile zaradi koncentracije industrije in trgovine v devetnajstem stoletju v

povsem neosebne vezi; medtem ko je mesto v osemnajstem stoletju pritegnilo podeželane zaradi bolj običajnih in počasi oblikovanih vezi, kot so gospodinjstvo, družinska naklonjenost in vajeništvo. Tej rasti brez primere, ki je posledica industrijskih vzrokov, so se v ameriških mestih pridružile množice priseljencev, ki prihajajo v zaporednih migracijah, pogosto pretrgajo družbene vezi, stare kot človeška družina, in se odpovedujejo navadam, ki jih je mogoče razložiti do navad primitivnega človeka. Tako podeželski kot priseljeni meščani bi se bili pripravljeni prilagoditi novemu in živahnemu civilnemu življenju, ki bi temeljilo na sintezi njihovih družbenih potreb, vendar snovalci naših skrbno pripravljenih mestnih statutow niso poskrbeli za to naraščajoče povpraševanje na točkah preobremenjenosti. Niso predvideli, da bodo po enkratni podelitvi splošne volilne pravice družbene potrebe in ideali gotovo postali legitimni predmet političnega delovanja; po drugi strani pa so v demokraciji edini ljudje, ki lahko legitimno postanejo predmet represivne vlade, tisti, ki so preveč nerazviti, da bi uporabili volilno pravico, ali tisti, ki so izgubili pravico do polnega državljanstva. Zato imamo v Ameriki občinsko upravo, ki je v veliki meri omejena na izvajanje omejevalnih ukrepov. Ljudje, ki so v najbolj neposrednem stiku z njenimi izvršilnimi uradniki in so legitimni objekti njenega nadzora, so zlobneži, ki jih je treba zatreti; revni in napol odvisni, ki se nanjo obračajo v svoji hudi stiski; ali, iz povsem nasprotnega razloga, tisti, ki se skušajo izogniti neupravičeni obdavčitvi in nočejo podpirati nekaj, kar je po naravi stvari preveč neplodno, da bi vzbudilo njihovo resnično navdušenje.

Instinktivni protest proti tej mehanični metodi državlanskega nadzora ob pomanjkanju prilagoditve med naravnim demokratičnim impulzom in ustaljenimi zunanjimi pogoji neizogibno proizvede ravnodušnega državljana in tako imenovanega poklicnega politika; prvi, ker ni zloben, meni, da se ga resnični procesi vladanja ne tičejo, in želi le, da bi ga pustili pri miru; in drugi, ki se zlahka prilagodi nezakonitemu izogibanju zunanjim fiksnim pogojem, tako da domneva, da so

te pogoje uredili doktrinarji, ki niti najmanj niso razumeli ljudi, medtem ko se on, politik, sklicuje onkraj teh na resnične želje ljudi samih. Tako ni le »prijatelj ljudstva«, temveč tudi njegov tolmač. Zanimivo je, kako pogosto preprosti ljudje govorijo o njih, torej o dobrih in velikih, ki vladajo, a jih ne razumejo, in o njem, torej o svetniku, ki jih zastopa v teh nerazumljivih državnih dvoranah, kot o veleposlaniku v tuji državi, do katere meja ne bi mogli prodreti in katere jezika ne znajo.

Poleg te težave, ki je neločljivo povezana z razliko med tradicionalnim in dejanskim stanjem, se nenehno pojavlja še ena, in sicer na čisto upravnih ravni. Tradicionalne vlade, ki so jih ustanovitelji posnemali, so s tem, ko so s fiksnimi standardi iz dobrega določale slaboumnost in nato sprejemale zakone proti njemu; te omejevalne ukrepe pa so izvajali usposobljeni uradniki, običajno z vojaško izobrazbo. V demokraciji so uradniki, zadolženi za izvajanje te omejevalne zakonodaje, če jih že ne izvoli ljudstvo samo, a so vendarle imenovani s strani izvoljenih in so zato po navadi dobrodušni ljudje, ki so si s svojo prijaznostjo in socialnimi lastnostmi pridobili prijatelje.

Izvajanje represivne zakonodaje, ki je ostane vojaškega stanja družbe, je v demokraciji končno prepuščeno ljudem, ki so prišli na položaj zaradi politične »privlačnosti«, represivne ukrepe pa morajo izvajati tisti, ki simpatizirajo z ljudmi, proti katerim so ukrepi usmerjeni, in jim pripadajo. Ta nenavaden položaj skoraj neizogibno vodi do enega rezultata: policijski organi sami postanejo zavezniki pokvarjenosti in kriminala, kar je mogoče ponazoriti v skoraj vseh velikih ameriških mestih z razmerjem med policijo ter igralništvom in drugim nezakonitim življenjem. Policistom je pogosto jasno povedano, da je izvrševanje odloka, za katerega je vztrajal boljši del mesta, nemogoče; da se od njih pričakuje le nadzor nad ropi in kaznivimi dejanji, ki se tako pogosto povezujejo s pokvarjenostjo. Kot je v knjigi *The American City* poudaril gospod Wilcox, je javno razpoloženje samo po sebi nekakšna hinavščina in na koncu imamo nenormalne razmere, ki nastanejo, ko oblasti ščitijo razvade; v najhuj-

ših primerih se razvije nekakšno občinsko izsiljevanje, pri katerem ima uprava sama koristi od kršenja zakona.

Sredi mesta, za katerega se na trenutke zdi, da mu vlada le zmagoslavje najmočnejših, uspešno izkoriščanje šibkih, brezobzirnost in prikriti zločini, ki sledijo boju za golo preživetje, se vsak dan pojavljajo preprosti ljudje, ki v srcu nosijo željo po dobroti, ki svoje skromno preživetje redno namenjajo usmiljenju in ki si ne glede na veroizpoved, ki jo oznanjajo in na krivice, ki so jih utrpeli, ali na ustaljeno moralo, ki so se jo naučili, neusahljivo želijo, da bi dobrodelnost in preprosta pravičnost urejala odnose med ljudmi.

Ta nesebičnost, čeprav je še neoprijemljiv ideal, v vseh smereh prevzema upanje in srca ljudi. Še zdaj le bežno razumemo neustavljivo moč teh »univerzalnih in neizprosnihih idealov, ki se oblikujejo v globinah anonimnega življenja« in za katere ljudje vztrajajo, da se bodo uresničili, ne zato, ker jih je preizkusila logika ali zgodovina, ampak zato, ker si množica želi, da bi se preizkusili, da bi se uresničili v času in v resničnosti.

Zdi se, da v tej državi to razume le politik z dna, človek, ki je najbližje ljudstvu. Pogosto se s tem poigrava in ga izdaja, vendar se vsaj zaveda, da to obstaja.

To je morda lahko razložljivo, saj navsezadnje človek v stoletju, ki se zaveda človekove enakosti, ni tisti, ki ponavlja formulo iz 18. stoletja, ampak tisti, ki se je naučil, če ponovno citiram gospoda Wilcoxa, da je ideja enakosti izrastek iz primarnih odnosov človeka v naravi. Rojstvo, rast, prehranjevanje, razmnoževanje, smrt so velika izravnalna sredstva, ki nas opominjajo na bistveno enakost človeškega življenja. Vlada se dejansko ukvarja z zagotavljanjem enakih možnosti, da bi v teh primarnih procesih dobro odigrali svoje vloge, in ne le z zatiranjem zlobnih ali varovanjem lastninskih pravic. Ni dvoma, da je hitra rast socialistične stranke v vseh prenatrpanih središčih v veliki meri posledica njihovega priznavanja tistih primarnih potreb in izkušenj, ki jih uveljavljene vlade tako neumno ignorirajo, in tudi dejstva, da pridigajo o industrijski vladi v industrijski

dobi, ki jo priznava kot nujno potrebno in prilagojeno svojim potrebam. Vso to predanost, vso to spekulativno filozofijo o resničnih življenjskih vprašanjih bi seveda zlahka spremenili v strast do samoupravljanja in razvoja nacionalnega življenja, če bi bili s sodobnega evolucijskega vidika resnično demokratični in če bi le organizirali mestne sestanke o temah, ki nas najbolj zadevajo.

Dejansko vlada ignorira industrijska vprašanja, kot tradicionalni ponos skriva glavo v pesek, saj nobena velika stavka ni brez političnega pomena in brez poskusa političnega vmešavanja, tako kot nobena od velikih poslovnih kombinacij proizvajalcev ali distributerjev ni brez svojih lobistov v mestnem svetu, razen če imajo to srečo, da imajo v lastnih vrstah mestne svetnike. Gre le za vprašanje, ali naj se o industriji v odnosu do vlade razpravlja kot o zadevi, ki vzbuja splošno zanimanje in skrb v trenutku, ko bi se ta odnos lahko spremenil in nadzoroval, ali pa raje počakamo desetletje in o tem bremo pozneje v revijah, zgroženi, da je prišlo do takšnega vmešavanja podjetij v vlado.

Spet vidimo doktrinarja iz 18. stoletja, ki se raje drži svoje teorije o vladi in ne upošteva dejstev, ki bi lahko motila njegovo teorijo, v nasprotju z odprtim znanstvenikom današnjega časa, ki se ne bi drznil prezreti dejstev.

Dve točki, na katerih se vlada trenutno najhitreje razvija, sta seveda tisti, na katerih resnično izvaja svojo funkcijo v odnosu do slabih ter v odnosu do revnih in odvisnih ...

Gradimo ogromne mestne bolnišnice in miloščine za prizadete in odvisne, vendar za veliko množico ljudi tik za mejo, iz katere se nenehno rekrutirajo, ne storimo praktično ničesar. Bojimo se pojma vladne funkcije, ki bi služila primitivnim potrebam množice ljudi, čeprav smo pripravljeni poskrbeti za tistega, ki je zaradi nesreče ali bolezni postal izjema. Vlada v resnici ignorira navadnega državljana, ki se s svojimi dejanskimi težavami ukvarja prek drugih agencij, in mu očita, da je na dan volitev ostal doma.

Razmeroma lahko je razumeti kaznovavno stališče, ki želi zatreti, ali filantropsko, ki želi ublažiti; veliko težje pa je oblikovati

mestno upravo, ki je prilagojena našemu sedanjemu normalnemu življenju. Proti preživetju prvih dveh, ki sta odlični in potrebni, imamo številne občinske dejavnosti, o katerih nam je govoril gospod Shaw, vendar smo jih dosegli tako rekoč prikrito, s pomočjo imenovanih komisij, zdravstvenih odborov z izjemnimi pooblastili ali z energijo župana, ki je svojo izvršilno funkcijo potisnil prek meja statuta. Ljudje sami niso glasovali o teh ukrepih, zato so izgubili izobraževanje in negovanje demokratičnega ideala, ki bi si ga zagotovili s svobodno razpravo in do katerega so bili bolj upravičeni kot do samih koristi.

Katero sredstvo za izboljšavo je na voljo ljudem samim? Kakšna široka podlaga je bila postavljena za spreminjanje njihovih najbolj resničnih in nujnih potreb s pomočjo njihove lastne pobude? Kakšen način je bil izumljen, da bi v interesu naroda ohranili prijaznost in medsebojno pomoč, ki je čudo vseh dobronamernih delavcev, ki poznajo revne? Tako konservativen ekonomist, kot je Marshall, je poudaril, da v strahu pred zatrtjem individualne pobude vsako leto dopustimo, da propadejo neizmerne sposobnosti, nadarjenost in celo genialnost med revnimi otroki, ki jih starši ne morejo zaščititi pred prezgodnjim delom, ali med odraslimi, katerih življenjska moč se izčrpa že dolgo pred predvidenim življenjskim obdobjem. Ne zaupamo instinktu, da bi jih zaščitili in zanje skrbeli, čeprav je tako star in je temelj človeškega napredka kot sama individualna pobuda.

Ali so se ustanovitelji preveč oklepal tega, kar so si pridobili s preganjanjem, trpljenjem in nazadnje z revolucionarno vojno? Ali so se jim te doktrine zdele tako dragocene, da so bili odločeni, da bodo ljudi čim dlje priklenili nanje in jim ne bodo dopustili, da bi se lotili novih načinov vladanja, da ne bi omalovaževali tistih, ki so jih tako težko pridobili? Ali so to, kar so si zagotovili s prelivanjem krvi, ocenjevali ne previsoko, ampak preveč ekskluzivno?

Človek je vedno precenjeval vojni plen in izgubil občutek za sorazmerje glede njegove vrednosti. Vedno jih je obdajal s sijajem, ki

je presegal njihove vrednote. To je povsem neškodljivo, kadar je plen sovražnikov meč, obešen nad domačim ognjem, ali raztrgana zastava, ki krasi mestno hišo. Kadar pa je vojni plen ideja, ki jo ima zmagovalec na čelu, dokler ga ne ovira pri rasti, teorija, ki jo goji v svojem naročju, dokler se ne razširi in približa tako, da njenega imetnika prizade ne nekakšna bolezen odgovornosti za njeno ohranitev, lahko zlahka zasenči ljudi, za katere se je bojevnik podal v boj.

Nismo še dojeli tega, kar znanstveniki imenujejo »nauk nespecializiranega«, kar verski človek imenuje »nasvet nepopolnosti«, modri vzgojitelj pa »modrost otroka«. Če se uspešen boj konča s preživetjem, z očitnim in oprijemljivim uspehom in, kot se popularno domneva, z določeno trdoto srca, z nepremagljivo željo oklepati se tako težko pridobljenega plena, bo morala vlada računati tudi s številnimi, ki so bili v tem boju poraženi, z vplivom, ki ga imata nanje tekmovanje in poraz; navsezadnje bodo vedno predstavljali večino državljanov in prav z njeno veliko večino se mora samouprava nazadnje ukvarjati, karkoli že bodo druge vlade same določile.

Profesor Weaver iz Kolumbije je nedavno poudaril, da so bila mesta tradicionalno zibelka svobode, tako kot so danes središča radikalizma, in da je naravno, da je treba najprej omejiti grobo sebičnost in ustvariti socialni čut na točki največje gneče. Če enkrat priznamo človeški dinamični značaj napredka, potem moramo gledati na mesta kot na žarišča tega napredka; in ni nepomembno, da so najbolj živahna prizadevanja za vladne reforme in najbolj velikodušni poskusi pri zadovoljevanju družbenih potreb izvirali iz največjih mest. Ali začnemo opazovati prvi sramežljivi in napredni korak enega od tistih instinktivnih gibanj, ki širijo dobroto človeške rase?

Če bi lahko zaupali demokratični vladi, ki je v nasprotju s starejšimi vrstami in se od njih razlikuje od tistih, ki moč ljudstva prej zatirajo kot sproščajo, bi začeli spoznavati, kaj demokracija v resnici je, in naša občinska uprava bi končno lahko dosegla Aristotelov ideal mesta, »kjer ljudje živijo skupno življenje za plemeniti cilj«.

Znanstveni menedžment

Frederick W. Taylor

To, kar vam želim dokazati in pojasniti, je, da morajo načela znanstvenega upravljanja, če se pravilno uporabljajo in če jim je namenjeno dovolj časa, da postanejo resnično učinkovita, v vseh primerih dati veliko večje in boljše rezultate, tako za delodajalca kot za zaposlene, kot jih je mogoče doseči celo z redkim tipom upravljanja, ki sem ga opisal, in sicer upravljanjem pobude in spodbude. Pri tem tisti, ki so na strani upravljanja, namerno močno spodbujajo svoje delavce, ti pa v zameno vedno in povsod delajo po svojih najboljših močeh v interesu svojega delodajalca. Rad bi vam pokazal, da je znanstveno upravljanje še veliko boljše od te redke vrste upravljanja.

Prva velika prednost, ki jo ima znanstveno upravljanje pred upravljanjem pobude in spodbude, je, da se pri znanstvenem upravljanju pobuda delavcev, torej njihovo trdo delo, dobra volja, iznajdljivost pridobiva praktično povsem redno, medtem ko se tudi pri najboljših starejših vrstah upravljanja ta pobuda pridobiva le krčevito in nekoliko neredno. Vendar pa je to pridobivanje pobude delavcev manjši od dveh velikih vzrokov, zaradi katerih je znanstveno upravljanje za obe strani boljše od starejšega načina upravljanja. Daleč največja korist znanstvenega upravljanja izhaja iz novih, zelo velikih in izrednih bremen in dolžnosti, ki jih prostovoljno prevzamejo tisti, ki so na strani upravljanja.

Ta nova bremena in nove dolžnosti so tako nenavadne in tako velike, da so za ljudi, ki so vajeni upravljanja po stari šoli, skoraj nepredstavljive. Te dolžnosti in bremena, ki jih v okviru znanstvenega upravljanja prostovoljno prevzamejo vodilni delavci, so bile razdeljene in razvrščene v štiri različne skupine. Te štiri vrste novih dolžnosti, ki jih prevzamejo

vodilni delavci, pa so (upravičeno ali ne) poimenovane načela znanstvenega upravljanja.

Prva od teh štirih skupin nalog, ki jih je prevzelo vodstvo, je zavestno zbiranje vsega velikega tradicionalnega znanja, ki je bilo v preteklosti v glavah delavcev, ter fizičnih spretnosti in veščin delavcev, ki so jih pridobili z dolgoletnimi izkušnjami. Znanstveni menedžerji prostovoljno prevzamejo dolžnost zbiranja vsega tradicionalnega znanja, njegovega zapisovanja, tabelariziranja in v mnogih primerih končne redukcije v zakone, pravila in celo matematične formule. In ko se ti zakoni, pravila in formule kasneje uporabijo pri vsakdanjem delu vseh delavcev v podjetju, se ob tesnem in zavzetem sodelovanju tistih, ki so na strani vodstva, vedno dosežejo, prvič, veliko večja proizvodnja na zaposlenega ter boljša in kakovostnejša proizvodnja; drugič, podjetje lahko svojim delavcem izplača veliko višje plače; in tretjič, podjetje dobi večji dobiček. Prvo od teh načel lahko imenujemo razvoj znanosti, ki naj bi nadomestila staro znanje delavcev, ki so ga imeli po pravilih; to je znanje, ki so ga imeli delavci in ki je bilo v mnogih primerih enako natančno kot tisto, ki ga je na koncu pridobilo vodstvo, vendar so ga delavci kljub temu v devetsto devetindevetdesetih od tisoč primerov obdržali v svojih glavah in o njem ni bilo trajnega ali popolnega zapisa.

V zvezi s tem je bil izražen zelo resen ugovor glede uporabe besede znanost. Z velikim veseljem ugotavljam, da ta ugovor prihaja predvsem od profesorjev iz te države. Ti so ogorčeni, če se beseda znanost uporablja za kaj tako nepomembnega, kot so običajne, vsakdanje življenjske zadeve. Mislim, da je ustrezen odgovor na to kritiko, če navedem definicijo, ki jo je nedavno podal splošno priznani profesor in temeljit znanstvenik, predsednik McLaurin s Tehnološkega inštituta v Bostonu. Besedo znanost je opredelil kot »razvrščeno ali organizirano znanje katere koli vrste«. Zbiranje znanja, ki je, kot je bilo že rečeno, obstajalo, vendar je bilo v glavah

Vir: Odlomek iz: Pričevanje pred predstavniškim domom ZDA, 25. januar 1912.

delavcev v nerazvrščenem stanju, in nato preoblikovanje tega znanja v zakone, pravila in formule, zagotovo predstavlja organizacijo in razvrščanje, čeprav se nekateri ljudje ne strinjajo s tem, da bi to imenovali znanost.

Druga skupina nalog, ki jih v okviru znanstvenega upravljanja prostovoljno prevzamejo vodilni delavci, je znanstvena izbira in nato postopen razvoj delavcev. Dolžnost vodilnih je, da zavestno preučijo značaj, naravo in uspešnost vsakega delavca, da bi ugotovili njegove omejitve na eni strani in, kar je še pomembneje, njegove razvojne možnosti na drugi; nato pa ga načrtno in sistematično usposablja, mu pomagati in ga učiti ter mu, kjer je to mogoče, omogočiti možnosti za napredovanje, ki mu bodo omogočile opravljanje najvišjega, najzanimivejšega in najbolj donosnega dela, za katerega so primerne njegove naravne sposobnosti in ki je na voljo v določenem podjetju, v katerem je zaposlen. Ta znanstvena izbira delavca in njegov razvoj nista enkratno dejanje; potekata iz leta v leto in sta predmet nenehnega preučevanja s strani vodstva.

Tretje načelo znanstvenega upravljanja je, da se znanost in znanstveno izbrani ter usposobljeni delavci povežejo. Povezovanje je priporočljivo, saj lahko razvijete vso znanost, ki jo želite, in znanstveno izberete in usposobite delavce, kolikor hočete, vendar če nekdo ali nekateri ne povežejo znanosti in delavcev, bo delo povsem izgubljeno. Vsi smo tako organizirani, da bomo približno tri četrtine časa delali po metodi, ki nam najbolj ustreza; to pomeni, da bomo prakticirali znanost ali pa je ne bomo; svoje delo bomo opravljali v skladu z zakoni znanosti ali po starem, tako kot se nam zdi primerno, razen če bo nekdo poskrbel, da ga bomo opravljali v skladu z načeli znanosti. Zato zavestno uporabljam besede združevanje znanosti in delavca.

Žal pa ima beseda združevanje precej negativen prizvok, saj ko jo prvič slišimo, nas ne poveže s časom, ko smo jo začeli obravnavati kot sodobno težnjo. Čas, ko smo besedo primoranje uporabljali v smislu prisile, je v zvezi z večino zadev minil; vendar mislim, da lahko to besedo v tem konkretnem primeru omilim, če rečem, da je devet desetih težav

tistih, s katerimi smo se ukvarjali pri prehodu s starejšega načina upravljanja na novejšega, to je na znanstveno upravljanje. Devet desetih naših težav je bilo v tem, da smo zaposlene na strani vodstva »primorali«, da so opravili svoj delež dela, in le ena desetina naših težav je bila na strani delavcev. Vedno naletimo na veliko nasprotovanje tistih, ki so na strani uprave, da bi opravljali svoje nove naloge, in sorazmerno malo nasprotovanja delavcev, da bi sodelovali pri opravljanju svojih novih nalog. Zato se beseda primoranje veliko bolj uporablja za tiste na strani uprave kot za tiste na strani delavcev.

Četrto načelo znanstvenega upravljanja je za povprečnega človeka morda najtežje razumljivo od vseh štirih načel znanstvenega upravljanja. Gre za skoraj enako delitev dejanskega dela med delavci in vodstvom na drugi strani. To pomeni, da je delo, ki so ga pri starem načinu upravljanja praktično vsega opravili delavci, pri novem načinu razdeljeno na dve veliki delitvi, pri čemer je ena od teh delitev namenoma prenesena na tiste, ki so na strani vodstva. Ta nova delitev dela, ta novi delež dela, ki ga prevzamejo delavci na strani vodstva, je tako velik, da ga boste bolje razumeli, če vam razložim s primerom v strojni delavnici, ki opravlja zapletene posle ne proizvodnega podjetja, ampak prava strojna delavnica, ki izdeluje različne stroje in se ne ukvarja z njihovo proizvodnjo, temveč z njihovo konstrukcijo. Na vsake tri delavce bo imela enega človeka na strani vodstva; to pomeni, da je velik delež dela, ena tretjina, namerno odvzet iz rok delavcev in predan tistim na strani vodstva. In prav zaradi te delitve med obema stranema v okviru znanstvenega upravljanja ni bilo niti ene stavke. V strojni delavnici v okviru te nove vrste upravljanja skoraj ni nobenega dejanja ali dela, ki bi ga kateri koli delavec opravil in ki mu ne bi predhodno ali naknadno sledilo dejanje enega od članov uprave. Ves dan se dejanja vsakega delavca prepletajo z ustreznimi dejanji vodstva. Najprej nekaj stori delavec, nato nekaj stori človek s strani uprave, nato nekaj stori človek na strani uprave, nato nekaj stori delavec, in v tem tesnem, osebnem sodelovanju med obema stranema je praktično nemogoče, da bi prišlo do resnega spora.

Seveda ne želim, da bi me razumeli, da pri znanstvenem upravljanju nikoli ne pride do sporov. Nekaj jih je, vendar so bolj izjema in ne pravilo. Popolnoma jasno je, da je v času, ko se delavci in vodstvo učijo delati po tem novem sistemu in ko vsaka stran na ta tesen način sodeluje z drugo, nastane veliko priložnosti za spore in možnosti za nesoglasja. Toda ko obe strani spoznata, da je popolnoma nemogoče, da bi delo v podjetju potekalo z ustrezno hitrostjo in pravilno brez tega povezovalnega in osebnega sodelovanja, ko obe strani spoznata, da je popolnoma nemogoče, da bi bila katera od njiju uspešna brez sodelovanja z drugo stranjo, se trenja, nesoglasja in prepiri zmanjšajo na minimum. Menim, da lahko znanstveno upravljanje upravičeno in resnično označimo kot upravljanje, v katerem vladata harmonija in soglasje.

Obstaja primer uporabe načel znanstvenega upravljanja, ki ga vsi poznamo že od malih nog. Gre za primer ene najboljših ilustracij uporabe načel znanstvenega uprav-

ljanja, ko govorimo o upravljanju prvovrstne ameriške bejzbolske ekipe. V takšni ekipi boste našli skoraj vse elemente znanstvenega upravljanja. Ob vsakem malem dejanju, ki ga opravi igralec na bejzbolskem igrišču, je bila razvita znanost upravljanja. Vsak posamezen element bejzbolske igre je bil predmet najglobljega in najtemeljitejšega preučevanja soigralcev, na koncu pa je bilo na bejzbolskem igrišču izvedeno dejanje na najboljši način. Igralci niso bili le seznanjeni z najboljšim načinom izvajanja vsakega pomembnega giba ali igre, temveč so se ga tudi učili, trenirali in usposabljali z večmesečnim urjenjem. Mislim, da se vsakdo, ki si je ogledal vrhunsko igro ali ki kaj ve o upravljanju sodobnega bejzbolskega moštva, popolnoma zaveda, da je nemogoče zmagati z najboljšim moštvom posameznih igralcev, kar jih je bilo kadarkoli zbranih, če vsi člani moštva ne ubogajo trenerjevih znakov ali ukazov takoj, ko jih trener izda; to pomeni brez tesnega sodelovanja med vsemi člani moštva in vodstvom, ki je značilno za znanstveno upravljanje.

Gibanje za proračunsko reformo v državah

William F. Willoughby

Uvod: izvor gibanja

Le pri redkih gibanjih za politično reformo je mogoče natančno opredeliti vzroke ali datum njihovega nastanka. Če iščemo razlago sodobnega gibanja, ki je zdaj v polnem teku, da bi več upravnih organov Združenih držav sprejelo proračun kot osrednjo in nadzorno značilnost svojih sistemov finančne uprave, jo je treba iskati v številnih bolj ali manj različnih gibanjih, ki so v tem pristopu našla pomembno sredstvo za doseganje ali spodbujanje zelenega cilja.

Proračun kot instrument demokracije

Med njimi je treba na prvo mesto postaviti prizadevanja, ki se nenehno vlagajo v oblikovanje sredstev, s katerimi bi ljudska vlada v smislu, da se vladne zadeve vodijo v skladu z ljudsko voljo, lahko postala resničnost tako v resnici kot v imenu. Skoraj ni treba poudarjati, da ljudske volje ni mogoče pametno oblikovati ali izraziti, če javnost nima na voljo ustreznih sredstev, s katerimi bi se seznanila s tem, kako so se vladne zadeve vodile v preteklosti, kakšni so sedanji pogoji in kakšen program dela za prihodnost se obravnava. Od vseh sredstev, ki so bila razvita za izpolnitev te zahteve, se po popolnosti in učinkovitosti nobeno ne približuje proračunu, če je pravilno pripravljen. Hkrati omogoča seznanitev s preteklim poslovanjem, sedanji pogoji in prihodnjimi predlogi, jasno opredeljuje odgovornost in zagotavlja sredstva za nadzor. Profesor A. R. Hatton zato upravičeno pravi:

Vir: William F. Willoughby, *The Movement for Budgetary Reform in the States* (New York: Appleton and Company for the Institute for Government Research, 1918), str. 18.

Poleg tega, da je proračun povezan z gospodarnostjo in učinkovitostjo javnih zadev, je lahko eden od najmočnejših instrumentov demokracije. Ob vsaj moški volilni pravici bo vsaka vlada, ki bo organizirana tako, da bo pripravila in izvajala znanstveni proračunski sistem, dovoljena za obsežen in inteligenten nadzor ljudstva. Nasprotno pa tiste vlade, ki ne glede na svoje druge prednosti ne zagotovijo ustreznih proračunskih metod, ne bodo dosegle največje učinkovitosti in se ne bodo izkazale za povsem odgovorne ljudem.

Nov duh v ameriški politiki se kaže v močnem gibanju za reformo vladne organizacije in postopkov v interesu ljudskega nadzora in učinkovitosti. Program za uresničitev tega dvojnega cilja ima seveda veliko značilnosti. Nobena sprememba ne bi tako močno prispevala k demokraciji in učinkovitosti kot uvedba ustreznih proračunskih metod.¹

Proračun kot instrument za usklajevanje zakonodajnih in izvršilnih ukrepov

S to zahtevo po zagotovitvi učinkovitejših sredstev, s katerimi bi lahko uresnili ljudsko voljo in načelo ljudskega nadzora, je tesno povezan občutek, da so sedanje delovne razmere naših zakonodajnih organov in zlasti njihovi odnosi z izvršilno vejo oblasti daleč od zadovoljivih. Krepi se prepričanje, da je bila storjena napaka, ko se je poskušalo iz naših zakonodajnih organov narediti odbore direktorjev, ki bi se ukvarjali s podrobnostmi dejavnosti, organizacije in metod poslovanja upravnih služb; da bi morala biti prava funkcija zakonodajnega organa delovanje kot organ javnega mnenja v širšem smislu in kot sredstvo, prek katerega je treba nadzorovati, kontrolirati in strogo odgovarjati za način, kako opravljajo svoje naloge tiste, ki se ukvarjajo z dejanskim upravljanjem zadev.

To je neizogibno privedlo do stališča, da je treba izvršilni oblasti naložiti odgovornost za oblikovanje delovnih programov in odlo-

čanje, vsaj na prvi stopnji, o sredstvih, ki jih je treba uporabiti pri izvajanju teh programov. Zdi se, da to pomeni veliko krepitev izvršilne oblasti na račun zakonodajne veje oblasti. V nekem smislu je tako. Vendar pa je kanon upravne znanosti, da je treba ob povečanju diskrecijskih pooblastil in pristojnosti ustrezno povečati sredstva za nadzor in spremljanje načina izvajanja teh povečanih pooblastil. Če naj zakonodajalci prepustijo izvršilni oblasti večja pooblastila v zvezi z vodenjem upravnih zadev, morajo okrepiti sredstva, s katerimi se lahko prepričajo, da se ta pooblastila pravilno izvajajo. Za izvrševanje višjega vodenja, nadzora in kontrole obstajata dva načina, in sicer z vnaprejšnjo določitvijo ali z vzpostavitev ustreznega sistema računovodstva in poročanja z vzpostavitev sredstev, s katerimi je mogoče sproti pridobivati popolne informacije o načinu izvajanja prenesenih pooblastil. Od zakonodajalcev se zahteva, da opustijo prvo metodo nadzora. Če to storijo, je nujno, da so izpolnjeni pogoji, navedeni v drugi možnosti.

Na tej točki je zahteva po sprejetju proračuna sestavni del gibanja za izboljšanje delovnih odnosov med obema vejama oblasti. Proračun je daleč najučinkovitejše sredstvo, ki je bilo doslej razvito in s katerim je mogoče izvršilni oblasti podeliti večjo odgovornost za oblikovanje in izvajanje finančnih in delovnih programov, hkrati pa je slednja bolj zavezana načinu izvajanja te odgovornosti. Zato je gibanje za sprejetje proračunskih sistemov s strani naših upravnih organov v pravem smislu sestavni in bistveni del celotnega širšega gibanja za uresničitev vladnih reform na splošno.

Proračun kot instrument za zagotavljanje upravne učinkovitosti in gospodarnosti

Še eno gibanje, ki je logično pripeljalo do zahteve po proračunskih reformah, je gibanje za postavitev povsem tehničnih metod vladne organizacije in uprave na učinkovitejšo in gospodarnejšo podlago. Postavilo se je vprašanje, ali obstajajo kakšni resnični razlogi, da za državne uradnike ne bi veljali enaki standardi učinkovitosti in poštenosti, kot se zahtevajo v poslovnem svetu. Zahteva, da bi jih morali, je postala bolj vztrajna, ker so na-

loge, ki so naložene vladi, postale številčnejše in kompleksnejše ter v mnogih primerih bolj podobne nalogam, ki jih morajo opravljati zasebne družbe. V poslovnem svetu se priznava, da ni mogoče učinkovito upravljati nobenega velikega podjetja, vsekakor pa nobenega, ki se izvaja v organizacijski obliki podjetja, če nima sistema računovodskih izkazov in poročil, ki vodstvenemu organu, upravnemu odboru in delničarjem omogoča, da si zagotovijo jasno sliko preteklega poslovanja, sedanjih lastnih in prihodnjih programov dejavnosti. V vseh predlogih za reformo metod poslovanja državnih organov je bila zato glavna pozornost namenjena zahtevi po izboljšanju metod, s katerimi se vodijo njihove finančne zadeve. Do skrajnosti je neskladno, da vlade vztrajajo pri tem, da morajo imeti družbe, ki jih nadzorujejo, sisteme računovodstva in poročanja, ki ustrezajo najbolj odobrenim načelom sodobnega računovodstva, ne da bi zagotovile enako učinkovite sisteme za vodenje lastnih finančnih zadev. Zahteva po izboljšanju metodah javne uprave se tako neizogibno osredotoča predvsem na zahtevo po izboljšanju metodah finančne uprave in da bi to lahko zagotovili, na posebno zahtevo po sprejetju proračunskega sistema kot osrednje značilnosti takega izboljšane sistema.

Uporaba proračuna prvič zahtevana kot element občinske reforme

Če se zdaj posvetimo zgodovini samega gibanja, moramo izhodišče poiskati v velikem gibanju za izboljšanje metod občinske uprave, ki je bilo tako močno prisotno v tej generaciji. Po ponavljajočih se razočaranjih so osebe, zainteresirane za občinsko reformo, spoznale, da trajne reforme ni mogoče doseči z uvedbo državljskih vstopnic in odstavitev uradnikov, ki so javno dobro podredili zasebnim koristim. Vedno bolj so se zavedali, da je treba za trajne izboljšave spremeniti sam sistem občinske uprave in metode upravljanja, da je treba vzpostaviti načela upravljanja in načine vodenja, nadzora in kontrole, ki bodo tako rekoč samodejno vodili k boljшему upravljanju ali vsaj omogočili vsem zainteresiranim stranim, da brez posebnih preiskav ugotovijo, ali se zadeve upravljajo učinkovito in gospodarno ali nasprotno. Z eno besedo, ugotovljeno

je bilo, da je treba problem obravnavati tako s tehničnega kot tudi z moralnega vidika.

Ta sprememba načina pristopa se ni izrazila le v spremenjenem značaju dela, ki so ga poskušale opraviti organizacije, kot je Nacionalna občinska liga, ampak tudi v spoznanju, da se lahko temeljite študije tehničnih problemov občinske uprave z namenom oblikovanja konkretnih reformnih ukrepov uspešno loti le posebej ustanovljena stalna organizacija s tehnično usposobljenim osebjem, ki bi to delo opravljala. Zaradi tega so posamezniki javnega duha ustanovili številne občinske raziskovalne urade, ki so v zadnjih letih močno prispevali k izboljšanju metod občinske uprave v Združenih državah Amerike. Na tem mestu ne moremo na splošno opisati dela teh organov. Povedati moramo le, da so ti uradi skoraj brez izjeme velik del svoje pozornosti posvetili problemom finančne uprave in da so prav tako vsi brez izjeme usmerili svoje moči v to, da bi mestom, s katerimi so se ukvarjali, zagotovili proračunski sistem. Ta ukrep je v veliki meri temeljil na trditvi, da ima občina v veliki meri značilnosti običajne gospodarske družbe in bi morala biti kot taka tudi upravljana. To je pomenilo, da bi morala uporabljati metode in agencije, ki so bile ugotovljene kot nepogrešljive za učinkovito delovanje velikih gospodarskih družb. Ker je bilo to stališče sprejeto, se je takoj pojavila zahteva, da je treba odhodke mesta neposredno povezati z njegovimi možnimi ali dejanskimi prihodki in da morajo temeljiti na ocenah in priporočilih, ki jih pripravijo oddelki za porabo. Takoj se je pokazala prednost tega, da se ocene in priporočila, ki jih tako pripravijo različne upravne službe, predložijo nekemu osrednjemu izvršilnemu organu, pooblaščenemu, da jih po potrebi revidira in zmanjša ter jih spravi v ustrezno medsebojno razmerje in sorazmerje. To se je zdelo nujno, saj se službe za porabo sredstev ukvarjajo predvsem vsaka s svojimi dejavnostmi in so zato zainteresirane, da dobijo čim več sredstev iz splošne blagajne. Če naj se ta zaščiti in določi relativna in absolutna koristnost različnih vrst dela, mora v upravi obstajati organ, ki sam ni oddelek za porabo, ampak ima posebno nalogo uravnotežiti zahteve oddelkov za porabo in

zaščititi splošno blagajno pred zahtevami, ki presegajo njena sredstva.

To temeljno značilnost so občinski reformatorji razumeli že pred ustanovitvijo občinskih raziskovalnih uradov. Tako je Nacionalna občinska liga že leta 1899 v svoj osnutek vzorčnega zakona o občinskih korporacijah vključila člen, ki je določal, da

je župan dolžan svetu občasno podati priporočila, za katera meni, da so v korist mesta, in na spletni strani vsako leto svetu predložiti letni proračun tekočih izdatkov mesta, pri čemer lahko svet vsako postavko zmanjša ali izpusti; vendar pa ne sme povečati nobene postavke ali skupnega zneska navedenega proračuna.

Urad za popis prebivalstva je proračunsko reformo v občinah pomembno spodbujal tudi s stalnim pritiskom na občine, naj izboljšajo svoje računovodske metode in poročanje, ter zlasti s standardno klasifikacijo občinskih izdatkov, ki jo je pripravil v sodelovanju s strokovnjaki računovodske stroke in Nacionalne občinske lige. V poznejših letih so k spodbujanju proračunske reforme močno prispevali tudi razvoj komisij in mestnih upravnih organov ter politika, ki so jo sprejela številna vodilna mesta v nedavnih revizijah statutov, da bi določila odbore za ocene, katerih najpomembnejša naloga je bila sprejemanje in revizija ocen, ki so jih prvotno oblikovali oddelki za porabo. Vsi ti ukrepi pomenijo dokončno sprejetje najbolj temeljnega proračunskega načela, da mora obstajati osrednji organ za oblikovanje proračuna, ki stoji med oddelki za ocenjevanje in organom, ki dodeljuje sredstva. Vendar pa je bilo le v redkih primerih, če sploh v kakšnem, sprejeto načelo, da se končna pristojnost v zvezi z oblikovanjem proračuna dodeli glavnemu izvršnemu direktorju.

Po vsem povedanem pa je glavna zasluga za vztrajno zahtevo, da proračun postane temeljni kamen sistema finančne uprave vseh občin, namenjen občinskim raziskovalnim uradom in sorodnim organizacijam, ki jih ustanovijo trgovinski sveti in druge državljanske agencije. Ne samo da so to neprestano zahtevali, ampak so opravili tudi veliko dela pri izdelavi in vzpostavitvi sistemov fi-

nančne uprave v različnih mestih, ki temeljijo na tej osnovi.

Gibanje za proračunsko reformo, prenese-no na države

Neizogibno je bilo, da se je gibanje za proračunsko reformo v občinah, ki je bilo enkrat v polnem teku, preneslo na prizadevanja za izboljšanje državnih uprav. Vsi razlogi, ki so narekovali nujnost te reforme v primeru občin, so bili v primeru državnih vlad še močnejši. Vendar so bili pogoji, ki jih je bilo treba izpolniti, veliko težji od tistih, ki so veljali za občinske uprave. Na splošno upravna veja občinskih uprav ustreza integriranemu tipu organizacije z županom na čelu kot glavnim upraviteljem. Pri obravnavi narave in funkcij proračuna² smo poudarili, kako bistvena je ta oblika organizacije za pravilno delovanje proračunskega sistema. Z vidika proračunske reforme in dobre uprave na splošno je žalostno, da je takšno stanje prisotno le v redkih zveznih državah, če sploh v kakšni. Kot je dobro znano, je v večini, če ne v vseh zveznih državah upravna veja sestavljena iz

velikega števila praktično neodvisnih služb. Le v majhni meri ima guverner pozitivne pristojnosti za vodenje ali ustrezna pooblastila za nadzor. Pristojnosti gubernatorja se v vsakem primeru nanašajo neposredno na zakonodajno oblast, ki je pogosto omejena z dejstvom, da so vodje teh služb izvoljeni na položaj ne zaradi nje, temveč zaradi ljudstva. Iz tega sledi, da je v primeru večine, če ne vseh zveznih držav problem uvedbe temeljito učinkovitega proračunskega sistema povezan s temeljito preobrazbo njihovih sistemov upravljanja.

OPOMBE

1. Predgovor k *Javnim proračunom*, Annals of the American Academy of Political and Social Science (november 1915).
2. William F. Willoughby, *The Problem of a National Budget* (New York: D. Appleton, 1918), str. 129.

Birokracija

Max Weber

1. Značilnosti birokracije

Posebne naloge sodobnih uradnikov, izražene po točkah

- I. Obstaja načelo uradnih dolžnosti, ki jih določajo trdna pravila, ki so na splošno urejena z zakoni ali upravnimi odločbami.
 1. Obstaja razdelitev dejavnosti, ki jih je treba upoštevati za namene birokratsko obvladovanega predmeta, ki predstavljajo uradne dolžnosti.
 2. Za dajanje ukazov ob izvajanju uradnih dolžnosti so pravila podprta s fizičnimi, sakralnimi ali drugimi prisilnimi sredstvi, ki zagotavljajo, da se ukazi upoštevajo.
 3. Da pride do rednega in stalnega izpolnjevanja uradnih nalog in da se te ustrezno izvajajo, so na voljo osebe s splošno urejenimi kvalifikacijami.

Ti trije elementi sestavljajo birokratsko oblast v javni in pravni upravi. V zasebnem gospodarskem poslovanju jih imenujemo birokratsko upravljanje. V tem smislu se je ta institucija iz političnih in cerkvenih skupnosti najprej razvila v sodobni državi, v zasebnem sektorju pa v visoko razvitih oblikah kapitalizma. Stalna uradna oblast z določenimi nalogami je v političnem razvoju izjemna; ne najdemo je niti v starodavnem Orientu, germanskih ali mongolskih osvajalskih imperijih in številnih fevdalnih državah.

Vir: Ta prevod temelji na 1. izdaji knjige Max Weber, *Wirtschaft and Gesellschaft* (Gospodarstvo in družba) iz leta 1925 v Tübingenu, ki jo je izdala založba J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), in je nastal na podlagi avtentične reprodukcije, objavljene na spletni strani Bibliolife. Prevedene strani so iz poglavja VI, str. 650–656.

V teh primerih je vladar najpomembnejše naloge opravljal prek osebnih pomočnikov, dvornih spremljevalcev ali služabnikov, katerih pooblastila so bila začasna in omejena na izvedbo dejanja.

- II. Obstaja načelo hierarhije uradov in ravni pooblastil, kjer obstaja urejen sistem nadrejenosti in podrejenosti, pri čemer so nižji uradi pod nadzorom višjih s sistemom, ki omogoča strogo urejeno možnost, da se upravljani urad pritoži na odločitve nadrejenega. S popolnim razvojem tega tipa je hierarhija uradov monokratično urejena. Načelo hierarhične oblasti najdemo tudi v državnih in cerkvenih entitetah ter tudi v drugih birokratskih strukturah, na primer v velikih strankarskih organizacijah in zasebnih poslovnih podjetjih ne glede na to, ali je oblast zasebna. Toda tudi če je načelo pristojnosti v celoti upoštevano, vsaj v javnih uradih to ne pomeni, da lahko posle nižjega urada preprosto prevzame višji urad. Pravilo je ravno nasprotno, in sicer da urad, ki je enkrat ustanovljen in opravlja svoje naloge, ostane v veljavi in ga bo zasedel drug funkcionar.
- III. Sodobna pisarna temelji na pisnih dokumentih (datotekah), ki jih v izvirniku ali osnutku hrani osebje podrejenih uradnikov in pisarjev vseh vrst. Celotistih, ki delajo v uradu, s pripadajočo materialno opremo in spisi sestavlja urad. (V zasebnih podjetjih se pogosto imenuje urad). Sodobni sistem javnih uslužbencev načeloma ločuje urad od zasebnega domicila posameznega uradnika. Prav tako je pogoj, da je uradna dejavnost ločena od zasebne sfere ter da se javni denar in material ločita od zasebne posesti uradnika. Ta pogoj je rezultat dolgotrajnega razvoja. Čeprav ga je zdaj mogoče najti tudi v zasebnem sektorju in zajema celo vodilne podjetnike. Načelo je, da je izvršna funkcija ločena od gospodinjstva, poslovanje

od zasebnega premoženja in poslovno premoženje od zasebnega premoženja. Bolj ko se je sodobno podjetništvo dosledno razvijalo, ti pogoji segajo že v srednji vek, bolj so te ločitve veljale. Posebnost sodobnih podjetnikov je, da se opisujejo tako, kot so se opisovali prvi vladarji birokratskih sodobnih držav kot »prvi služabnik države«. Slika, da se dejavnosti državnih uradov razlikujejo od zasebnih poslovnih zadev, je značilna za evropsko celino in bi bila povsem nasprotna in tuja ameriškemu pogledu.

- IV. Vodenje urada, vsaj specializirano vodenje urada, običajno zahteva popolno in strokovno usposabljanje. To velja tudi za sodobnega vodstvenega delavca in zaposlenega v zasebnih podjetjih, prav tako kot za državnega uradnika.
- V. Ko se urad približa polnemu razvoju, dejavnost zahteva popolno delovno sposobnost uradnika ne glede na to, ali je obvezni čas v uradu trdno določen. To je običajen primer, produkt dolgega razvoja, ne glede na to, ali gre za javno sfero ali zasebno podjetje. Prej je bilo to stanje obrnjeno, uradni posli so se opravljali kot sekundarna dejavnost.
- VI. Vodenje urada se običajno ravna po pravilih, ki so bolj ali manj stabilna, celovita in se jih je mogoče naučiti. Ta pravila zahtevajo znanje (pravno, upravno ali poslovno vodenje), ki se ga uradniki naučijo s posebnim tehničnim učenjem. Upoštevanje pravil pri sodobnem upravljanju uradov je trdno vgrajeno v njegovo naravo. V sodobni teoriji javne uprave velja, da je pooblastilo za odrejanje določenih zadev v odloku, ki je bilo zakonsko dodeljeno javnim organom, ne omogoča, da bi urad urejal zadeve z odredbami za vsak primer posebej, ampak le, da zadeve ureja abstraktno. To je v skrajnem nasprotju z urejanjem odnosov s posameznimi privilegiji in razširjanjem uslug (kar prevladuje v patrimonializmu) ali vsaj kolikor takšni odnosi niso določeni s svetim izročilom.

2. Položaj uradnika

Za notranji in zunanji položaj uradnika ima to vse naslednje posledice:

- I. Urad je poklicanost. Izraža se najprej po zahtevi po predpisanem tečaju usposabljanja, ki vključuje dolgotrajno delo na določeni funkciji in ima praviloma predpisan posebni izpit kot predpogoj za zaposlitev. Poleg tega je položaj uradnika v obliki dolžnosti, ki določa naravo odnosov uradnika za naslednje:
Pravno gledano se uradništvo ne šteje za lastništvo vira dohodka, ki se uporablja in izkorišča za plačila v zameno za opravljanje določenih storitev, kot je bilo v navadi v srednjem veku in se je pogosto ohranilo tudi v novejšem času.
Prav tako ni mogoče šteti, da je opravljanje funkcije sredstvo za izmenjavo storitev, kot to velja za proste pogodbe o zaposlitvi. Vstop v urad, ki vključuje tudi zasebna podjetja, je treba razumeti kot sprejetje prisege ali obveznosti za namen urada v zameno za varno zasedbo položaja. Za koncept sodobne zvestobe je bistveno, da gre za zvestobo uradu v čisti obliki in da ta ne ustvarja odnosa do osebe, kot je vera služabnika ali učenca pod fevdalno ali patrimonialno oblastjo, temveč je neosebna in služi funkcionalnim namenom. Ti nameni imajo pogosto ideološko avreolo iz kulturnih vrednot, kot so država, cerkev, skupnost, stranka ali podjetje, ki se uresničujejo prek teh skupnosti.
Politični uradnik vsaj v razviti sodobni državi ni osebni služabnik vladarja. Prav tako škof, duhovnik in minister niso več tako kot v zgodnjekrščanskih časih, posamezniki s povsem osebno karizmo, ki so zagotavljali druge svetne vrednote, vezane na osebno pooblastilo gospodarja in načeloma dane le tistim, ki so se šteli za vredne in prosili za te vrednote. Kljub delnemu nadaljevanju stare teorije so postali uradniki, ki služijo funkcionalnemu namenu, ki je v sodobni Cerkvi zdaj neosebno in ideološko posvečen.

II. Osebni položaj uradnika se ugotavlja na naslednje načine:

1. Ne glede na to, ali gre za zasebno službo ali javni urad, si sodobni uradniki vedno prizadevajo za izrazito višji družbeni ugled v primerjavi z vladajočimi in ga običajno tudi dosežejo. Družbeni položaj je zaščiten s predpisanimi pravili rangiranja, posebno zaščito političnih uradnikov pa zagotavljajo prepovedi žalitev uradnikov in zaničevanja državnih in cerkvenih oblasti, ki jih določa kazenski zakonik. Družbeni položaj je bil običajno najvišji v starejših civiliziranih državah, v katerih obstajajo naslednji pogoji: močno povpraševanje po upravi s pomočjo usposobljenih strokovnjakov, močna in stabilna družbena diferenciacija, kjer uradniki večinoma prihajajo iz družbeno in ekonomsko privilegiranih razredov, bodisi zaradi družbene porazdelitve moči, visokih stroškov potrebnega usposabljanja in izobraževanja bodisi zaradi družbenih konvencij. Imetje potrdil o izobrazbi je običajno povezano s poklicnimi zahtevami za opravljanje funkcije in dodatno krepiti statusni element družbenega položaja uradnika. Statusni vidik je včasih izrecno priznan tako je na primer sprejetje kandidata za poklicno funkcijo odvisno od soglasja (z izvolitvijo) sedanjih uradnih članov organa. To velja za častniški zbor v nemški vojski. Podobno so poskusi oblikovanja cehovsko zaprte uradniške službe značilni za patrimonialne in zaščitene certifikacijske uradniške organe. Želja po poustvarjanju politik, ki ustvarjajo takšno zaščito birokratov, nikakor ni redka, pomislimo le na zahteve proletariata in strokovnih uradnikov (tretji element) med rusko revolucijo. Družbeni ugled uradnika je običajno nizek v državah, kjer je povpraševanje po strokovni upravi šibko, družbene konvencije pa niso visoko razvite. To se najpogosteje zgodi v novih naseljih,

kjer so gospodarske možnosti večje, družbena razslojenost pa še vedno nestabilna; tako je zlasti v Združenih državah Amerike.

2. Čisti tip birokratskega uradnika imenuje nadrejeni organ. Uradnik, ki ga izvoli organ, ki mu vlada, v resnici ni birokratska oseba. Za formalnimi volitvami se seveda lahko skriva imenovanje s strani strankarskih voditeljev. To ni odvisno od pravnih stališč, temveč od tega, kako deluje strankarski mehanizem. Politične stranke lahko, ko so enkrat trdno zasidrane, spremenijo vse formalne volitve v potrditev strankarske izbire kandidata ali celo v tekmovanje na podlagi pravil za izvolitev enega od dveh imenovanih kandidatov.

V teh okoliščinah je izvolitev kot imenovanje s strani strankarskega funkcionarja zgolj sredstvo za spreminjanje togosti hierarhične podrejenosti. Načeloma naj bi imel izvoljeni uradnik avtonomni položaj, ki ne temelji na njegovem položaju ne od zgoraj ne od spodaj nadrejene avtoritete v hierarhiji, temveč ga določajo strankarski vodje, ki nadzorujejo tudi uradnikovo kariero. Kariera izvoljenega uradnika torej ni odvisna od upravnega načelnika. Uradnika imenuje nadrejeni organ, navadno deluje bolj s tehnično usmeritvijo, saj je veliko bolj verjetno, da bodo funkcionalne sposobnosti in lastnosti določale izbiro in napredovanje uradnika v karieri.

Upravljeni kot novinci lahko ocenijo usposobljenost kandidata za položaj le glede na njegove izkušnje in praviloma šele po začetku njegovega službovanja. Zato bo vsako sodelovanje političnih strank seveda imelo prednostno težo glede na to, kakšne storitve zagotavljajo strankarski nadrejeni, in ne glede na strokovno znanje. To velja tudi, kadar domnevno svobodno izvoljene uradnike izbirajo strankarski veljaki, ki določajo, kakšen bo seznam kandidatov za

funkcijo za izvoljenega šefa. Relativno ni velike razlike, kadar uradnike imenujejo legitimni monarhi in njihovi podrejeni, čeprav so strankarski vplivi manj obvladljivi.

V krajih, kjer je povpraševanje po upravljanju s strani usposobljenih strokovnjakov veliko, strankarski privrženci pa morajo upoštevati intelektualno razvito, bolj izobraženo in odprto javno mnenje, uporaba nekvalificiranih uradnikov na poslednjih volitvah spet pade na stranko, ki je na oblasti. To je še posebej verjetno, kadar so uradniki imenovani. Povpraševanje po usposobljenih upravnih uslužbencih je zdaj v Združenih državah prisotno, vendar v primeru velikih mest, kjer se glasovi priseljencev zaokrožujejo, ni odprtega javnega mnenja. Tu ljudske volitve upravnih načelnikov in njim podrejenih uradnikov dejansko ogrožajo, vsekakor v največjih upravnih uradih, ki jih je najtežje upravljati, saj imajo strokovno usposobljene uradnike, učinkovito delovanje birokratskih mehanizmov, pa tudi slabijo hierarhični nadzor. Znana je višja usposobljenost in integriteta ameriških zveznih sodnikov, ki jih imenuje predsednik, v primerjavi z izvoljenimi sodniki, čeprav sta obe vrsti sodnikov izbrani po strankarski liniji. Glavne spremembe, ki so jih zagovarjali reformatorji za ameriške metropolitanske uprave, so večinoma izvedli izvoljeni župani, ki so sodelovali s kadrom uradnikov, ki so jih imenovali. Te reforme so bile izvedene na »cezaristični« način. Čeprav gre tehnično gledano za organizirano različico dominacije, lahko učinkovitost cezarizma zraste iz demokracije, saj temelji na položaju cezarja kot svobodnega zaupnika množic, ki ga ne omejuje tradicija. V tem primeru je cezar oblika gospodarja nad telesom visoko usposobljenega zbora vojaških častnikov in uradnikov, ki so ročno izbrani, ne glede na tradicijo ali druge

pomislike. Ta vrsta vladavine osebnega genija, pa naj bo še tako učinkovita, je v nasprotju s formalnim demokratičnim načelom splošno izvoljenega uradništva.

3. Ugotovljeno je, da je položaj uradnika dosmrten, vsaj v javnih birokracijah, vse bolj pa velja tudi za podobne strukture, in pravilo je, da se dosmrtnost predpostavlja, ko se lahko poda odpoved ali se opravi periodično ponovno imenovanje. Zamisel o trajanju mandata v zasebnem podjetju običajno razlikuje uradniški položaj od položaja delavca. Ta oblika pravnega ali dejanskega dosmrtnega mandata pa se ne obravnava kot nekakšna oblika lastninske pravice uradnika do položaja, kot v preteklih primerih, ki so vključevali oblastne strukture. Poleg tega vzpostavljena pravna jamstva, ki prepovedujejo diskrecijsko razrešitev ali premestitev, kot to velja v Nemčiji za vse sodne uradnike in vse bolj tudi za upravne uradnike, krepijo strogo neosebno opravljanje posebnih službenih nalog.

Čeprav v birokraciji neodvisnost, ki je pravno zagotovljena s trajanjem mandata, ne pomeni nujno večjega statusa uradnika. Pogosto je ravno obratno, zlasti v skupnostih s starejšimi kulturami in visoko stopnjo diferenciacije. Podrejenost pod samovoljno vladavino gospodarja zagotavlja ohranjanje podrejenega sloga ravnanja uradnika, in bolj ko to počne, strožji je. Družbeno spoštovanje uradnikov se torej lahko bolj specifično poveča ob odsotnosti pravnih jamstev za trajanje zaposlitve, podobno kot se je to zgodilo v srednjem veku, ko se je spoštovanje ministrov povečalo na račun svobodnjakov in sodnikov kraljevega dvora na račun ljudskih sodnikov. Vojaškemu ali upravnemu uradniku lahko v Nemčiji kadar koli preneha mandat, in to veliko lažje kot pravno zaščiteno neodvisnim sodnikom, ki jih ni mogoče odstaviti ali poklicati na

odgovornost niti za najhujši prekršek proti poklicnemu častnemu kodeksu ali uradnemu zboru. Prav zato sodnik ob enakih pogojih v družbenih krogih velja za manj družbeno sprejemljivega kot vojaški častnik in upravni uradnik, katerih status je bolj odvisen od njihovega gospodarja. Kljub temu si povprečen uradnik prizadeva za neko vrsto zakonodaje o državni službi, ki bi povečala varnost na stara leta in ga zaščitila pred morebitno samovoljno odstranitvijo s položaja. Vendar ima tudi to svoje meje. Ena od posledic vzpona pravice do službe je, da otežuje kadrovanje uradov zaradi izboljšanja tehnične učinkovitosti in lahko omejuje karijerne možnosti ambicioznejših kandidatov. Najmočnejši rezultat te pravice pa je naravna preferenca uradnikov, da se zanašajo na sebi enake, ne pa na družbeno podrejeno skupino, ki ji vladajo, kar na splošno privede do tega, da uradništvo le redko trpi zaradi svoje odvisnosti od nadrejenih.

4. Uradnik prejema redno nadomestilo v obliki plače, ki je običajno fiksna, in pokojnine za starostno varnost. Plača se ne določi kot plačilo za dejansko opravljeno delo, temveč v skladu s statusom glede na vrsto funkcije (rang) in po možnosti glede na delovno dobo. Zaradi relativno visoke varnosti uradnikovega dohodka in družbene-

ga ugleda, povezanega s položajem, je ta funkcija zelo zaželena, zlasti v državah, ki nimajo več možnosti za kolonialno ustvarjanje dobička in kjer takšni pogoji omogočajo izplačevanje veliko nižjih plač uradnikom.

5. Uradnik je v hierarhiji javne službe uveljavljen v okviru kariere. Pričakuje se, da bo napredoval z nižjih, manj pomembnih in slabše plačanih položajev, na višje položaje. Povprečni uradnik ima seveda raje mehanično določitev pogojev za napredovanje, če že ne za dejanske položaje, pa vsaj za napredovanje v plači. Najraje ima, da so ti pogoji vezani na delovno dobo ali po možnosti določeni na ravni razredov, ki se določijo z nekim izpitnim sistemom. Tu in tam pa ti razredi ustvarijo obliko neizbrisnega značaja uradnika in imajo trajne učinke na njegovo kariero. S tem je povezana želja po okrepitvi pravic do službe ter krepitvi zaprtosti statusne skupine in ekonomske varnosti. Vse to ustvarja težnjo, da se na urad gleda kot na provizijo za tiste, ki so kvalificirani s potrdilom o izobrazbi. Nujnost upoštevanja splošnih osebnih in intelektualnih kvalifikacij, brez skrbi za podrejeni značaj izobrazbenega spričevala, je privedla do tega, da se najvišje politične funkcije, zlasti ministrski položaji, praviloma zasedajo brez upoštevanja spričeval.

Uvod v študij javne uprave

Leonard D. White

Predgovor

Zanimivo je, da komentatorji ameriških političnih institucij niso nikoli pripravili sistemske analize upravnega sistema, razen z vidika odvetnika. Do zadnjih nekaj let so si celo učbeniki trmasto zatiskali oči pred tem ogromnim področjem, ki je preprejeno z vladnimi problemi prave velikosti in fascinantnim zanimanjem; še danes pa to temo zavračajo s priložnostnim poglavjem. Nihče pa se zagotovo ne pretvarja, da je upravo še vedno mogoče pustiti ob strani »kot praktično podrobnost, ki jo lahko uredijo uradniki, potem ko se zdravniki dogovorijo o načelih«. Dejstvo je, da je v zadnjih dveh desetletjih nastala obsežna literatura, ki obravnava poslovno plat uprave. Pričujoča knjiga je poskus, da bi zbrali najpomembnejša dejstva ameriških izkušenj in opazovanj ter jih analitično in kritično obravnavali. To ni lahka naloga v okviru enega zvezka, saj je nenehno prisotna nevarnost, da bi padli v nevarnost Scille zaradi neselektivnih podrobnosti ali Haribde zaradi neutemeljenega posploševanja. K nevarnosti tega podviga veliko prispeva tudi to, da ni nobenega načrtovanega prehoda skozi te neraziskane vode.

Knjiga temelji na vsaj štirih predpostavkah. Predpostavlja, da je uprava enoten proces, ki je v bistvenih značilnostih enoten povsod, kjer ga opazujemo, in se zato izogiba preučevanju občinske, državne ali zvezne uprave kot takih. Predpostavlja, da je treba pri preučevanju uprave izhajati iz temeljev upravljanja in ne iz temeljev prava, zato se

Vir: White: Leonard D. White, Uvod v študij javne uprave, 4E, avtor: Scribner, a Division of Simon & Schuster, Inc., z dovoljenjem družbe Scribner. Avtorske pravice © 1955, The Macmillan Company. Avtorske pravice obnovljene © 1983, Marcia W. Rosenthal. Vse pravice pridržane.

bolj posveča zadevam Ameriškega združenja za upravljanje kot pa odločitvam sodišč. Predpostavlja, da je uprava še vedno predvsem umetnost, vendar pripisuje pomen pomembnim težnjam po njenem preoblikovanju v znanost. Predpostavlja, da je upravljanje postalo in bo še naprej ostalo bistvo problema sodobne vlade.

Prvo poglavje: Uprava in sodobna država

Vodenje je postopoma postalo poklic. Njegova naloga je postajala vse težja, odgovornejša in zapletenejša, tako da se danes dotika vseh znanosti, od kemije in mehanike do psihologije in medicine. Zato zahteva moške in ženske s taktom in ideali, z najvišjo znanstveno usposobljenostjo ter močno sposobnostjo organiziranja in vodenja. Zaposluje odvetnike in zdravnike, računovodje in umetnike ter z usmerjanjem njihovih poklicev oblikuje svoj vrhunski poklic, z vsemi posledicami, ki jih ima takšen razvoj standardov, kvalifikacij, vajeništva in tehnike.

Oliver Sheldon
Philosophy of Management

1. Obseg in narava javne uprave

V procesu upravljanja, najsi gre za mestno, državno ali zvezno upravo, obstaja bistvena enotnost, ki onemogoča »stratificirano« razvrščanje subjekta. Če ga obravnavamo v smislu mestne, državne ali nacionalne uprave, to pomeni, da namigujemo na razlikovanje, ki v resnici ne obstaja. Temeljni problemi, kot so razvoj osebne pobude, zagotavljanje usposobljenosti in integritete posameznika, odgovornost, koordinacija, davčni nadzor, vodenje, morala, so v resnici enaki; večina predmetov uprave pa ne pozna političnih meja lokalne in državne uprave. Zdravstvena administracija, izdajanje licenc zdravnikom, nadzor trgovine, rekultivacija opuščenih ze-

mljišč imajo dejansko le malo povezave s samimi mesti, okrožji ali državami. Prav tako se posamezne faze mestne, državne ali zvezne uprave bistveno ne razlikujejo v tehniki upravljanja. Zato se zdi pomembno že na začetku vztrajati pri tem, da je upravni proces enota in ga ne pojmovati kot mestno, državno ali zvezno upravo, temveč kot proces, ki je skupen vsem ravnam državne uprave.

Javna uprava je upravljanje ljudi in materiala za doseganje ciljev države. Ta opredelitev poudarja upravljalvsko fazo administracije in zmanjšuje njen legalistični in formalni vidik. Vodenje državnih zadev povezuje z vodenjem zadev katere koli druge družbene organizacije, komercialne, filantropske, verske ali izobraževalne, pri katerih je dobro upravljanje priznано kot bistven element za uspeh. Vprašanje, v kolikšni meri uprava sama sodeluje pri oblikovanju ciljev države, pušča odprto in se izogiba vsakršnim polemikam glede natančne narave upravnega delovanja.¹

Cilj javne uprave je najučinkovitejša uporaba virov, ki so na voljo uradnikom in zaposlenim. Ti viri ne vključujejo le tekočih sredstev in materialne opreme v obliki javnih zgradb, strojev, avtocest in kanalov, temveč tudi človeške vire, ki so povezani s stotisoči moških in žensk, ki delajo za državo. Dobra uprava si v vseh smereh prizadeva za odpravo zapravljanja in za varčevanje z materialom in energijo ter za čim hitrejšo in popolnejšo doseganje javnih ciljev v skladu z gospodarnostjo in blaginjo delavcev.

Dejansko delovanje te veje oblasti je morda mogoče bolje predstaviti z opisom tega, kaj se v enem dnevu zgodi na velikem oddelku. Za ponazoritev bo zadostoval zdravstveni oddelek v velikem mestu. Poslovanje se začne ob devetih, ko je večina zaposlenih verjetno za svojimi mizami. Ko vstopijo v pisarno, se podpišejo na časovnico ali udarijo po uri, odložijo vrhnja oblačila v omarice, izmenjajo komentarje s sosedi in se pripravijo na delo. Razvije se stalen tok dela: telefonski klici državljanov, inšpektorjev s terena in posebnih služb; klici na okenca o najrazličnejših velikih in majhnih temah; telegrafska poročila iz sosednjega mesta, kjer grozi epidemija; konference znotraj uradov; konference med

uradi; kurirji, ki hitijo sem in tja; policisti iz lokalnih zdravstvenih postaj, ki prinašajo vzorce za analizo, in zaskrbljeni državljani, ki iščejo rezultate vzorcev, prinesenih včeraj; delegacija pogrebnikov, ki protestira proti stanju bolnišničnih mrtvašnic; svetnik, ki želi imenovati lokalnega podpornika; več prostitutk, ki čakajo v predverju na pregled, preden se pojavijo v sodni dvorani; prodajalec, ki je protestiral proti oddaji naročila za laboratorijski material; peščica brezdelnežev, ki so v naključnih skupinah šepetali na hodnikih, vse to se je nepoznavalcu zdelo kot vrhunec zmede in nereda. Vendar nadaljnje opazovanje razblini prvi vtis, saj so različne vrste dela ločene in dodeljene posebej usposobljenim moškim in ženskam; določene vrste poizvedb ali pritožb se obravnavajo po standardizirani metodi; obrazci se pripravijo in pošljejo po ustrezni poti, da se dokončno uredijo; nekatere zadeve opravi uradnik, druge se posredujejo pomočniku vodje urada, tako da rutinsko delo opravljajo nižji uradniki, medtem ko so na pomembne zadeve opozorjeni višji uradniki. Tako potekajo vsi zapleteni opravi v uradu na urejen način: nekateri ves dan pripravljajo obrazce, drugi izpolnjujejo korespondenco, nekateri odgovarjajo na telefonske pritožbe in usmerjajo inšpektorje, tretji narekujejo korespondenco, opravljajo bakteriološke analize, pregledujejo prezračevalne sisteme, izdajajo licence, izdelujejo načrte, medtem ko so na čelu službe, komisar za javno zdravje vzdržuje potrebne povezave službe z mestnim svetom in županom, s strankarsko organizacijo, s finančnim odborom, z javnostjo ter z zdravstvenimi organi države in Združenih držav Amerike, pri čemer ne pozabi poskrbeti za pravilno delovanje številnih faz dela same službe.

Vse to je daleč od egipčanskega pisarja, ki je marljivo prepisoval račune na papirus, vendar naravna zgodovina uprave povezuje njene starodavne in sodobne oblike v neprekinjeno zaporedje razvoja. Proces specializacije je resda povzročil velikansko spremembo metod, vendar se bistvene upravne naloge, povezane z vojaškimi zadevami, financami in »kraljevim« gospodinjstvom, še vedno opravljajo z istimi cilji kot v preteklosti. Sodobni

javni uslužbenec se od antičnega pisarja razlikuje po dovršeni materialni opremi, s katero dela, in po prispevku, ki ga je znanost dala in ga še daje njegovemu poklicu.

Javna uprava je torej izvajanje javnih zadev; cilj upravne dejavnosti je čim hitrejša, gospodarnejša in popolnejša uresničevanje javnih programov. To seveda ni edini cilj države kot organizirane enote; zaščita pravic državljanov, razvoj državljanskih sposobnosti in občutka državljanske odgovornosti, ustrezno upoštevanje različnih faz javnega mnenja, vzdrževanje reda, zagotavljanje minimalnega nacionalnega blagostanja, vse to zahteva stalno skrb države. Upravo je treba povezati z drugimi vejami oblasti in jo prilagoditi velikemu zasebnemu prizadevanju, ki v Ameriki veliko bolj kot drugod dopolnjuje javno dejavnost. Te prilagoditve so obravnavane v naslednjem poglavju, vendar je tu treba razlikovati med sosednjima področjema uprave in upravnega prava.

Pravijo, da je »upravno pravo tisti del javnega prava, ki določa organizacijo in pristojnost upravnih organov ter posamezniku navaja pravna sredstva zaradi kršitve njegovih pravic«. ² Ta opredelitev upravičeno kaže, da predmet sodi na področje prava, in opozarja na njegov glavni cilj, varstvo zasebnih pravic. Cilj javne uprave je učinkovito opravljanje javnih poslov.

Ta dva cilja se ne le razlikujeta, temveč sta lahko včasih tudi v navzkrižju. Uprava je seveda vezana na pravila upravnega prava in na predpise ustavnega prava, vendar si v tako postavljenih mejah prizadeva za čim učinkovitejša uresničevanje javnih ciljev. Celotno zadevo je jedrnatno opisal profesor Freund. ³

Zdi se, da se misli tistih, ki jih zanima javna uprava, trenutno ukvarjajo predvsem s problemi učinkovitosti. To je razumljivo. Ob hitrem širjenju vladnega nadzora nad vsemi vrstami pomembnih interesov smo se na splošno držali samoupravnih teorij upravne organizacije, ki ne prinašajo najvišje stopnje strokovnega znanja in spretnosti.

Vendar pa je treba zaradi povečanih upravnih pooblastil okrepiti zaščito pred njihovimi zlorabami, in dokler obstaja

možnost uradne napake, pristranskosti ali pretirane vneme, je zaščita zasebne pravice enako pomemben cilj kot izvajanje določene vladne politike.

Študenti državnih ved poznajo tradicionalno delitev vladnih dejavnosti na zakonodajne, izvršilne in sodne. ⁴ Pomembno je razumeti, da delo uprave vključuje vse tri vrste dejavnosti, čeprav se zdi, da bi stroga uporaba teorije delitve oblasti omejevala delo uprave na izvršilne dejavnosti. Potem ko je Croly poudaril, da upravná komisija izvaja pooblastila, ki so deloma izvršilna, deloma zakonodajna in deloma sodna, trdi, da je preprosto sredstvo za združevanje razdeljenih dejavnosti vlade za določene praktične družbene namene, in nadaljuje z utemeljenim zagovorom te združitve oblasti. ⁵ Uprava dejansko vse bolj teži k temu, da bi posegla na uveljavljena področja zakonodajne in sodne oblasti, kar sproža pomembne težave, ki bodo predmet preučevanja v naslednjih poglavjih.

Študenti javnih zadev postopoma ugotavljajo, da je upravljanje postalo bistvo sodobnega problema vlade. V prejšnji preprostejši dobi so imeli zakonodajni organi čas, da so se ukvarjali z najpomembnejšimi vprašanji, katerih narava je bila primerna za posvetovanje laičnega uma; to so bili predvsem problemi, ki so vključevali presoje o pomembnih vprašanjih politične etike, na primer o opolnomočenju državljanov z odpravo lastninskih pravic, razpolaganju z javnimi zemljišči, razrešitvi anglikanske cerkve ali liberalizaciji monarhistične države. Težave, ki danes pretevajo zakonodajna telesa, se pogosto zapletajo ali postajajo izključno tehnična vprašanja, ki jih laiki lahko rešujejo le z uporabo storitev strokovnjakov. Nadzor nad lokalno upravo, urejanje komunalnih storitev, uveljavljanje amandmaja o prepovedi, sredstva za mornarico, organizacija zdravstvenega ministrstva, vzdrževanje nacionalne službe za kmetijske raziskave so vse zadeve, ki jih je mogoče vključiti v zakonsko knjigo le s pomočjo ljudi, ki poznajo podrobnosti delovanja v vsakem posameznem primeru. Tako v upravnih službi odkrijemo uradnika, ki ve vse, kar je mogoče vedeti o nadzoru bolezni, ki se prenašajo z vodo, drugega, ki ima na dosegu

roke vse razpoložljive informacije o pšeničnici rji, in tretjega, ki ga ni mogoče presenetiti glede proračunskih sredstev za nacionalno parkovno službo. Ti ljudje niso le koristni za zakonodajalce, ki so preobremenjeni z vse večjim navalom predlogov zakonov, ampak so preprosto nepogrešljivi. So del vlade. Resnično je mogoče domnevati, da bo tradicionalno določanje zakonodajalca kot osrednjega organa v vladnem triumviratu kmalu zamenjala bolj realistična analiza, ki bo vlado opredelila kot nalogo uprave, ki deluje na področjih, ki jih lahko omejuje zakonodajalci in sodišča.

2. Nastanek uprave Združene države Amerike so svoje upravne ustanove črpale iz Velike Britanije. Naše lokalne uprave so se zgledovale po angleškem vzoru iz sedemnajstega stoletja. Decentralizirane, samoupravne, v katerih je prevladovalo deželno plemstvo, so se izkazale za zlahka prilagodljive gospodarskim in družbenim razmeram v Novem svetu. Na glavne smernice naše upravne strukture še danes močno vpliva njihov angleški izvor; nikjer v Ameriki Commonwealtha ni mogoče najti prototip kontinentalnega intendanta ali njegovega naslednika, prefekta. Toda sodobno družbeno in gospodarsko okolje, v katerem deluje uprava, ter vztrajne zahteve po vse večji stopnji državnega posredovanja bodo prisilile k vprašanju, ali lahko sodobna industrijska, intervencionistična država sploh deluje na omejeni osnovi prostovoljnega in v bistvu amaterskega prizadevanja, ki je značilno za našo upravno dediščino. Težave, s katerimi se morajo spopadati uradniki, so danes po obsegu tako raznolike, tako tehnične narave in tako vztrajne pri reševanju, da se zdi komaj mogoče, da bi se država lahko obdržala, če ne bi prevzela vsaj nekaterih bistvenih elementov birokratske uprave. Ali ni zdaj za demokratične države nujno, da izkoristijo prednosti državne uprave, za katero so značilni stalnost zaposlitve, posebno usposabljanje za uradniški položaj, profesionalni interes javnega uslužbenca in nedeljiva zvestoba interesom države? Nihče ne bo razumel, da je ta predlog v prid avtokratskim institucijam v nasprotju z demokratičnimi. Toda demokracije si lahko od bolje organiziranih upravnih sistemov plodno

izposodijo tiste elemente, ki jih lahko ustrezno prilagodijo svojim temeljnim političnim institucijam, da bi učinkoviteje uresničevale svoje cilje in programe.

Dejstvo je, da na vlogo uprave v sodobni državi močno vpliva splošno politično in kulturno okolje dobe. Šola družbene filozofije »laissez faire«, ki je zahtevala omejitev državnih dejavnosti na minimum zunanje zaščite in policije, je ustvarila razmere, v katerih je bila uprava omejena po obsegu in šibka v delovanju. Uradništvo je veljalo za nujno zlo, birokracija pa za vedno prisotno nevarnost. Na celini so neodgovorne vlade, ki so se lahko v velikih mejah upirale željam ljudi, same pa so bile pogosto brez programov za izboljšanje družbe, močno prispevale k filozofskemu argumentu v prid nevmešavanju države.

Industrijska revolucija in njene številne družbene, gospodarske in politične posledice so v temelju odgovorne za novo družbeno filozofijo in nov koncept javne uprave. »Laissez faire« so opustili tako filozofi kot državniki, dvajseto stoletje pa je začelo novo obdobje kolektivne dejavnosti. Širjenje industrije na nacionalni in mednarodni ravni, rast prometa po železnici, z motornimi vozili in letali, preoblikovanje komunikacij s sodobnimi poštnimi sistemi, tiskom, telefonom, brezžičnim omrežjem in radijem, izjemno povečanje mobilnosti oseb in idej, urbanizacija industrijskih držav ter kristalizacija močnih družbenih razredov in gospodarskih interesov niso samo povečali območja in intenzivnosti upravne dejavnosti, ampak so dodali tudi nove vrste problemov ter povečali pomen in težavnost starih.

Industrijska revolucija je zahtevala takšno stopnjo družbenega sodelovanja, v kateri je »laissez faire« postal nemogoč; in postopoma se je zaradi novega okolja v glavah ljudi oblikovalo pojmovanje vloge države, ki se približuje funkciji, ki so ji jo dodelili pogoji sodobnega življenja. Te nove ideje vključujejo sprejemanje države kot velikega dejavnika družbenega sodelovanja in tudi kot dejavnika družbenega urejanja. Država tako postane pomembno sredstvo, s katerim se izvede program socialnih izboljšav. »Moč državne uprave se povečuje,« piše angleški znanstvenik,

»saj je država opustila svojo staro vlogo nočnega čuvaja«, kot pravi Lassalle, in je »zgolj izvajalka pravice v ožjem pomenu besede«. Danes deluje na podlagi teorije, da je dobro posameznika in družbe mogoče odkriti v procesih družbenega razuma in delovanja ter ga uresničiti z zakoni.⁶

Razširitev pozitivnega programa države nikakor ne pomeni ustreznega zmanjšanja njenih represivnih in regulativnih dejavnosti. Boj razredov za porazdelitev družbenega presežka je privedel do posredovanja države v korist ekonomsko šibkih (otrok, žensk, delavskih razredov) z vztrajanjem pri minimalni plači, omejenem delovnem času in zdravih delovnih pogojih; vztrajanje različnih skupin reformatorjev je privedlo do prepovedi in predpisov različnih vrst (prodaja cigaret, drog, alkohola, cenzura filmov); potreba po zagotavljanju čim večje integritete procesov samouprave je privedla do regulacije volitev in političnih strank ter oblikovanja represivne zakonodaje, kot so zakoni o korupciji. Naloga sodobne države se torej v vseh pogledih širi. Prav tako se v vseh smereh širi obseg javne uprave, saj se vsaka faza novega programa države odraža v dodatni upravni dejavnosti. Zato ni presenetljivo, da se v zadnjih dveh desetletjih vse več pozornosti posveča poslovnim strani vlade. Presenetljivo je, da je bila več kot sto let našega nacionalnega obstoja edina faza upravljanja, ki se je pojavila v areni nacionalnih vprašanj, sistem plenjenja. Wilson je v odličnem eseju pojasnil, zakaj Američani niso razumeli pomena dobrega upravljanja. V reviji *Political Science Quarterly* je poudaril:

»Nihče ni sistematično pisal o upravi kot veji znanosti o vladi, dokler sedanje stoletje ni prešlo svojo prvo mladost in začelo razvijati svoj značilni cvet sistematičnega znanja. Do našega dne so vsi politični pisci, ki jih beremo zdaj, razmišljali, razpravljali, dogmatizirali le o konstituiranju vlad; o naravi države, bistvu in sedežu suverenosti, ljudski oblasti in kraljevski prerogativi... Osrednje polje polemike je bilo tisto veliko polje teorije, na katerem se je monarhija spopadala z demokracijo, na katerem bi si oligarhija zgradila trdnjave privilegijev in na ka-

terem je tiranija iskala priložnost, da bi uresničila svojo zahtevo po pokorščini vseh tekmecev. Vprašanje, kako naj se pravo upravlja razsvetljeno, pravično, hitro in brez trenj, je bilo postavljeno na stranski tir kot praktična podrobnost, ki jo lahko uredijo uradniki, potem ko se zdravniki dogovorijo o načelih.«

Žal bodoči predsednik univerze Princeton in Združenih držav Amerike svojih pronicljivih raziskav ni nikoli prenesel dlje od te predhodne študije. Zanimanje za javno upravo v dvajsetem stoletju je posledica različnih vzrokov. Med njimi je eden najpomembnejših hitro naraščajoči stroški države, »kataklizma javnih izdatkov brez primere«.⁷ Navedeno je, da so se skupni prihodki, zbrani za občinske, okrožne, državne in nacionalne blagajne, povečali z 2.131.402.000 ameriškega dolarja leta 1912 na 6.346.332.000 ameriškega dolarja leta 1922, kar je 198 odstotno povečanje; prihodki na prebivalca pa so se leta 1912 povečali z 21,96 na 58,37 ameriškega dolarja leta 1922.⁸ Skupni neto izdatki zvezne vlade so dosegli vrh v proračunskem letu 1920, ko so znašali 5.687.712.849 ameriškega dolarja, od takrat pa so se postopoma zmanjševali do letnih izdatkov v višini približno 3.000.000.000 ameriškega dolarja. Odhodki državnih vlad pa se od vojne naprej hitro povečujejo. Leta 1913 so znašali 3,95 dolarja na prebivalca, leta 1922 pa 11,82 dolarja.⁹ Občinski izdatki kažejo povečanje na prebivalca za vse splošne službe, in sicer s 17,34 dolarja leta 1912 na 33,15 dolarja leta 1922.¹⁰ Dr. Mitchell in njegovi sodelavci ocenjujejo povečanje nacionalnega dohodka v letih 1913-1919 s 33,3 milijarde na 66,0 milijarde dolarjev oziroma za približno dvesto odstotkov.

To kaže, da državni izdatki v zadnjih letih ne obremenjujejo nacionalnega dohodka v bistveno večji meri kot pred vojno, vendar pa je nasprotovanje visokim davkom vseeno aktualno.¹¹ Široka javnost, ki je bila deležna naraščajočih izdatkov, veliko davčno breme in dramatična prizadevanja državne uprave za gospodarnost, so poudarili zahtevo po večji učinkovitosti. Pritisk po učinkovitejši porabi javnih sredstev je neizprosna, in dokler bodo obstajale visoke ravni obdavčitve,

bo treba raziskati vse možnosti, da bi zagotovili največje možne rezultate pri vsakem izdanem sredstvu.

Svetovna vojna je v živo soočila upravne metode demokratičnih in avtorskih vlad ter sprožila ostro kritiko takrat uveljavljenega načrta »prebijanja skozi«. Na začetku je bila vojna razglašena za vojno med demokracijo in avtokracijo, pozneje pa je bilo splošno soglasje, da je bila demokracija prisiljena sprejeti upravne metode avtokracije, da bi dosegla svoj cilj.¹² Različne upravne metode, uporabljene v vojskujočih se državah za nadzor oskrbe s hrano, so zanimiva ponazoritev demokratičnega in avtorskega pristopa k določenim problemom.

V manjšem obsegu mednarodna konkurenca v trgovini in industriji še naprej zaostre zahteve po učinkovitosti v državni upravi. Gospodarska zbornica Združenih držav Amerike se je dejavno zavzemala za večjo učinkovitost, ker so že kot poslovneži verjeli v učinkovitost in gospodarnost ter želeli, da se uporabljata v občinskih, državnih in nacionalnih vladah; ker so se zavedali, da je učinkovito in gospodarno upravljanje glavni pogoj za blaginjo in poslovni uspeh; in ker so kot dobri državljani želeli videti pošteno, zdravo in inteligentno upravo. Leta 1912 je na prvem letnem srečanju gospodarske zbornice potekala razprava o proračunski reformi zvezne vlade, ki ji je sledil referendum, na katerem je bil skoraj soglasno sprejet poseben predlog. Gospodarska zbornica je leto za letom pritiskala na to vprašanje v kongresu.

Ta organizacija se je zavzemala tudi za zvezna nepovratna sredstva za pomoč poklicnim šolam, zvezni oddelek za javna dela, splošno reorganizacijo upravnega sistema, boljše metode upravljanja osebja in stalni oddelek za načrtovanje na pošti. Tudi newyorška gospodarska zbornica je dejavno sodelovala pri predlogih za boljšo upravo, tako državno kot zvezno. K reorganizaciji konzularnih in diplomatskih služb, doseženi z Rogersovim zakonom, so pozivali poslovni interesi. Nedavna razkritja ministra Hooverja o monopolih na področju gume, kave, agav in drugega blaga, ki jih nadzorujejo tuje vlade, kažejo na novo fazo mednarodne trgovinske

konkurence, ki bi lahko pomembno vplivala na probleme naše upravne organizacije. Dejstvo je, da so ameriška podjetja dosegla točko, ko ne morejo več ustvarjati dobička zgolj s povečevanjem produktivnosti, da bi dohitele domači trg, zaščiten z visokim tarifnim zidom. Zdaj je konkurenca na svetovnem trgu in se sooča z nujnostjo ohranjanja dobička predvsem z zmanjševanjem proizvodnih stroškov z boljšim upravljanjem in učinkovitejšo rabo virov. To pomeni, da je bilo prisiljeno v velikem obsegu razmišljati o zmanjšanju stroškov in čim učinkovitejši uporabi svoje opreme. Pri tem je bil pred vlado.

Vztrajanje močnih družbenih skupin pri praktičnem uresničevanju njihovih zakonodajnih programov je stalna spodbuda za izboljšanje upravnih metod. Izvrševanje 18. amandmaja je pomemben primer, ki to ponazarja. Zagovorniki strogega izvrševanja zakonodaje niso vztrajali pri izbiri uradnikov za prepoved po zaslugah. Zaradi ohlapnega in slabega izvrševanja Volsteadovega zakona je Liga proti salonom hitro zahtevala boljše izvajanje zakona; vprašanje se je s politike preneslo na upravo. To ponazarja univerzalni prenos interesa, saj ko politika dobi zakonodajno sankcijo, postane glavni problem uprava. Podobno agencije, ki se zanimajo za omejitev delovnega časa, minimalno plačo, davčno reformo in druga vprašanja, postanejo močni zagovorniki dobrih administrativnih metod.

Gibanje za znanstveno upravljanje je imelo zelo pomemben delež pri spodbujanju izboljšanja metod opravljanja javnih poslov.¹³ Gibanje, ki se je začelo s pionirskim delom Fredericka W. Taylorja, je razvijalo vedno širše interese in sčasoma zgradilo smernice celotne filozofije boljšega družbenega upravljanja na podlagi znanstvenega nadzora proizvodnega procesa. Izjemne izboljšave, ki so bile dosežene z znanstvenim upravljanjem v nekaterih panogah, so sprožile vprašanje, ali so enako osupljive izboljšave izvedljive tudi v državni upravi. Ne glede na odgovor na to vprašanje je nedvomno, da so dosežki znanstvenega upravljanja vzbudili veliko nezadovoljstvo z zastarelimi metodami, ki so bile značilne za številne javne službe. Vedno bolj

jasno se razume, da obet ameriškega življenja ne bo uresničen, dokler se ameriška uprava ne dvigne iz kolesnic, v katerih je ostala zaradi stoletnega zanemarjanja.

OPOMBE

1. Eno prvih definicij ameriškega avtorja najdemo v naslednjih vrsticah, ki jih je napisal Woodrow Wilson: »Področje uprave je področje poslovanja ... Cilj upravnih študij je rešiti izvršilne metode iz zmede in dragocenosti empiričnega eksperimentiranja ter jih postaviti na temelje, ki so globoko vgrajeni v stabilna načela ... Javna uprava je podrobno in sistematično izvajanje javnega prava. Vsaka posebna uporaba splošnega prava je dejanje uprave.« (Študij uprave, *Political Science Quarterly* 2 [junij 1887]: str. 210, 212). Goodnow je to področje opredelil z naslednjimi besedami: »Tako je torej na teh straneh mišljena funkcija uprave – izvrševanje zakona države, kot ga je izrazila pristojna oblast, v nesodnih zadevah« (*Načela upravnega prava Združenih držav Amerike*, [1905] str. 14). Vendar Goodnow v svojih spisih ni jasno razlikoval med upravo in upravnim pravom. To razlikovanje se dejansko pojavlja šele zdaj. Prepoznano je v francoskih besednih zvezah »droit administratif« in »doctrine administrative«, v nemških besedah »Verwaltungsrecht« in »Verwaltungskunde« ali »Verwaltungspolitik«. Upoštevajte tudi besede »les sciences administratives«. Za avtorjevo razlikovanje glej spodaj.
2. Frank J. Goodnow, *Comparative Administrative Law* 1 (1893), str. 8–9. Nasprotje je dobro razvidno iz primerjave dveh člankov, ki obravnavata obe področji: J. D. Barnett, *Public Agencies and Private Agencies*, *Am. Pol. Sci. Rev.* 18 (1924): 34–48; in J. C. Logan, *Cooperation of Public and Private Welfare Agencies*, *Annals* 105 (1923): 88–92.
3. *Proceedings*, *Am. Pol. Sci. Assoc.* 6 (1909): 58.
4. Natančno opredelitev pojmov je mogoče najti iz peresa urednika v *Illinois Law Review* 15: 108–118. »Zakonodajna je razglasitev novih pravil obveznega ravnanja, neodvisno od njihove uporabe s strani državnega organa, katerega pristojnosti so specializirane tako, da izključujejo druge funkcije razen stranskih. Razsodba je odločanje o določenem sporu z uporabo pravila obveznega ravnanja s strani državnega organa, katerega pooblastila so specializirana za izključitev drugih funkcij razen priložnostnih. Izvršilna funkcija je dejanska in končna uresničitev pravila obveznega ravnanja s pomočjo državnega organa, katerega pristojnosti so specializirane tako, da izključujejo druge funkcije razen priložnostnih. Upravna oblast je četrti pojem; njene funkcije v čisti teoriji morajo biti vedno ena od treh naštetih vrst oblasti, v praksi pa so lahko in običajno so kombinacija dveh ali več teh oblasti. Jasni primeri te kombinacije pristojnosti so Meddržavna trgovinska komisija, Zvezni odbor za trgovino in številne državne komisije za gospodarske javne službe.«
5. Herbert A. Croly, *Progressive Democracy* (1914), poglavje 17.
6. Herman Finer, *The Civil Service in the Modern State*, *Am. Pol. Sci. Rev.* 19 (1925): 277–289.
7. Glej Henry J. Ford, *Cost of Our National Government* (1910); Edward B. Rosa, *Expenditures and Revenues of the Federal Government*, *Annals* 95 (1921): 1; Herbert D. Brown, *The Historical Development of National Expenditures*, *Proceedings of the Academy of Political Science* 9 (1921): 336–346.
8. *The Trend in Public Expenditures*, *Annals* 113, pt. 1 (1924).
9. Austin F. MacDonald, *The Trend in Recent State Expenditures*, *Annals* 113 (1924): 8–15; cf. Minnesota Tax Commission, »Cost of Government in Minnesota«, *Biennial Report* (1918). »Ekonomsko

dejstvo, ki bo prisililo k dobri občinski upravi celo k znanstvenemu upravljanju mestnih zadev, so naraščajoči stroški podjetja. Le zato, ker ne poznamo števil, ki bi predstavljale težavnost naloge, ki je pred nami, nismo zgroženi nad njo.« Morris L. Cooke, *Scientific Management of the Public Business*, Am. Pol. Sci. Rev. 9 (1915): 488–495; cf. *The Cost of Government, City of Detroit*, Public Business 80: 97 (objavljeno s strani Detroit Bureau of Governmental Research).

10. Lane W. Lancaster, *The Trend in City Expenditures*, Annals 113 (1924): 15–22.
11. National Bureau of Economic Research, *Income in the United States* 1 (1921): 13.
12. Cf. Charles G. Fenwick, *Democracy and Efficient Government—Lessons of the War*, Am. Pol. Sci. Rev. 14 (1920): 565–586.
13. Glej Frank B. Copley, Frederic W. Taylor, oče znanstvenega menedžmenta (1923); Horace B. Drury, *Scientific Management, A History and Criticism* (1915); Edward E. Hunt, *Scientific Management since Taylor* (1924); General William Crozier, *Scientific Management in Government*

Establishments, Bulletin of the Taylor Society 1 (1915); C. B. Thompson, *Literature of Scientific Management*, Quarterly Journal of Economics 28 (1913–1914): 506–557; Henry H. Farquhar, *Positive Contributions of Scientific Management*, Ibid. 33 (1918–1919): 466–503 in *Critical Analysis of Scientific Management*, Bulletin of the Taylor Society 9 (1924): 16–30; Frederick A. Cleveland, *The Application of Scientific Management to the Activities of the State*, Tuck School Conference on Scientific Management (1912): 313–335; Morris L. Cooke, *The Influence of Scientific Management upon Government*, Bulletin of the Taylor Society 9 (1924): 31–38.

Upoštevajte tudi William H. Leffingwell, *Office Management* (1915); Richard H. Lansburgh, *Industrial Management* (1923).

Za zelo pomembno spremembo v odnosu organiziranega delavstva do vodstva preberite *Labour's Ideals Concerning Management*, predsednik Ameriške federacije dela William A. Green, Bulletin of the Taylor Society 10 (1925): 241–253.

Dajanje ukazov

Mary Parker Follet

Nekaterim moškim se zdi dajanje ukazov zelo preprosta zadeva; pričakujejo, da bodo izdajali ukaze in da jih bodo brez pomislekov ubogali. Po drugi strani pa je bistra zdrava pamet mnogih vodilnih delavcev podjetij pokazala, da je izdajanje ukazov povezano s številnimi težavami; da je zahteva po brezpogojni poslušnosti ukazov, ki niso odobreni in morda niti razumljeni, slaba poslovna politika. Poleg tega nam psihologija in naša lastna opazovanja kažejo, da ljudi ne moremo zadovoljivo pripraviti do tega, da bi kaj storili, če jim ukazujemo ali jih nagovarjamo, ampak da niti argumentiranje, celo intelektualno prepričevanje, morda ni dovolj. Tudi »soglasje vladanih« ne bo opravilo vsega dela, ki naj bi ga opravilo, kar je pomemben vidik za tiste, ki zagovarjajo zastopanje zaposlenih. Kajti vse naše preteklo življenje in zgodnje usposabljanje, naše poznejše izkušnje, vsa naša čustva, prepričanja, predsodki, vsaka želja, ki jo imamo, so oblikovali določene miselne navade, ki jih psihologi imenujejo vzorci navad, vzorci delovanja ali motorični vzorci.

Zato zgolj intelektualno soglasje ne bo veliko pomagalo; če ne spremenimo navad ljudi, jih še nismo zares spremenili. Poslovna uprava, industrijska organizacija bi morala zgraditi določene vzorce navad, to je določene miselne drže. Na primer, kmet ima splošno nagnjenje, da gre kmetuje samostojno, in to se spreminja z dejavnostmi zadrug. To je ključna opomba v zvezi z lastnostmi kmetovih dejavnosti. Tudi delavec je do svojih delodajalcev pogosto sovražno naraven, ki je ni mogoče spremeniti z argumenti ali prepričevanjem, temveč le z določenimi dejavnostmi, ki jo bodo spremenile. Eden od mojih sindikalnih prijateljev mi je povedal, da se spomi-

nja, kako je kot majhen deček poslušal svojega očeta, ki je delal v čevljarški delavnici, kako je vsak dan bentil nad svojim šefom. Tako je odraščal v prepričanju, da je v naravi stvari, da mora biti delavec proti svojemu delodajalcu. Poznam veliko delavcev, ki imajo predsodke proti temu, da bi se v tovarne zaposlili študentje. Vsak lahko navede primere odnosov med zaposlenimi, ki bi jih radi spremenili. Želimo ustvariti spoštovanje strokovnega mnenja.

Če to analiziramo nekoliko podrobneje, bomo videli, da moramo storiti tri stvari: (1) oblikovati določena stališča; (2) poskrbeti za sprostitev teh stališč; (3) okrepiti sproščeni odziv, ko se izvaja. Kaj to pomeni v poslovnem jeziku? Psiholog nam je dal primer prodajalca. Prodajalec v vas najprej ustvari stališče, da želite njegov izdelek; nato v psihološkem trenutku pripravi prazen obrazec pogodbe, ki ga lahko podpisate in s tem sprostite to stališče; če medtem ko se pripravljate na podpis, pride nekdo in vam pove, kako zadovoljen je bil z nakupom tega izdelka, to še poveča sproščeni odziv.

Če to prenesemo na vprašanje ukazov in poslušnosti, vidimo, da lahko ljudje ukaze izpolnijo le, če se upoštevajo prejšnji vzorci navad ali pa se ustvarijo novi. Ko delodajalec razmišlja o ukazu, mora razmišljati tudi o načinu oblikovanja navad, ki bodo zagotovile njegovo izvajanje. Najprej bi morali prodajalca, ki prodaja čevlje, ali bančnega uslužbenca, ki unovčuje čeke, napeljati k temu, da bi videl, kako zaželena je drugačna metoda. Nato je treba pravila v trgovini ali banki spremeniti tako, da bodo prodajalcu ali blagajniku omogočila sprejeti nove metode. Tretjič pa bi jih lahko pripravili na to, da bi se nove metode posluževali tako, da bi vnaprej prepričali posameznika, ki bi bil zgled drugim. Običajno lahko prepričate enega, dva ali tri pred ostalimi. Ta zadnji korak vsi iz svojih izkušenj poznate kot dobro taktiko; psihologi mu pravijo intenziviranje odnosa, ki ga je treba sprostiti. Vendar ugotavljamo, da se sproščen odnos z

Vir: Metcalf (ur.): Scientific Foundations of Business Administration. Avtorske pravice © 1926 The Williams & Wilkins Co. Ponatis z dovoljenjem.

enim sproščanjem ne utrdi kot navada; za to je potrebnih veliko odzivov.

To je za nas pomemben premislek, saj je poslovni uspeh v veliki meri odvisen od tega, ali je naše podjetje organizirano in vodeno tako, da oblikuje določene navade, določeno miselno naravnost. Mnogi staromodni delodajalci so težko razumeli, da ukazi ne bodo nadomestili usposabljanja. To želim posebej poudariti. Velikokrat je bil delodajalec jezen, ker delavec, kot se je izrazil, ni hotel narediti po navodilih, čeprav je bilo v resnici tako, da delavec ni mogel narediti, kar mu je bilo naročeno, ker ni mogel ravnati v nasprotju z življenjskimi navadami. Celotno temo bi lahko obravnavali v okviru vzgoje, saj bi lahko navedli številne primere poskusov, da bi samovoljna avtoriteta nadomestila usposabljanje. V zgodovini nam posledice vseh revolucij kažejo na pomanjkanje predhodnega usposabljanja.

Pri tem vprašanju vnaprej pripravljenih vedenjskih vzorcev, to je pri pripravi na sprejemanje ukazov, psihologija prispeva svoj prispevek, ko poudarja, da iste besede v nas pogosto vzbudijo povsem drugačen odziv, če jih slišimo na določenih mestih in ob določenih priložnostih. Deček se lahko različno odzove na isto sugestijo, ko jo izreče učitelj ali ko jo izreče njegov sošolec. Poleg tega se lahko drugače odzove na isto sugestijo, ki jo izreče učitelj v učilnici, in drugače, ko sta skupaj na sprehodu. Če to uporabimo pri dajanju ukazov, vidimo, da lahko kraj in okoliščine, v katerih so dani, bistveno vplivajo na to, kakšen odziv dobimo. Če jih izročite daleč stran od predsednika ali vodje del, je učinek slabši. Lahko bi rekli, da je moč ugodnega odziva na ukaz v obratnem sorazmerju z razdaljo, ki jo naročilo prepotuje. Učinkovitost proizvodnje je vedno v nevarnosti, da bo prizadeta, kadarkoli naročilo na daljavo zamenjamo s predlogom iz oči v oči. Za to pa obstaja še en razlog, ki ga bom obravnaval.

Vse, kar smo povedali o integraciji in obnašanju v krogu, velja neposredno za predvidevanje odziva pri dajanju ukazov. Takrat smo govorili o tem, kar psihologi imenujejo linearno in krožno vedenje. Linearno obnašanje bi bilo, če citiram Dr. Cabotovo recenzijo

moje knjige *Creative Experience* (Ustvarjalna izkušnja), ko je ukaz sprejet tako pasivno, kot drvarnica sprejme les. Pri krožnem obnašanju pa dobimo povratno informacijo. Toda vsi vemo, da se to zgodi vsak dan v življenju, zato moramo vsekakor dopustiti, da pri dajanju ukazov teče krožno vedenje. Rekel bi, da bi moralo biti dajanje in sprejemanje ukazov stvar integracije s krožnim vedenjem in da bi morali poiskati načine, kako to doseči.

Psihologija ima še en pomemben prispevek na tem področju izdajanja ukazov ali dajanja navodil: preden lahko pride do integracije med dajalcem in prejemnikom ukaza, je pogosto potrebna integracija znotraj enega ali obeh posameznikov. V posamezniku pogosto obstajata dve ločeni poti; če ste dovolj spretni, da ju prepoznate, lahko včasih preprečite freudovski konflikt, da se integracija pojavi, preden pride do akutne faze.

Da bi pojasnila, kaj mislim, naj na kratko predstavim primer socialnega delavca. Dekličini starši so se ločili, deklica pa je bila nameščena v veselo, lahkotno, zdolgočaseno in neurejeno družino, ki so jo sestavljali oče in mati ter enajst otrok, sinov in hčera. Gracie je bila tu zelo srečna, a ko je socialna delavka, ki je vodila primer, ugotovila, da življenjski pogoji vključujejo veliko promiskuitete, je menila, da bi bilo treba deklico namestiti drugam. Zato jo je odpeljala na obisk k teti, ki je imela dom z nekoliko bolj prefinjenim življenjem, kjer so imeli visok okus, kot je dejal eden od članov družine. Ta teta je želela, da bi Gracie živela pri njej, in Gracie se je zanj tudi odločila. Vendar je socialna delavka, da bi jo preizkusila, dejala: »Ampak jaz sem mislila, da si tako srečna tam, kjer si.« »Ali ne morem biti tudi jaz srečna na bolj prefinjen način?« je odgovorilo dekle. Tu sta bili skriti dve želji. Socialna delavka je s preselitvijo deklice k teti morda preprečila freudovski konflikt, razdvojeni poti sta se morda združili. Ne poznam izida te zgodbe, vendar nakazuje na metodo ravnanj z našimi sostanovalci naredite jih »srečne in ohranite visok slog«.

Poslovna uprava mora pogosto razmišljati o tem, kako ravnati z ločenimi potmi pri posameznikih ali skupinah, vendar so se metode za uspešno delovanje v nekaterih od-

delkih razvile veliko bolj kot v drugih. Doslej tega skorajda nismo prepoznali kot del tehnike ravnanja z zaposlenimi, vendar pa spreten prodajalec ve, da je to glavni del njegovega dela. Potencialni kupec želi izdelek in ga hkrati ne želi. Sposoben prodajalec ne potlači argumentov, ki jih ima kupec proti nakupu, saj bi mu potem lahko bilo žal za nakup, to pa ne bi bilo dobro prodajno ravnanje. Če v kupčevih mislih ne more združiti, povezati razlogov za nakup in razlogov za nenakup, bo njegova prihodnja prodaja ogrožena in ne bo prodajalec najvišje kakovosti.

Upoštevajte, da to presega tisto, kar nam je povedal psiholog, ki sem ga navedel na začetku tega poglavja. Rekel je: »Prodajalec mora v vas ustvariti željo po njegovem izdelku.« Vendar mora ta odnos ustvariti z vključevanjem obeh vzgibov: po nakupu in proti njemu.

Vse to uporabite tudi pri ukazih. Slednje pogosto pusti posamezniku, ki mu je dano, dve ločeni poti; ukaz bi moral skušati združiti, integrirati ločeni poti. Sodne odločbe pogosto samovoljno določijo, kateri od dveh poti je treba slediti, ne da bi pokazale možno integracijo obeh, kar pomeni, da posameznik pogosto ostane z notranjim konfliktom v sebi. Prav to bi morala tako sodišča kot poslovna uprava skušati preprečiti, notranje konflikte posameznikov ali skupin.

Pri obravnavi priprave na izdajo ukazov sploh nisem govorila o sklicevanju na določene instinkte, ki jih številni pisci označujejo za pomembne. Nekateri poudarjajo instinkt samopotrjevanja; tega bi kršili preveč togi ukazi ali preveč trdo izvajana oblast. Drugi omenjajo, da obstaja instinkt podrejanja avtoriteti. O tem ne morem razpravljati, saj bi morali najprej opredeliti instinkte, kar je za nas preobsežna naloga. Poleg tega pretirano zanimanje za instinkte, ki je bilo v mnogih primerih precej grobo izraženo, zdaj popušča. Ali bolje rečeno, nadomešča ga plodnejše zanimanje za navade.

Od psihologije bi se lahko več naučili o oblikovanju navad in pripravah na dajanje ukazov. Želim pa bolj izrecno obravnavati eno točko, in sicer način dajanja ukazov. Verjetno je bilo več težav povzročenih v industriji zara-

di načina dajanja ukazov kot zaradi česar koli drugega. V Poročilu o stankah in blokadah, publikaciji britanske vlade, je kot vzrok številnih stank navedeno »domnevno nadležno ravnanje mojstra«, »domnevno tiransko ravnanje namestnika mojstra« ali »domnevno oblastno ravnanje uradnikov«.

Izrecna navedba tiranije nadrejenih uradnikov kot neposrednega vzroka za stavke je nenavadna, vendar pa se ogorčenje čuti in izbruhne v drugih vprašanjih. Zahteva po boljšem ravnanju pa je pogosto dovolj eksplisitna. Najdemo jo pri delavcih kovinske in lesne industrije v tovarni letal, ki so izjavili, da bodo na vsako ravnanje z ljudmi brez upoštevanja pravice do spoštovanja odgovorili z ustavitvijo dela. V nekaterih sporazumih z delodajalci je zapisano, da je treba z moškimi ravnati s primernim spoštovanjem ter da se ne smejo uporabljati grožnje in žaljivke.

Kaj se zgodi s človekom in v njem, ko mu mojster, vodja oddelka, njegov neposredni nadrejeni izda ukaz na neprijeten način? Človek, na katerega je naslovljen, čuti, da je napadeno njegovo samospoštovanje, da je napadeno eno njegovih notranjih svetišč. Izgubi živce, postane mrk ali se začne braniti; začne razmišljati o svojih pravicah, kar je usodno za vsakogar od nas. V jeziku, ki smo ga uporabljali, se v njem vzbudi napačen vzorec vedenja, napačen motor; to pomeni, da je zdaj naravnani na način, ki ne bo koristil podjetju, v katerega je vključen.

Pri tem gre tudi za bolj subtilno psihološko točko; bolj ko ste vodeni, bolj bo vaša miselna dejavnost potekala v okviru vzorca vodenja, vaša vloga v tem vzorcu pa se zdi, da je običajno nasprotovanje vodenju. Ta pritožba o žaljivem jeziku in tiranskem ravnanju s tistimi, ki je tik nad delavcem, je za vse nas stara zgodba, vendar obstaja nasprotna skrajnost, ki je veliko premalo upoštevana. Neposredno nadrejeni uslužbenec je pogosto tako blizu delavcu, da ne izvaja ustreznih dolžnosti svojega položaja. Daleč od tega, da bi nase prevzel agresivno avtoriteto, se pogosto izogne enemu od glavnih problemov svojega dela: kako zgledno opravljati nadrejeno vlogo, ki mu je bila zaupana. Vodja oddelka ženskih plaštev v trgovini bo vprašala: »Sadie, imaš

36 let, kajne? Neka ženska v Back Bayu se zgraža zaradi nečesa, kar si ji, kot pravi, včeraj obljubila. »To mi je všeč,« odvrne Sadie, »nekatero od teh žensk v Back Bayu bi se zgražale tudi v nebesih.« In to je morda tudi vse, kar se zgodi. Seveda je treba gospo iz Back Baya pomiriti, vendar se pogosto ne preuči, kaj se je zgodilo v korist trgovine. Ne mislim, da je pomanjkanje povezave med takšnimi dogodki in izboljšanjem tehnike v trgovini splošno, vendar je vsekakor prepogosto prisotno in je ena od težav tistih uradnikov, ki so tik nad vodji oddelkov. Seveda ženska ne želi biti v slabih odnosih s sodelavci, s katerimi se pogovarja in dela ves dan. Razmislite o glavnem operaterju telefonske centrale in upoštevajte, da je glavni operater član sindikata, vodja pa ne.

V čem je zdaj naš problem? Kako se lahko izognemo dvema skrajnostima: prevelikemu »bosizmu« pri dajanju ukazov in praktično nobenemu ukazu? Vprašala vas bom, kako se izogibate tem skrajnostim. Moja rešitev je, da depersonaliziramo dajanje ukazov, da vse vpletene združimo v študijo razmer in se temu podredimo. Dokler tega ne bomo storili, mislim, da ne bomo imeli najuspešnejše poslovne uprave. To je tisto, kar se zgodi, kar se mora zgoditi, kadar gre za vprašanje med dvema človekoma na položajih z enako močjo. Vodja prodajnega oddelka ne daje ukazov vodji proizvodnega oddelka ali obratno. Vsak od njih preuči trg in končno odločitev sprejme v skladu z zahtevami trga. V idealnem primeru bi se to moralo dogajati med predstojniki in redarji, med vodjo in njegovimi podrejenimi. Ena oseba ne bi smela dajati ukazov drugi osebi, temveč bi se morali obe strinjati, da bosta svoje ukaze sprejemali iz situacije. Če so ukazi preprosto del situacije, se vprašanje, ali nekdo daje in nekdo sprejema, ne pojavi. Oba sprejemata ukaze, ki jih daje situacija. Delodajalci sprejemajo ukaze, ki jih daje situacija; zaposleni sprejemajo ukaze, ki jih daje situacija. Ali ne daje to nekoliko drugačen vidik celotnemu poslovnemu upravljanju v celotnem obratu?

Menim, da imamo tu eno največjih prednosti znanstvenega upravljanja – stremljenje k depersonalizaciji ukazov. Z ne-

kega vidika bi lahko bistvo znanstvenega upravljanja imenovali poskus iskanja zakona situacije. Pri znanstvenem upravljanju so menedžerji prav tako podrejeni ukazom kot delavci, saj so oboji podrejeni zakonom situacije. Naša naloga ni, kako prisiliti ljudi, da ubogajo ukaze, ampak kako razviti metode, s katerimi lahko najbolje odpravimo ukaze, ki so sestavni del določenega položaja. Ko ga najdemo, ga lahko delavec izda delodajalcu, pa tudi delodajalec delavcu. To se pogosto zgodi enostavno in naravno. Moj kuhar ali moj stenograf opozori na zakon v dani situaciji in jaz, če ga prepoznam kot takega, ga sprejemem, čeprav lahko spremeni nek ukaz, ki sem mu ga maloprej dala.

Če bi tisti, ki so na nadzornih položajih, razosebili ukaze, potem ne bi bilo ne pretirane avtoritete na eni strani ne tiste nevarne popustljivosti, ki izhaja iz strahu pred izvajanjem avtoritete na drugi strani. Seveda bi morali vzdrževati avtoriteto, vendar vedno tako, ki ustreza razmeram. Ne trdim, da smo našli pot do eksistence brez trenj, daleč od tega, vendar zdaj razumemo, kakšno mesto želimo dati trenjem. Nameravamo jih prisiliti, da delajo za nas, kot to stori inženir, ko na jermenico natakne jermen. Pri metodi, ki jo zagovarjam, bo prav tako veliko, morda celo več prostora za nesoglasja. Na situacijo se bo pogosto gledalo različno, pogosto se bo različno razlagala. Vendar bomo vedeli, kaj storiti z njo, našli bomo metodo, kako se z njo spopasti.

Imenujem jo depersonalizacija, ker ni časa, da bi se še bolj poglobljali v zadevo. Mislim, da gre v resnici za repersonalizacijo. Mi imamo odnose drug z drugim, vendar jih moramo najti v celotni situaciji in skozi njo. Ne moremo imeti zdravih medsebojnih odnosov, dokler jih jemljemo iz tistega okolja, ki jim daje pomen in vrednost. Ta ločitev oseb in situacije naredi veliko škode. Pravkar sem dejala, da znanstveno upravljanje depersonalizira; globlja filozofija znanstvenega upravljanja nam pokaže osebne odnose v celotnem okolju stvari, katere del so.

Veliko psihologije, zlasti sodobne psihologije, teži k temu, da bi ločila osebo in situacijo. V mislih imam sedanje navdušenje nad

osebnostnimi študijami. Ko se pojavi neka težava, pogosto slišimo psihologa, katerega specialnost so osebnostne študije, ki pravi: »Preučite psihologijo tega človeka.« To je zelo dober nasvet, vendar le, če hkrati preučujemo celotno situacijo. Opustiti celotno situacijo pa je pogosta napaka v študijah psihologov, da predstavlja resno slabost njihovega dela. In ker imate tisti, ki ste kadrovske direktorji, verjetno več opravka s tistimi psihologi, ki so si za svojo specializacijo izbrali osebnost, kot s katerimi koli drugimi, si želim, da bi opazovali in videli, kako pogosto ugotovite, da ta omejitev zmanjšuje vrednost njihovih ugotovitev.

Zgoraj sem dejala, da bi morali naročilo na daljavo nadomestiti s prenosom iz oči v oči. Gre za to, da na ta način skupno proučimo problem in to lahko najboljše opravita delavec in njegov neposredni nadrejeni ali delavec in posebni strokovnjak za to vprašanje.

To razpravo sem začela z nasvetom, da je treba vnaprej pripraviti odnos, potreben za izvajanje ukazov, saj smo v prejšnjem prispevku obravnavali pripravo odnosa za vključevanje; zdaj pa smo pri obravnavi skupnega proučevanja razmer v poudarjanju upoštevanja zakona situacije primorani razmisliti, v kakšnem smislu želimo sprejeti psihologovo doktrino o vnaprej pripravljenih stališčih. Samo po sebi nas to ne bi pripeljalo daleč, saj danes vsi študirajo psihologijo in naši zaposleni bodo prav tako dejavni pri pripravi nas kot mi pri pripravi njih! Dekle, ki je delalo v neki tovarni, mi je dejalo: »Prejšnjo zimo smo imeli tečaj psihologije in zdaj vidim, da moraš biti zelo previden, kako postavljaš stvari pred vodilne, če želiš, da ugodno obravnavajo, kar zahtevaš.« Če bi bila ta zamisel o vnaprejšnji pripravi vse, kar mislijo psihologi, bi jo bilo treba zasebno natisniti kot tajno doktrino. Toda resnica je, da je najboljša priprava na povezovanje pri vprašanju naročil ali pri čemer koli drugem skupna študija razmer. Ne smemo poskušati ustvariti odnosa, ki ga želimo, čeprav je to običajna fraza, temveč odnos, ki je potreben za kooperativno preučevanje in odločanje. To velja tudi za prodajalca, saj mora pri poten-

cialnem kupcu ustvariti odnos, da želi izdelek, a mora to storiti s povezovanjem in ne s spodbujanjem. Zdaj nam je na voljo namig, kako naj prodajalec doseže to integracijo.

Govorila sem o tem, kako pomembno je, da se spremeni jezik v odnosih med poslovnim osebjem. Vprašanje je, ali besede pritožbe ali Fordovi »strokovnjaki za težave« ne vzbujajo napačnih vedenjskih vzorcev. Podobno velja za besedo red. Če ta beseda ne sme več pomeniti zunanje avtoritete, samovoljne oblasti, temveč zakon situacije, potem zanjo potrebujemo novo besedo. Ljudje pogosto ne marajo tako reda kot stvari, ki jim je ukazana. Ljudje ne marajo, da se jim ukaže celo, da naj si vzamejo dopust. Pogosto sem bila priča takšnim primerom. Želja po upravljanju lastnega življenja je seveda eno od najosnovnejših občutij vsakega človeka. Če temu rečemo instinkt samopotrjevanja ali instinkt iniciative, ga ne izrazimo v celoti. Mislim, da je v življenju nekega znanega Američana povedano, da je, ko je bil deček in mu je mati rekla: »Pojdi po vedro vode,« vedno odgovoril: »Ne bom,« preden je vzel vedro in prinesel vodo. To je pomenljivo; zameril je ukaz, ukaz osebe; vendar je šel in prinesel vodo, ne zato, ker bi moral, ampak ker je prepoznal zahtevo situacije. Vedel je, da mora ubogati; bil je pripravljen ubogati. In ta vrsta poslušnosti ni v nasprotju z željo po upravljanju samega sebe, ampak je vključena v drugo; obe sta del istega temeljnega nagona v korenini človekovega bitja. Tu najdemo nekaj veliko bolj profesionalnega kot egoistični nagon ali »instinkt samopotrjevanja«. Gre za samo bistvo človeškega bitja.

Ta tema o ukazih nas je pripeljala v osrčje celotnega vprašanja o avtoriteti in soglasju. Ali ni to, ko si avtoriteto in privolitev predstavljamo kot del vključujočega položaja, s svetlobo presvetljeno vprašanje? Tukaj predstavljeno stališče se znebi sedmih dilem, za katere se je zdelo, da so ljudi begale pri obravnavi privolitve. V gibanju delavskih zapornikov in pričevanju pred premogovno komisijo se vedno znova pojavlja občutek, da smo pod nekom, da smo nekomu podrejeni, na uslugo, da smo po volji drugega. Nekdo je pred premogovno komisijo dejal: »Dela-

ti s komer koli je v redu, neprijetno pa je, če imaš preveč jasen občutek, da delaš pod nekom.« Z je precej dober predlog, ne zato, ker označuje demokracijo, ampak zato, ker označuje funkcionalno enotnost, ki je veliko globlje pojmovanje kot običajno pojmovanje demokracije. Raziskovanje situacije vključuje predlog z. Takrat Sadie vodja oddelka za plašče ne pusti pri miru in ji ni treba ubogati. Vodja oddelka reče: »Poglejmo, kako bi bilo bolje ravnati v takih primerih, potem pa se bomo tega držali.« Sadie ni podrejena vodji oddelka, vendar sta oba podrejena situaciji.

Dvakrat se mi je zgodilo, da me je uslužbenka, ki je zaprosila za mesto, vprašala, ali bo obravnavana kot uslužbenka. Ko me je to vprašala prva ženska, nisem vedela, kaj misli, mislila sem, da morda noče opravljati najtežjega dela, pozneje pa sem prišla do sklepa, da biti obravnavan kot hlapec pomeni biti dolžan biti podrejen nekomu, izpolnjevati ukaze, ne da bi uporabljal lastno presojo. Če verjamemo, da tisto, kar krepí samospoštovanje, povečuje učinkovitost, moramo biti pri tem pazljivi.

S tem je zelo tesno povezan ponos na svoje delo. Če je ukaz v nasprotju s tem, kar obrtnik ali uradnik meni, da je način opravljanja njegovega dela, ki bo prinesel najboljše rezultate, je upravičeno, da tega ukaza ne želi izpolniti. Ali ne bi bilo mogoče te težave rešiti s skupnim preučevanjem razmer? Pravijo, da je za britanske delavce značilno, da menijo: »Poznam svoje delo in ne želim, da mi kdo pove, kako.« S posebnostmi britanskega delavca bi se lahko spoprijeli s skupno študijo razmer, pri čemer je treba upoštevati, da lahko k tej študiji verjetno prispeva več kot kdor koli drug ...

Obstaja še ena dilema, s katero se mora soočiti vsakdo, ki je na tako imenovanem položaju avtoritete: kako lahko od ljudi pričakujete, da bodo zgolj izpolnjevali ukaze in hkrati prevzeli tisto stopnjo odgovornosti, ki bi jo morali prevzeti? Po mojih izkušnjah so ljudje, ki radi slepo in brez razmišljanja izpolnjujejo ukaze, tisti, ki se radi znebijo odgovornosti. Toda prevzemanje odgovornosti, vsak po svojih zmožnostih, vsak po svoji funkciji v celoti je navadno najpomembnejša

stvar v življenju vsakega človeka, tako kot je dodeljevanje odgovornosti najpomembnejši del poslovnega upravljanja.

Mlad sindikalist mi je rekel: »Koliko dostojanstva lahko imam kot navaden delavec?« Lahko ima vse dostojanstvo na svetu, če mu je omogočeno, da v celoti prispeva k obratu in zanj prevzame odgovornost.

Menim, da je eden od najresnejših problemov, s katerimi se soočamo, kako uskladiti prejetje ukazov in prevzemanje odgovornosti. Mislim, da je to mogoče uskladiti z našim pojmovanjem zakona o položaju.

Obravnavali smo temo simbolov. Pogosto je zelo očitno, da je ukaz simbol. Sodnik v igri drži uro v roki in reče: »Pojdi.« To je ukaz, vendar ukaz le kot simbol. Zaposlenemu lahko rečem: »Naredi tako in tako,« vendar to rečem le zato, ker sva se oba odkrito ali tiho strinjala, da je to, kar naročam, najboljše stvar, ki jo je treba narediti. Takrat je ukaz simbol. In če je filozofska in psihološka resnica, da smo dolžni ubogati le funkcionalno enotnost, h kateri prispevamo, bi se morali spomniti, da bi bilo natančneje reči, da je naša dolžnost do enotnosti, do procesa.

To nas zdaj pripelje do enega od naših najresnejših problemov v zvezi z naročili. Je pomemben, vendar se ga lahko dotaknemo le na kratko; gre za to, o čemer smo govorili kot o razvijajočem se položaju. Tu skušam pokazati, da mora biti red sestavni del položaja in da ga je treba kot takega prepoznati. Vendar smo videli, da se razmere vedno razvijajo. Če situacija ni nikoli stacionarna, potem tudi red ne bi smel biti tako rekoč stacionaren; kako preprečiti, da bi bil tak, je naš problem. Položaj se spreminja, medtem ko se ukazi izvajajo. Kako naj ukaz sledi razmeram? Zunanji ukazi tega nikoli ne morejo, le tisti, ki izhajajo iz situacije.

Poleg tega, če odgovorna drža do izkustva vključuje prepoznavanje razvijajoče se situacije, zavestna drža do izkustva pomeni, da opazimo spremembo, ki jo razvijajoča se situacija naredi v nas samih; situacija se ne spremeni, ne da bi se mi spremenili.

Če povzamem, integracija je osnovni zakon življenja, zato morajo biti naročila sestavljeni sklep tistih, ki jih dajejo, in tistih,

ki jih sprejemajo; še več, morajo biti integracija zadevnih ljudi in situacije; prav tako mora biti integracija, vključena v razvijajočo se situacijo. Če sprejmete moje tri temeljne trditve na to temo: (1) da bi moral biti red zakon situacije; (2) da se situacija vedno razvija; (3) da bi morali red vključevati v krožno in ne linearno vedenje, potem vidimo, da se je naše staro pojmovanje reda nekoliko spremenilo in da bi zato morale slediti določene spremembe v poslovnih praksi.

Obstaja problem, ki je tako tesno povezan z dajanjem naročil, da vam ga želim predložiti v prihodnjo razpravo. Ko se odločimo za naročila, moramo razmisliti, koliko in kakšen nadzor je potreben ali priporočljiv, da bodo izvedena. Številni delavci nasprotujejo temu, da bi bili nadzorovani. Kaj to pomeni in koliko je to upravičeno? Kako lahko se je izogniti nasprotovanju, motečemu elementu in hkrati zagotoviti potreben nadzor? Menim, da to vprašanje ni bilo dovolj raziskano. Ko sem zelo inteligentno dekle vprašala, kaj bi po njenem mnenju prinesla delitev dobička in predstavništvo delavcev v tovarni, kjer je delala, je veselo odgovorila: »Ne bomo več potrebovali mojstrov.« Čeprav je bilo njeno ignoriranje dejstva, da ima mojster še druge dolžnosti, kot je skrb za to, da delavci ostanejo na svojih delovnih mestih, zabavno, bi človek rad to presegel in ugotovil, kaj to nasprotovanje temu, da bi ga opazovali, v resnici pomeni.

V nekem primeru na Škotskem, ki je potekal na podlagi zakona o minimalni plači, je bil nadzornik povabljen, da priča o tem, ali je določen delavec svoje delo opravil pravilno ali ne. Preizkus je potekal na naslednji način:

Sodnik: »Toda ali ni vaša dolžnost v skladu z Zakonom o rudnikih, da dvakrat na dan obiščete vsako delovno mesto?«

Nadzornik: »Da.«

Sodnik: »Ali tega ne storite?«

Nadzornik: »Da.«

Sodnik: »Zakaj ga potem niste nikoli videli, kaj je delal?«

Nadzornik: »Vedno prenehajo delati, ko vidijo, da prihaja nadzornik, se usedejo in počakajo, da ga ni več, če gre za rudnik

brez plina, celo izvlečejo cevi. Nikomur ne dovolijo, da bi jih opazoval.«

Enako skrajne standarde so del vojne obdobja izvajali v enem od inženirskih obratov v Clydeu. Nekega jutra so predsedniku delavskih zaupnikov povedali, da je v kovačiji prišlo do pritožbe. Našel je enega od kovačev, ki se je razjezil, ker se je direktor na svojem običajnem jutranjem sprehodu po obratu ustavil za približno pet minut in opazoval njegov ogenj. Po sestanku v delavnici je predsednik odšel k direktorju in dosegel obljubo, da se to ne bo več ponovilo. Na naslednjem delavskem sestanku je predsednik o dogodku poročal delavcem, tako da je bila podobna zahteva postavljena po vsem obratu in praktično izpolnjena, tako da se je direktor komaj upal ustaviti na jutranjem sprehodu.

Podobne primere sem že videla. Mnogi delavci menijo, da je opazovanje neznosno. Kaj lahko storimo v zvezi s tem? Kako lahko zagotovimo ustrezen nadzor brez opazovanja, ki delavca moti pri delu? Nadzor je potreben, a preprečuje, da bi dosegli integracijo. Nekateri pravijo: »Naj delavci izvolijo nadzornike.« V to ne verjamem.

Obstajajo še tri točke, ki so tesno povezane s tem dokumentom, in na katere bi rada samo opozorila. Prvič, kdaj in kako opozarjate na napake, napačno ravnanje? Pri tem nas zagotovo lahko vodi eno načelo: ne obtožujte zaradi obtoževanja samega, naj to, kar imate povedati, nekaj doseže; povejte v takšni obliki, ob takšnem času in v takšnih okoliščinah, da bo to za vašega podrejenega prava vzgoja. Drugič, ker je znano, da tisti, ki daje ukaze, praviloma ni priljubljena oseba, skuša vodstvo to včasih kompenzirati tako, da osebi, ki ima to breme, omogoči, da delavcem sporoči kakršno koli razveseljivo novico, da ima zasluge za kakršno koli inovacijo, ki si jo delavci želijo. Neki vodja mi je povedal, da si je vedno prizadeval za to. Domnevam, da je to dobra behavioristična psihologija, vendar nisem prepričana, da je to metoda, ki bi mi bila v celoti všeč. Povsem drugače pa je v primeru, ko je bil izdan napačen ukaz; takrat mislim, da bi moral napačno popraviti tisti, ki jo je naredil, ne zaradi

strategije, ampak zato, ker je tako bolje tudi zanj. Za vse nas je bolje, da ne le priznamo svoje napake, ampak da tudi nekaj storimo. Če mojster nekoga ne obtoži in se odloči, da ga bo ponovno zaposlil, je seveda ne le dobra taktika, ampak tudi pošteno ravnanje do mojstra, če se mu dovoli, da omogoči ponovno zaposlitev.

Pri izdajanju ukazov je seveda veliko več vprašanj, kot smo se jih uspeli dotakniti; še

zdaleč nisem izčrpala te teme, ampak se mi zdi, da sem podala le namige. Povedali so mi, da so artileristi v vojni duševno trpeli bolj kot drugi, razlog za to pa naj bi bil, da je bilo njihovo delo vodeno od daleč. Kombinacija števil, s katerimi so usmerjali ogenj, jim je bila sporočena po telefonu. Rezultat je bil prav tako oddaljen. Njihova dejavnost ni bila dovolj tesno povezana z dejanskimi razmerami na obeh straneh.

OD *NEW DEALA* (NOVEGA DOGOVORA) DO SREDINE STOLETJA

30. DO 50. LETA
20. STOLETJA



V treh desetletjih med svetovnima vojnama in popolnim izbruhom hladne vojne so se vlade v Združenih državah Amerike močno spremenile. Na zvezni ravni so prizadevanja New Deala za obvladovanje svetovne depresije bistveno in hitro spremenila tradicionalne vloge vlade. Enako pomembne so bile reforme v državni upravi in upravljanju mest. Reaktivne vloge so zamenjale proaktivne. V vladni organizaciji so prevladovalle nove teme: centralizacija, načrtovanje upravljanja, merjenje učinkovitosti in nove oblike socialnih programov.

Še vedno pa je obstajala negotovost, tako glede prihodnosti vlade kot glede usmeritve področja javne uprave. Leta 1939 je Leonard D. White objavil revidirano izdajo svojega pionirskega učbenika. Njegova uvodna izjava je ustrezna ocena stanja javne uprave v tem obdobju velikanske preobrazbe:

Desetletja, ki so minila od prve izdaje te knjige, so pretresla gospodarske in politične temelje sodobnega sveta. Vpliv ponavljajočih se kriz na javno upravo je bil v teh letih velik; kako velik, še ne moremo natančno vedeti. Vendar pa kot narod počasi sprejemamo dejstvo, da ohlapen, lahкотen in nekoliko neodgovoren sistem uprave, ki smo ga prenesli iz našega kmetijskega podeželja, ne ustreza več sedanjim in prihodnjim potrebam. Občinska uprava v obliki sveta in upravitelja, preoblikovanje državnih vlad in njihovo upravno discipliniranje s strani zveznih organov ter reforma same zvezne strukture, ki je v teku, so nedvoumni znaki prilagajanja novim potrebam.¹

ZAČETNA PRIZADEVANJA ZA OBLIKOVANJE ZNANOSTI O UPRAVLJANJU

V tridesetih letih 20. stoletja se je upravljanje v javnem in zasebnem sektorju v Združenih državah Amerike uveljavilo kot prepoznavna disciplina. Vpliv znanstvenega menedžmenta ali taylorizma je bil vseprisoten. Metodologije, ki so se uporabljale za ugotavljanje najboljšega načina za opravljanje fizičnih nalog, so se vse bolj uporabljale za problem družbene organizacije. Luther Gulick (1892-1993)² *Zapiski o teoriji organizacije* (angl. *Notes on the Theory of Organization*) na splošno velja za dokončno izjavo o pristopu načel k upravljanju organizacij. Leta 1937 sta z Lynaldom Urwickom (1891-1983) izdala zbirko *Papers on the Science of Administration*. Na splošno so dokumenti predstavljali stanje na področju teorije organizacije. Tu je Gulick uvedel svoj znani mnemonični izraz POSDCORB, ki pomeni sedem glavnih funkcij upravljanja: načrtovanje, organiziranje, kadrovanje, vodenje, usklajevanje, poročanje in načrtovanje proračuna.

Gulick je pomagal oblikovati ključno razlikovanje v ortodoksni javni upravi: preučevanje upravljanja in vodenja naj bi bilo osredotočeno na vlogo višjega vodstva. Njegov organizacijski pogled je bil usmerjen na vrh. Toda ta ozka usmeritev je bila vse bolj vprašljiva. Že ko je Gulick pisal, se je njegov znanstveni pristop k upravljanju soočal z bolj humanistično usmeritvijo, ki ga je sčasoma nadomestila. Čeprav to ni bilo takoj očitno, so bili teoretiki pristopov k upravljanju na področju človeških odnosov in vedenjskih ved zelo podobni Gulickovim sodobnikom; bili so preroki pred svojim časom.

RAZUMEVANJE ORGANIZACIJ IN ČLOVEŠKO VEDENJE

Chester Barnard (1886-1961) je glavnim temam Mary Parker Follett sledil z veliko obsežnejšo teorijo v Funkcije izvršilne oblasti (*The Functions of the Executive*).³ Barnard, vodja podjetja Bell System, ki je bil tesno povezan s harvardsko poslovno šolo, in profesorji, ki so sodelovali pri študijah Hawthorne,⁴ je videl organizacije kot kooperativne sisteme, v katerih je naloga vodstva vzdrževati dinamično ravnovesje med potrebami organizacije in potrebami njenih zaposlenih. Da bi to doseglo, se je moralo vodstvo zavedati soodvisne narave formalnih in neformalnih organizacij. Barnard je pomenu in vlogi neformalnih organizacij posvetil celo poglavje »Neformalne organizacije in njihova razmerja do formalnih organizacij«, ki je predstavljalo teoretične temelje za celo generacijo empiričnih raziskav o komunikaciji in sodelovanju z zaposlenimi. V nadaljevanju sledi odlomek z njegovimi glavnimi ugotovitvami.

Chester Barnard

O vedenju zaposlenih ter formalnih in neformalnih organizacijah:

- (1) Interakcije med osebami, ki temeljijo na osebnih in ne na skupnih ciljih, zaradi svoje ponavljajoče se narave postanejo sistematične in organizirane, saj vplivajo na navade delovanja in mišljenja ter spodbujajo enotna stanja duha.
- (2) Število oseb, s katerimi ima posameznik lahko interaktivne izkušnje, je omejeno, a se zaradi neskončne verige odnosov v družbi na obsežnih območjih in med številnimi osebami razvijejo enotna stanja duha, ki se izkristalizirajo v to, čemur pravimo običaji, navade, institucije.
- (3) Iz neformalne organizacije nastanejo formalne organizacije in so nujne za vsako veliko neformalno ali družbeno organizacijo.
- (4) Formalne organizacije jasno izražajo mnoga stališča, stanja duha in institucije, ki se razvijajo neposredno prek neformalnih organizacij, s težnjami po razhajanju, kar ima za posledico soodvisnost in vzajemno popravljanje teh rezultatov na splošen in le okviren način;
- (5) Ko se formalne organizacije enkrat vzpostavijo, ustvarjajo tudi neformalne organizacije.
- (6) Neformalne organizacije so nujne za delovanje formalnih organizacij kot sredstvo komunikacije, kohezije in zaščite integritete posameznika.

Chester Barnard: *The Functions of the Executive*
Cambridge, MA: Harvard University Press, 1938, str. 123

Bernardov izziv za premislek o organizacijah ni bil edini. Vedno večje zavračanje znanstvenega menedžmenta kot edine upravne modrosti je spremljal izziv za Webrov pojem idealne birokracije. Še preden je bilo Webrovo delo na voljo v angleškem prevodu, je sprožilo živahno razpravo o njegovih temeljnih izhodiščih. Robert K. Merton (1910-2003), eden najvplivnejših sodobnih sociologov, je leta 1940 v reviji *Social Forces* objavil članek (ki je tukaj ponovno natisnjen) z naslovom *Bureaucratic Structure and Personality*, v katerem je trdil, da ima birokracija idealnega tipa, ki jo je zagovarjal Weber, zaviralne disfunkcionalne značilnosti, ki ji preprečujejo optimalno učinkovitost. To je tema, ki se je v enaki meri ponovila v poznejših empiričnih študijah in polemikah politikov.

Ko so se organizacije iz majhnih pisarn in trgovin razširile v velike korporacije in vladne agencije, so se disciplinirane hierarhije in nedvoumne funkcionalne naloge birokracije razvile kot idealna strukturna oblika. Omogočala je vseprisoten nadzor z vrha organizacijske piramide. Vendar je strog nadzor zgodb o dobri in slabi novici. Dobra novica je, da je mogoče centralno

spremljati in uravnavati vedénje zaposlenih. Slaba novica je, da so s pretiranim nadzorom povezani visoki stroški, meja med strogim in pretiranim nadzorom pa je tanka. Zaposleni, ki so v organizacijskem primežu, verjetno ne bodo imeli pobude. Kot avtomati, človeški roboti opravljajo predpisane naloge, dokler jim ustrezna birokratska oblast ne reče drugače. Ustrezno zasnovana birokratska organizacija je lahko izjemno učinkovita, čeprav nihče od njenih posameznih birokratov ni izjemen posameznik.

Na žalost birokracije pogosto nosijo v sebi semena lastne nesposobnosti, kot slabo genetsko dediščino. Merton je trdil, da imajo birokracije prirojene disfunkcionalne in patološke elemente, zaradi katerih so pri svojem delovanju neučinkovite. Merton je ugotovil, da imajo birokracije vgrajeno izurjeno nesposobnost, ki jo imenuje kot stanje, v katerem človekove sposobnosti neustrezno delujejo ali so nekakšne slepe pege. Ukrepí, ki temeljijo na usposabljanju in spretnostih, ki so bili uspešno uporabljeni v preteklosti, lahko v spremenjenih razmerah povzročijo neustrezne odzive. Po Mertonu birokracija nenehno pritiska na ljudi, da so metodični in disciplinirani, da se prilagajajo vzorcem obveznosti. Ti pritiski sčasoma povzročijo, da se ljudje držijo pravil kot cilja in ne kot sredstva slepega prilagajanja.

Hawthornovi poskusi v tridesetih letih prejšnjega stoletja so bili prvi večji empirični izziv za znanstveni management, ki je menil, da je delavec predvsem ekonomska žival, ki dela samo za denar. Hawthornovi poskusi so bili izvedeni v obratu Hawthorne Works podjetja Western Electric Company v bližini Chicaga. To študijo, ki je ena najbolj znanih eksperimentov na področju vodenja, o katerih je bilo kadar koli poročano, so izvedli Elton Mayo in njegovi sodelavci s Harvardske poslovne šole. Desetletje trajajoča serija poskusov se je začela kot tradicionalna znanstvena upravljavska raziskava odnosa med delovnim okoljem in produktivnostjo. Ker pa eksperimentatorji sprva niso znali pojasniti rezultatov svojih ugotovitev, so naleteli na ugotovitev, ki se danes zdi očitna, da so tovarne in druge delovne situacije predvsem socialne situacije. Delavci so se, kot je že desetletje prej menila Mary Parker Follett, bolj odzivali na pritisk vrstnikov kot na nadzor vodstva. Hawthornove študije na splošno veljajo za genezo šole človeških odnosov v managementu, saj so predstavljale prvi večji empirični izziv znanstvenemu managementu, ki je menil, da je delavec predvsem ekonomska žival, ki dela izključno za denar.

Pomembno je poudariti, da je ekipa Mayo začela svoje delo s poskusom, da bi se prilagodila klasičnemu razmišljanju o teoriji organizacije. Ekipa je svoja vprašanja formulirala v jeziku in konceptih, ki jih je bila industrija navajena uporabljati, da bi videla in razložila določene probleme, med njimi produktivnost v povezavi z dejavniki, kot so količina svetlobe, hitrost pretoka materialov in alternativni načrti za izplačilo plač. Ekipi Mayo je uspelo doseči pomemben preboj v razumevanju šele, ko je Hawthornove probleme na novo opredelila kot socialnopsihološke probleme, pojmovane z izrazi, kot so medosebni odnosi v skupinah, skupinske norme, nadzor nad lastnim okoljem in osebno priznanje. Šele ko je Mayojeva skupina dosegla ta preboj, je postala neposredni predhodnik področja organizacijskega vedenja in teorije človeških virov. Hawthornovi eksperimenti so bili čustveni in intelektualni vir sodobnih teorij motivacije. Pokazali so, da pri motiviranju ljudi odločilno vlogo igrata zapletene, medsebojno povezane spremenljivke, kot so pozornost, namenjena delavcem kot posameznikom, nadzor delavcev nad lastnim delom, razlike med potrebami posameznikov, pripravljenost vodstva, da prisluhne, skupinske norme in neposredne povratne informacije.

Posebej pomembno odkritje, ki je bilo rezultat poskusov v Hawthornu, je bil tako imenovani učinek Hawthorna, odkritje, da je povečanje proizvodnje posledica znane prisotnosti dobro namernih opazovalcev. Skrb raziskovalcev za delavce in njihova pozornost do njih sta privedli do tega, da so delavci, ki so seveda želeli biti prijazni, povečali proizvodnjo. Ta učinek je sprva povzročil veliko zmedo, saj se je zdelo, da spreminjanje fizičnih pogojev (osvetlitev, odmori za počitek itd.) ne vpliva na nič. Proizvodnja se je samo še povečevala. Ko so spoznali, da je vzročna spremenljivka zaznavanje sodelovanja delavcev, so razumeli učinke učinka.⁵ Psiholog Abraham H. Maslow (1908-1970)⁶ je osnovno Hawthornovo ugotovitev, da so delavci tako socialna kot

ekonomska bitja, nadgradil, ko je leta 1943 v svojem članku *A Theory of Human Motivation* v reviji *Psychological Review*, ki ga tukaj objavljamo, prvič predstavil svojo slavno hierarhijo potreb.

Maslow je trdil, da ima človek pet osnovnih potreb, ki so razvrščene v hierarhijo po pomembnosti: fiziološke potrebe (hrana, voda, zavetje itd.), potrebe po varnosti, potrebe po ljubezni ali pripadnosti, potrebe po spoštovanju in končno potrebo po samouresničitvi, ko posameznik teoretično doseže samouresničitev in postane vse, kar je sposoben postati.⁷ Ko so nižje potrebe zadovoljene, prenehajo biti motivacija vedenja. Nasprotno pa višje potrebe ne morejo motivirati, dokler niso zadovoljene nižje potrebe. Maslowova psihološka analiza motivacije se je izkazala za temelj številnih nadaljnjih raziskav na področju organizacijskega vedenja. Drugi, kot sta Frederick Herzberg⁸ in Chris Argyris,⁹ so prevzeli Maslowove koncepte in jih razvili v celovitejši teoriji motivacije in organizacijskega vedenja. Kljub temu bi bilo Maslowovo delo, podobno kot Webrova analiza birokratske strukture, ključna referenčna točka. Ob koncu tega obdobja je prišlo do preporoda preučevanja vedenja posameznikov v organizacijah. Le malo avtorjev je bolj kot Douglas M. McGregor (1906-1964) prispevalo k popularizaciji tega, kar se je pogosto imenovalo novi industrijski humanizem. Njegova abstrakcija nasprotujočih si tradicionalnih in humanističnih vodstvenih filozofij se je razvila v zdaj znana sklopa predpostavk teorije X in teorije Y. Tako kot Herbert Simon pred njim je tudi McGregor opozoril na nesmiselnost ohranjanja univerzalnih načel organizacijskih ureditev. Čeprav so takšni zakoni, načela ali pregovori lahko primerni v zelo disciplinirani hierarhični organizaciji, kot je vojska, lahko postanejo neučinkoviti in celo nefunkcionalni, če jih uporabimo v sodobnih organizacijah, zlasti vladnih, kjer pomanjkanje hierarhične discipline pogosto velja za dragoceno zaščito pred avtokratskimi težnjami. Tukaj je ponovno objavljamo poglavje iz njegove knjige *Teorija Y: Integracija ciljev posameznika in organizacije*, ki predstavlja glavne teme njegove knjige iz leta 1960 *Človeška stran podjetja*.

McGregor je domneval, da predpostavke vodij o človeškem vedenju vnaprej določajo njihov upravní slog. Zaradi prevlade tradicionalne teorije v menedžerski misli so mnogi menedžerji dolgo sprejemali in ravnali na podlagi sklopa predpostavk, ki v najboljšem primeru veljajo le za manjšino populacije. McGregor je kot teorijo X označil naslednje predpostavke:

1. Povprečen človek ima prirojen odpor do dela.
2. Večino ljudi je treba prisiliti ali jim zagroziti s kaznijo, da bi se ustrezno potrudili.
3. Ljudje imajo raje, da jih nekdo usmerja in se želijo izogniti odgovornosti.

Teorija X je podobna tradicionalni vojaški organizaciji, od koder dejansko tudi izhaja. Čeprav je McGregorjev portret sodobnega industrijskega državljana mogoče kritizirati, ker implicira večji pesimizem glede človeške narave s strani vodij, kot je morda upravičen, je teorija X toliko bolj dragocena kot nepozaben teoretični konstrukt, ker služi kot nasprotje teoriji Y, ki predpostavlja naslednje:

1. Poraba telesnih in duševnih naporov pri delu je tako naravna kot igra ali počitek.
2. Človek bo v službi ciljev, ki jim je zavezan, izvajal samousmerjanje in samokontrolo.
3. Izogibanje odgovornosti, pomanjkanje ambicij in poudarjanje varnosti so na splošno posledice izkušenj in ne prirojene človeške lastnosti.
4. Sposobnost uveljavljanja razmeroma visoke stopnje domišljije, iznajdljivosti in ustvarjalnosti pri reševanju organizacijskih problemov je v populaciji široko in ne ozko porazdeljena.

Čeprav se bo pravi boj med pristopom človeških odnosov in tradicionalnim mehanističnim znanstvenim upravljanjem o ustreznosti organizacijske strukture začel šele v obdobju po drugi svetovni vojni, je tekla na organizacijskem področju, zlasti na področju reorganizacije, živahna aktivnost. Reorganizacija je bila ponavljajoča se tema v praksi in literaturi o javni upravi. V poznejših letih bi znanstveniki, kot so Harold Seidman,¹⁰ Frederick C. Mosher¹¹ in Peter L. Szanton¹², lahko pripravili pomembna dela, v katerih bi utemeljili prednosti, cilje in rezultate števil-

nih prizadevanj za reorganizacijo v državni upravi, vendar je bil prvi veliki primer reorganizacije prizadevanje, ki ga je v letih 1936/1937 priporočil predsednikov odbor za upravno upravljanje.

RAST DRŽAVE IN REFORMNO GIBANJE

Naročila (angl. commissions) so se začela z osvojitvijo Anglije leta 1066. Viljem Osvajalec je imenoval komisarje, ki so popisali premoženje njegovega novega kraljestva. To poročilo, znano pod imenom Domesday Book (iz srednjeangleške besede Doomsday Book, ki se je tako imenovala zato, ker se na njene ugotovitve kot na sodbo sodnega dne ni bilo mogoče pritožiti), je predhodnik današnjih kraljevih ali predsedniških komisij in odborov. Od takrat so jih uporabljali predsedniki vlad in predsedniki, da so raziskali zadevo, ki je bila v javnem interesu, in izdali priporočila za izboljšanje stanja. V interesu javnosti je, da se zbere skupina odgovornih, spoštovanih, objektivnih in dobro obveščenih državljanov, ki preučijo nacionalni problem ali veliko nesrečo in o tem poročajo.

Takšne komisije so se izkazale za učinkovito pomoč sodobnim predsednikom. Z njeno pomočjo so se lahko soočili z nerešljivo težavo, kot so kriminal, pornografija ali nemiri v mestih. Z majhnimi stroški so imenovali komisijo in hkrati pokazali, da se zavedajo stiske svojih volivcev. Ali ima ta gesta neposredni učinek ni tako pomemben, saj se pogosto zgodi, da se pozornost komisije do priprave poročila po šestih mesecih do enega leta preusmeri na druga vprašanja, priporočila pa se lahko varno uvrstijo v drugo kategorijo ali omejijo.

Glavni primer reorganizacije vlade, ki je še danes najpomembnejši, je prestrukturiranje izvršilne veje oblasti, ki ga je v letih 1936/1937 priporočil predsednikov odbor za upravno vodenje,¹³ ki je bil poznan kot odbor Brownlow po svojem predsedniku Louisu Brownlowu (1879-1963),¹⁴ pomembni osebnosti pri razvoju mestnega upravljanja kot poklica. Druga člana odbora sta bila Charles Merriam (1874-1953) z Univerze v Chicagu ter Luther Gulick z Univerze Columbia in Inštituta za javno upravo v New Yorku.

Državna uprava se je v obdobju New Deala hitro razvijala. Ker je bilo za načrtovanje malo časa ali, kot so večinoma menili, pripravljenosti, je obstajalo veliko slabo zasnovanih in slabo izvedenih organizacijskih zasnov, ki niso bile niti gospodarne niti učinkovite. Te slabe zasnove so bile pogosto odraz velikih političnih sporov med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti. Tako predsednik Roosevelt kot kongres sta zavestno prispevala k temu problemu z vzpostavljanjem programov v novih organizacijah ali agencijah, pri čemer sta upoštevala le politične cilje v nasprotju z upoštevanjem upravljaljskih vidikov. Ta vztrajni boj za organizacijski nadzor naj bi obravnaval odbor Brownlow, ki naj bi zagotovil prvo uradno oceno vladne organizacije z menedžerskega vidika.

Ko je odbor januarja 1937 predsedniku predložil svoje poročilo, so bili njegovi predlogi dovolj preprosti. Predsedniku so sporočili, da potrebuje pomoč in okoli sebe ljudi, ki si želijo anonimnosti. Zdi se, da je ta posebna lastnost ljudi, ki obkrožajo predsednika, v zadnjih letih zbledela skupaj s prepričanjem javnosti, da sodobni predsednik sam piše svoje govore. Na splošno je odbor priporočil reorganizacijo izvršilne veje oblasti. Večino uvoda k poročilu odbora Brownlow in poglavja o osebju Bele hiše smo v tej knjigi ponovno objavili.

Predsednik se je strinjal in leta 1938 je bila kongresu predložena ustrezná zakonodaja. Vendar je kongres zaradi predsednikovih prizadevanj, da bi zapolnil vrhovno sodišče in v strahu pred preveliko močjo predsedstva, predlog zakona zavrnil. Naslednje leto je predsednik ponovno predložil precej spremenjen predlog zakona o reorganizaciji, kongres pa je končno sprejel zakon o reorganizaciji iz leta 1939. S tem zakonom je bil ustanovljen Izvršni urad predsednika, vanj je bil iz Ministrstva za finance vključen Urad za proračun (ki se je leta 1970 zaradi druge reorganizacije preimenoval v Urad za upravljanje in proračun), predsednik pa je bil pooblaščen za pripravo prihodnjih reorganizacijskih načrtov, s katerimi je bil podvržen kongresnemu vetu.¹⁵

Brownlowovo poročilo, Izvršni urad predsednika in številna druga priporočila Brownlowovega odbora, ki so sčasoma postala zakon,¹⁶ je potrdil čas. Glavni predlogi odbora Brownlow so sicer v tistem času sprožili precejšnje polemike. Sodobni raziskovalci danes priznavajo, da so obstajale različne šole glede razvoja javne uprave. Šola izvršilne uprave, ki jo je zagovarjal Frank J. Goodnow, je vloge in funkcije vlade obravnavala skoraj izključno kot priložnosti za izvršilne ukrepe. Nasprotno pa je zakonodajna upravna šola, ki jo je zagovarjal William F. Willoughby, v ospredje postavila odnos in zlasti odgovornost uprave do zakonodajne veje oblasti. Slednja šola je menila, da obstaja precejšnja razlika med pomenom pridevnikov izvršilni in upravni, ter da je ustava upravno oblast podelila predvsem kongresu.

Medtem ko je kongres obravnaval različne predloge odbora Brownlow, so sile, ki so nasprotovale povečanju upravnih pooblastil predsednika na račun kongresa, zbirale svoje argumente. Eden najbolj zgovornih je bila splošna analiza problema reorganizacije Lewisa Meriama.¹⁷ V delu *Reorganizacija nacionalne vlade: Kaj vključuje?* (Reorganization of the National Government: What Does It Involve?), objavljenem leta 1939 pri Brookings Institution, je Meriam, ravno ko je poročilo odbora zagovarjalo povečanje predsedniških pooblastil, svaril pred njimi. Štirideset let pozneje je edini še živeči član odbora Brownlow Meriamu priznal eno stvar. Ko je razmišljal o Nixonovih zlorabah okrepljenih predsedniških pooblastil, ki jih je pomagal ustvariti Luther Gulick, je zapisal: »V tridesetih letih prejšnjega stoletja smo vsi domnevali, da se vse upravljanje, zlasti javno upravljanje, odvija v širokem, močnem toku etičnega delovanja, ki temelji na vrednotah. Ali smo bili slepi ali samo naivni, dokler se ni pojavil Nixon? Ali pa smo tako zelo želeli odstraniti politiko iz uprave, da smo skupaj s kopeljo izlili tudi otroka?«¹⁸

ZGODNJE RAZPRAVE O ODGOVORNOSTI, ETIKI IN UPRAVNI ODGOVORNOSTI

V obdobju nastajanja javne uprave lahko dobimo vtis, da je bila večina pozornosti namenjena notranjim vprašanjem: praksam in problemom upravljanja, organizacijskemu vedenju in strukturalam ter proračunskim in kadrovskim vprašanjem. Ob tem je potekala tudi temeljita razprava, pravzaprav razprava o zunanjih vprašanjih, zlasti o konceptu upravne odgovornosti. V bistvu je šlo za vprašanje, kako bi lahko zagotovili, da bi vladna uprava v prizadevanjih za odzivnost na interesne skupine, izvršilne in zakonodajne sile ter volivce delovala zakonito in odgovorno. Razprava, ki je nastala med prvimi znanstveniki s področja javne uprave, je bila predhodnica močnejšega gibanja za zagotavljanje etičnega ravnanja v državni upravi.

Pomemben pogled na ta problem upravne in siceršnje odgovornosti je prinesla knjiga E. Pendletona Herringa (1903-2004)¹⁹ iz leta 1936 *Public Administration and the Public Interest* (Javna uprava in javni interes). Herring je prepoznal probleme, ki so nastali zaradi dramatičnega povečanja obsega delovanja vlade in vpliva upravne diskrecije. Strinjal se je, da so zakoni, ki jih sprejemajo zakonodajne oblasti, institucije, namenjene sklepanju kompromisov, nujno plod zakonodajnega kompromisa in zato pogosto tako nejasni, da jih je treba dodatno opredeliti. Naloga birokratov je bila, da z izdajanjem dodatnih pravil in predpisov opredelijo splošna načela, ki so bila v zakonu. Dejansko je naloga birokrata postala etična opredelitev javnega interesa. Poleg tega je, kot je razvidno iz odlomka iz njegove knjige, ki je tu ponovno natisnjen, vlada vse bolj postajala stvar strokovne uprave.

Herringova razprava o javnem interesu in ključnih vlogah, ki jih imajo birokrati in interesne skupine pri oblikovanju javnih politik, je pravilno predvidela številna ključna vprašanja, ki se še danes obravnavajo na šolah za javno politiko in upravo. Herring je bil pomemben predstavnik tako imenovane teorije skupin v političnih vedah, miselne šole, ki na vlado gleda kot na predstavnika različnih skupinskih interesov in se med njimi pogaja o političnih rezultatih. Po Herringovem mnenju je bila najosnovnejša naloga birokrata vzpostaviti delovne odnose z raz-

ličnimi posebnimi interesi, da bi lahko učinkoviteje posredoval pri reševanju njihovih vprašanj. Medtem ko je Herring na ta proces gledal kot na zelo zaželen, bo četrto stoletje pozneje Theodore J. Lowi podal uničujočo kritiko, zakaj je nagnjenost birokracije k vzpostavljanju takšnih harmoničnih delovnih odnosov ohromila sodobno vladno.

O širšem vprašanju, kako birokraciji naložiti odgovornost ali z drugimi besedami upravno odgovornost, sta v zgodnjih štiridesetih letih prejšnjega stoletja vroče razpravljala Carl Friedrich (1901-1984) in Herman Finer (1898-1969), dva ugledna politologa. Med njima se je razvila živahna razprava. Friedrich je trdil, da je upravno odgovornost najbolje zagotavljati interno, s strokovnostjo ali poklicnimi standardi ali kodeksi. Notranji nadzor in ravnovesje sta bila potrebna zaradi obsežnega strokovnega znanja in specializiranih sposobnosti sodobnega birokrata (nujno zaradi vse večje kompleksnosti sodobnih politik). Posledično je bilo malo realnih možnosti za ustrezen pregled s strani zunanjega političnega ali zakonodajnega vira.²⁰ Po drugi strani pa je Finer trdil, da je upravno odgovornost mogoče vzdrževati le navzven z zakonodajnim ali ljudskim nadzorom. Zunanje kontrole in ravnovesja so bili edini način za zagotavljanje podrejenosti birokratov, saj bi notranja moč nadzora na koncu pripeljala do korupcije. Po Finerjevem mnenju je bila oblika volilnega ali zakonodajnega nadzora edini možni način za preprečevanje zlorab birokratske moči.²¹

Vsa ta vprašanja so bila v šestdesetih in sedemdesetih letih prejšnjega stoletja ponovno obravnavana. Gibanje za državljanske pravice v šestdesetih letih in vietnamska vojna ter pozneje predvsem afera Watergate so močno preizkusili zaupanje javnosti v vladno, izvoljene uradnike in državne birokrate. Pod vprašaj se je postavila ne le legitimnost njihovega ravnanja (njihovih pravil in postopkov), temveč tudi pravilnost končnih ciljev.

VPRAŠANJA O UPRAVLJANJU VIROV V DRŽAVNI UPRAVI

V tridesetih letih prejšnjega stoletja so se v okviru prizadevanj Franklina Roosevelta, New Deal za boj proti nacionalni depresiji, pojavili vse obsežnejši vladni programi in spremljajoči izdatki. Posledično je postalo proračunsko načrtovanje vse pomembnejše. Vendar pa je bila proračunska teorija, kako racionalno razporejati državna sredstva, nezadostna. Poudarek je bil na procesu in proračunskih postavkah, ki so poudarjale odgovornost in nadzor. Proračunsko načrtovanje uspešnosti, ki je poudarjalo merjenje dela, podobno kot znanstveni menedžment, je vse bolj napredovalo in se uporabljalo kot ustrezen proračunski postopek, usmerjen v upravljanje.

Kljub temu je bil proračunski postopek še vedno slabo povezan z racionalnim oblikovanjem politike in odločanjem. Leta 1940 je V. O. Key mlajši (1908-1963), politolog, ki je imel vodilno vlogo pri razvoju vedenjskega pristopa k preučevanju politike v ZDA,²² napisal članek, v katerem je obžaloval pomanjkanje proračunske teorije. Zaskrbljen zaradi prevelikega poudarka na mehaniki je postavil vprašanje, ki je bilo kmalu priznано kot osrednje vprašanje proračunskega načrtovanja: »Na kakšni podlagi je treba odločiti, da se X dolarjev nameni dejavnosti A namesto dejavnosti B?« Kratek odlomek iz spodnjega članka Key pomaga pojasniti njegov izziv.

V.O. Key, ml.:

Razmišljanja o pomanjkanju proračunske teorije

Avtorji, ki pišejo o proračunu, malo ali nič ne govorijo o povsem ekonomskih vidikih javne porabe. »Ekonomija,« pravi profesor Robbins, »je znanost, ki preučuje človeško vedenje kot razmerje med cilji in omejenimi sredstvi, ki imajo alternativno uporabo.« (*An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, 2. izdaja (London, 1935), str. 16.) O tem, ali je proračunsko vedenje ekonomsko ali politično, je mogoče brezplodno razpravljati; kljub

temu sta stališče in način razmišljanja ekonomskega teoretika pomembna tako pri preučevanju javne porabe kot pri ukrepanju v zvezi z njo. Oblikovalec proračuna nikoli nima dovolj prihodkov, da bi lahko zadovoljil zahteve vseh porabnikov, zato mora odločiti (seveda ob upoštevanju naknadnih zakonodajnih ukrepov), kako se bodo omejena sredstva razporedila za druge namene.

Izpolnjen proračunski dokument (čeprav se pripravljavec proračuna tega morda sploh ne zaveda) predstavlja presojo o tem, kako naj se omejena sredstva razporedijo, da bi prinesla največji donos v družbeni koristnosti.^{*} Proračunski organi v svojih razpravah o pregledu ocen le redko presežejo vprašanje, kako presojati ocene za posamezne funkcije, tj. cilje, in pristop k pregledu ocene posamezne agencije je običajno usmerjen v učinkovitost, s katero naj bi se dosegel določen cilj. Tudi pri tovrstnem pregledu so oblikovalci proračuna razvili le malo standardov za ocenjevanje, saj delujejo na podlagi svoje impresionistične presoje, osnovnega stroškovnega računovodstva ali morda na podlagi ugotovitev upravnih raziskav.

^{*} Če bi stari rek, da država določi svoje odhodke in nato zbere dovolj prihodkov za njihovo kritje, dobesedno držal, se proračunski uradnik ne bi soočal s problemom pomanjkanja. Vendar pa v javnem gospodarstvu skoraj vedno obstaja problem pomanjkanja, o čemer bodo pričali vsi proračunski uradniki, ki jih oblegajo oddelki za porabo.

V.O. Key, ml.: *The Lack of a Budgetary Theory*
The American Political Science Review, Izdaja 34, št. 6; 1949, str. 1138.

Zaradi zaskrbljenosti, kako bi lahko vlada najbolje razporedila sredstva v novi dobi velike vlade, je bilo področje proračunskega načrtovanja v fazi konsolidacije in razvoja novih tehnik. Proračunsko načrtovanje na podlagi uspešnosti, ki je bilo na vrhuncu, potem ko ga je leta 1949 uradno odobrila Hooverjeva komisija, je poudarjalo uporabo proračunskega postopka kot orodja za merjenje dela in analizo učinkovitosti. Proračunsko načrtovanje je začel resno obravnavati V. O. Key ml. o potrebi po proračunski teoriji.

Prvi odziv je prišel od Verna B. Lewisa, zveznega uradnika za proračun, ki je leta 1952 v članku v reviji *Public Administration Review* predstavil teorijo alternativnega oblikovanja proračuna. Lewisova analiza se je začela s priznanjem proračunskih vprašanj V. O. Keya mlajšega iz prejšnjega desetletja, ki so v bistvu utemeljevala ekonomsko teorijo oblikovanja proračuna. Zagovarjal je predložitev proračuna, pripravljenega na način, ki bi olajšal primerjavo, pokazal vrsto možnosti izbire storitev in ravni financiranja, hkrati pa bi končna izbira zagotavljala realistične pogodbe, tj. specifična, realna pričakovanja za posamezne vodje programov. Skorajda se zdi, da je nakazana utemeljitev tega postopka ponovitev klasične enačbe za pripravo proračuna, ki jo je postavil Key mlajši: Za raven financiranja X je mogoče zagotoviti raven storitev Y; za financiranje X + I je mogoče zagotoviti storitve Y + Z in tako naprej.

Alternativno načrtovanje proračuna, Lewisova prednostna rešitev, je bilo sredstvo za premagovanje tradicionalnih tehnik pregleda proračuna, ki se osredotočajo na nadzor po posameznih postavkah. Namesto tega bi se osredotočili na prilagajanje ravni programskih storitev in ciljev različnim ravnem financiranja. Lewis, realist, je jasno videl vpliv drugih dejavnikov, kot so ponos in predsodki, provincializem in politika, na proračunske odločitve.²³ Upal je, da se bodo pojavili proračunski sistemi, ki bodo lahko premagali te neekonomske in neracionalne dejavnike.

ZAVRAČANJE DIHOTOMIJE MED POLITIKO IN UPRAVO

Do konca druge svetovne vojne se je ameriška javna uprava v celoti razvila v moderno birokratsko državo, vendar so se načela upravljanja, ki jih je zagovarjal znanstveni menedžment,

izkazala za vse bolj neustrezna, če jih primerjamo z velikostjo in kompleksnostjo sodobnih vlad. V povojnem obdobju, ki se tu uporablja v širšem smislu in zajema večino štiridesetih in vsa petdeseta leta prejšnjega stoletja, so prevladali novi izzivi tradicionalnim načelom uprave. Najpomembnejša so bila vprašanja o naravi in učinkih birokratskih organizacij ter političnih razsežnostih nove upravne države.

Čeprav sta bila New Deal in druga svetovna vojna kot resnični vojni proti depresiji in zatiranju ekološki in vojaški operaciji, sta bila tudi ogromna upravljavska podviga. Izkušnje iz teh let so postavile pod vprašaj večino takrat veljavne konvencionalne modrosti o javni upravi. Dihotomija med politiko in upravo, ki je bila značilna za reformno gibanje, je v času New Deala in vojnih prizadevanj izgubila svojo vitalnost. Preprosto ni bilo mogoče upoštevati malovrednih poslovnih procesov in jih uporabiti v državni upravi. Vlada kljub prizadevanjem številnih reformatorjev ni bila zgolj podjetje in ni bila brez vrednot.²⁴

Napad na dihotomijo med politiko in upravo je prišel z več strani hkrati. David E. Lilienthal je v poglavju Načrtovanje in načrtovalci iz svoje knjige *TVA: Demokracija na pohodu* iz leta 1944²⁵ pisal o svojih izkušnjah z upravo Tennessee Valley Authority.²⁶ Ugotovil je, da je vladni proces načrtovanja očitno politično podjetje, ki je bilo nenaključno zdravo in koristno za demokratično družbo. Lilienthalovo preučevanje načrtovanja in njegovih učinkov v TVA vsebuje še eno kritično razsežnost, ki se je uveljavila šele v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja. Ko je izražal zaskrbljenost zaradi odgovornosti za izvajanje dejanskih načrtov, je obravnaval problem izvajanja. Njegova vprašanja so pozneje pomagala oblikovati bistvo naših današnjih pomislekov na področju javne politike: Kako načrtovanje združuje načrtovalca in izvajalca znotraj organizacije? In kako načrtovanje zagotavlja sodelovanje in mehčanje zunanje javnosti, da sprejme načrt?

Paul Appleby (1891-1963), ugledni upravitelj New Deala in dekan Maxwell School na univerzi Syracuse,²⁷ je napisal morda najbolj spretno polemiko tistega časa, v kateri je trdil, da je teoretično vztrajanje pri apolitičnosti vladnih procesov v nasprotju z izkušnjami ZDA. Appleby je v knjigi *Big Democracy*²⁸ vlado primerjal s podjetjem. V poglavju *Vlada je drugačna* je odločno razblinil samoumevno razmejitev javne uprave med politiko in upravo. Menil je, da je mit, da je politika ločena in da jo je mogoče izvzeti iz uprave. Vključevanje politike je dobro in ne slabo, kot so trdili številni napredni reformatorji, saj politično vključevanje v upravo deluje kot nadzor nad samovoljnim izvajanjem birokratskih pooblastil. Zdi se pošteno, da je Applebyjevo delo pomenilo nekrolog dihotomiji med politiko in upravo. V prihodnosti tisti, ki bodo opisovali politične posledice in vprašanja upravljanja, ne bodo začeli z izpodbijanjem omenjene dihotomije kot nepravilne ali nepomembne. Raje bodo izhajali iz predpostavke, ki jo je tako jedrnato podal Appleby, da je vlada drugačna, ker je vlada politika.

Ne bi bilo primerno sklepati, da je zavrnitev dihotomije med politiko in upravo izhajala predvsem iz izkušenj z veliko večjo centralno vlado. G. Homer Durham je pri utemeljevanju, da bi morala javna uprava več pozornosti nameniti odnosom med vladami kot osrednjemu predmetu discipline, v simpozijem članku v reviji *Annals* leta 1940 zavrnil ločitev politike in uprave, ker da se upira realistični analizi. Da bi »zmedeni državljani«, kot jih je poimenoval, lahko razumeli upravne mehanizme in ureditve, ki jih uporabljajo sodelujoče agencije, ki oblikujejo javno politiko ali zagotavljajo javne storitve, jih je treba obravnavati v enotnem kontekstu upravne politike.²⁹ W. Brooke Graves v isti posebni izdaji izpostavlja, da problemi medvladnih in medsosredskih odnosov v Združenih državah zahtevajo več temeljnih raziskav o oblikah, strukturah, mehanizmih financiranja in procesih, ki so posledica povečanja obsega javnih storitev in zahtev javnosti po odgovorni upravi.³⁰ Te zahteve bi privedle do novega poudarka v javni upravi in nastanka medvladnih odnosov kot pomembnega podpodročja znotraj te discipline.

OBLIKOVANJE TEORIJ ODLOČANJA IN JAVNE UPRAVE

Morda je bila najpomembnejši mejnik v svetu javne uprave v štiridesetih letih 20. stoletja knjiga Herberta Simona (1916-2001) z naslovom *Administrative Behavior*, ki je zahtevala, da se pri preučevanju upravnih pojavov uporablja prava znanstvena metoda, da se pri obravnavi vprašanj oblikovanja politik uporablja perspektiva logičnega pozitivizma in da je odločanje pravo srce uprave. Simon je tu ovrgel pristop načel k javni upravi, ki je takrat prevladoval v upravnem razmišljanju. V članku *The Proverbs of Administration* (Pregovori o upravi) iz leta 1946 v reviji *Public Administration Review*, ki je bil pozneje vključen v njegovo knjigo in je tukaj ponovno natisnjen, je Simon preučil Gulickov in Urwickov POSDCORB in z njim povezane sestavine ter ugotovil, da so nedosledne, protislovne in neuporabne za številne upravne situacije, s katerimi se soočajo javni upravitelji. Na splošno je Simon ugotovil, da so tako imenovana načela uprave v resnici »pregovori uprave«.

Zadnji del Simonovega članka vsebuje kratko razpravo o omejitvah pri sprejemanju odločitev z uporabo konteksta racionalnosti, kjer postavlja številna vprašanja o tem, kako organizacije sprejemajo upravne odločitve. Njegova poznejša knjiga predstavlja začetek njegovega koncepta »omejene racionalnosti« in nadaljuje z nadgradnjo teoretičnih temeljev Chesterja I. Barnarda ter zagovarja sistemski pristop za preučevanje različnih vidikov upravnega vedenja.³¹ Zaradi tega začetnega dela in njegovih poznejših raziskav modelov in sistemov odločanja bo Simon več kot tri desetletja pozneje prvi neekonomist, ki bo prejel Nobelovo nagrado za ekonomijo.

Z odpravo dihotomije med politiko in upravo je bila uničena jasna delitev na politično znanost in javno upravo. Robert A. Dahl, eden najpomembnejših behavioristov v političnih vedah,³² je leta 1947 v članku *The Science of Public Administration Review* (Znanost o javni upravi) analiziral stanje na področju javne uprave. Predpisal je nekaj virov delovanja za disciplino, ki se je morala hitro oblikovati pod lastnimi pogoji. Še pomembneje pa je, da je Dahl teoretikom javne uprave sporočil, da bo morala sprejeta doktrina, da je uprava politika, če naj bi jo sprejeli kot politično znanost (kar je bilo področje študija večine akademikov s področja javne uprave), preseči zgolj razkritje. Trdil je, da je treba ustvariti znanost o javni upravi, ki bo pošteno ugotavljala cilje in

1. prepoznavala zapletenost človeškega vedenja,
2. obravnavala probleme normativnih vrednot v upravnih situacijah,
3. upoštevala razmerje med javno upravo in njenim družbenim okoljem.

Dahl je razširil zadnjo točko in dejal, da dokler študij javne uprave ni primerjaljen, so zahteve po znanosti v javni upravi precej prazne. V naslednjih dveh desetletjih se je primerjalna javna uprava razvila kot glavna podskupina področja,³³ vendar se ta predmet še danes ne poučuje na številnih programih javne uprave. Dahl je predvidel tudi nekatere težave, ki so čakale javno upravo, če je želela ostati veja politične znanosti. Šele veliko pozneje, v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, se je javna uprava začela izločati iz političnih ved in poslovne uprave ter postala samostojno študijsko področje.

Začetne kritike načel uprave in dihotomije med politiko in upravo so dobile podporo še enega zelo vplivnega vira, knjige Dwighta Walda (1913-2001) *The Administrative State*, prvič objavljena leta 1948. Prvotno je bila to njegova doktorska disertacija na univerzi Yale. Waldo je imel velik vpliv na javno upravo kot pisec (bil je najpomembnejši kronist in merilec utripa na tem področju) in kot urednik revije *Public Administration Review* med letoma 1966 in 1977. V šestdesetih letih prejšnjega stoletja je Waldo na konferenci v Minnowbrook zbral mlajše akademike s področja javne uprave, da bi opredelil probleme, s katerimi se sooča nova javna uprava. Prizadeval si je tudi za opredelitev javne uprave v smislu kulture.³⁴ Šele v osemdesetih letih prejšnjega stoletja je ta skrb za organizacijsko opredelitev prišla do izraza. Vendar je Waldo na

splošno menil, da je javna uprava podvrsta političnih ved in da bo treba dolgoletno »umetnost« javne uprave združiti z novo nastajajočo »znanostjo« javne uprave.

Waldova knjiga *The Administrative State (Upravna država)* prikazuje korenine njegovih pomislekov v povojnem obdobju, ko se je javna uprava trudila najti svoje mesto. Predvsem je bil Waldo populist, ki je nenehno skrbel za vrednote demokracije in filozofijo javne uprave. Že takrat je postavljajl vprašanja, s katerimi se bomo zares začeli soočati šele v osemdesetih letih prejšnjega stoletja. Na primer: »Ali je usposabljanje o mehaniki uprave in kodeksih poklicne etike dovolj?« Nekateri pisci so v *Upravni državi* videli le še en glas, ki je zavračal POSDCORB in druge ortodoksne ideologije javne uprave iz tridesetih let prejšnjega stoletja. Vendar je v resnici veliko več. Ostaja temeljno delo posameznika, ki je vedno postavljajl pomembna vprašanja, odgovori nanje so bili pogosto najboljši pokazatelj, kako velik napredek je bil dosežen na tem področju. V ta namen je tukaj (namesto kratkega poglavja, ki je bilo vključeno v prejšnje izdaje Klasikov) natisnjena Waldova lastna recenzija njegovega temeljnega dela. Ob 25-letnici izida knjige so ga prosili, naj v reviji *Public Administration Review* ponovno pregleda *Upravno državo*, in večji del tega članka je ponovno natisnjen tukaj.

Ker sta v tem prelomnem obdobju vlada in z njo javna uprava postajali vse obsežnejši in daljnosežnejši, so cilje, procese in metode preučevale tudi druge stroke. Morda je najpomembnejšo oceno podal Philip Selznick (1919-2010), sociolog, ki je preučil postopke, s katerimi so Lilienthal in njegovi sodelavci pridobivali lokalno podporo za programe TVA, in zaslovel z novim pojmom »kooptacija«, ki opisuje prizadevanja organizacije, da v svoj proces oblikovanja politike vključi in podredi nove elemente, da ti ne bi ogrožali organizacije ali njenega poslanstva. Selznickova knjiga *TVA and the Grass Roots*³⁵ iz leta 1949 je kooptacijo opredelila kot proces vključevanja novih elementov v vodstvo ali strukturo določanja politike organizacije in kot sredstvo za preprečevanje nevarnosti za njeno stabilnost ali obstoj. Selznick je jasno opozoril, da je kooptacija temeljila na upravljanju zunanje udeležbe, da bi se zagotovilo, da so oblike sodelovanja poudarjene, vendar je delovanje usmerjeno tako, da izpolnjuje upravne funkcije, hkrati pa ohranja mesto pomembnih odločitev v rokah skupine pobudnikov.

To je bila prva večja sociološka obravnava pristojnosti upravnih organizacij in njihovih vplivov na demokratično družbo in udeležbo javnosti v procesu oblikovanja politik. V nadaljevanju sledi odlomek iz tega ključnega dela.

Philip Selznick

O kooptaciji, moči in avtoriteti

Kooptacija odraža stanje napetosti med formalno avtoriteto in družbeno močjo. Ta avtoriteta je vedno utelešena v določeni strukturi in vodstvu, sama družbena moč pa je povezana s subjektivnimi in objektivnimi dejavniki, ki nadzorujejo lojalnost in potencialno manipulativnost skupnosti. Kadar formalna oblast ali vodstvo odražata resnično družbeno moč, je njena stabilnost zagotovljena. Po drugi strani pa je, kadar se odcepi od virov družbene moči, ogrožen njen nadaljnji obstoj. Ta grožnja lahko nastane zaradi same odtujenosti čustev ali pa zato, ker vire družbene moči nadzorujejo druga vodstva. Če je bilo vodstvo navajeno na predpostavko, da se njegovi volivci odzivajo nanj kot posamezniki, lahko pride do intenzivnega prebujenja, ko organizacija teh volivcev ustvari jedra moči, ki lahko učinkovito zahtevajo delitev moči. Pomen kooptacije za organizacijsko analizo ni le v tem, da pride do spremembe ali razširitve vodstva in da je to prilagodljiv odziv, ampak tudi v tem, da je ta sprememba pomembna za značaj in vlogo organizacije ali upravnega organa. Kooptacija povzroči določeno zožitev polja izbire, ki je na voljo v določeni organizaciji ali vodstvu. Značaj kooptiranih elementov bo nujno oblikoval načine delovanja, ki so na voljo skupini, ki se je prilagodila za ceno zavezanosti zunanjim elementom. Z drugimi besedami, če je res, da je TVA, bodisi kot obrambni bodisi kot idealistični ukrep, vključila lokalne elemente v svojo

strukturo, ki določa politiko, moramo pričakovati, da je ta proces vplival na razvoj samega organa. Z vidika pobudnikov projekta in njegovih javnih podpornikov sta moč in smer tega učinka lahko povsem nepredvidljiva.

Philip Selznick: TVA and the Grass Roots Oakland, CA:
University of California Press, 1949, str. 220

Selznick je trdil, da v birokratskih organizacijah kooptacija odraža »stanje napetosti med formalno avtoriteto in družbeno močjo«. Desetletje pozneje naj bi v knjigi *Leadership in Administration*³⁶ celoviteje preučil različne vidike uporabe birokratske moči v upravnih organizacijah ter proces izbire in uresničevanja političnih ciljev. Selznick je nasprotoval številnim pojmom »transformacijskega vodenja« iz osemdesetih let prejšnjega stoletja,³⁷ ko je trdil, da je naloga institucionalnega vodje pomagati oblikovati okolje, v katerem institucija deluje, in s pomočjo zaposlovanja, usposabljanja in pogajanj opredeliti nove institucionalne usmeritve.

STANJE JAVNE UPRAVE SREDI STOLETJA

Prva Hooverjeva komisija v letih 1947-1949, ki ji je predsedoval nekdanji predsednik Herbert Hoover (1874-1964), je bila še en mejnik v javni upravi, saj je kot prva večja nacionalna preiskava po drugi svetovni vojni sprožila verižno reakcijo posnemovalcev v drugih zahodnih demokracijah. Posebna naloga komisije v zvezi z vladnimi mehanizmi naj bi bila zmanjšati število vladnih agencij, ustanovljenih med drugo svetovno vojno, vendar tega ni storila. Namesto tega se je osredotočila na krepitev izvršilne veje oblasti in zagotovila reorganizacijo agencij izvršilne veje oblasti, da bi zagotovila skladen namen vsakega oddelka. Namesto poziva k zmanjšanju števila vladnih agencij je komisija odločno pozvala k povečanju vodstvenih zmogljivosti v izvršnem uradu predsednika s pomočjo:

1. enotnega odločanja o predsednikovi organizaciji in osebju,
2. okrepljenega urada za proračun,
3. uslužbencev, razporejenih v izvršni urad predsednika,
4. vzpostavitev sekretarja za osebje, ki bo zagotavljal povezavo med predsednikom in njegovimi podrejenimi.

Poleg tega je komisija priporočila reorganizacijo agencij izvršilne veje oblasti, da bi zagotovili skladen namen vsakega oddelka in boljši nadzor s strani predsednika. Velika večina njenih priporočil (196 od 273) je bila sprejeta, vključno s sprejetjem zakona o reorganizaciji leta 1949 in ustanovitvijo ministrstva za zdravje, izobraževanje in socialno varstvo leta 1953.

Druga Hooverjeva komisija (1953-1955), ki ji je prav tako predsedoval nekdanji predsednik Herbert Hoover, je bila ponovno sklicana, pri čemer je ohranila veliko istih članov komisije in osebja. Ta komisija je imela tri navidezne cilje: (1) spodbujanje gospodarnosti, učinkovitosti in boljših storitev pri opravljanju javnih poslov; (2) opredelitev in omejitve izvršilnih funkcij ter (3) omejitve in ukinitve vladnih funkcij in dejavnosti, ki so konkurenčne zasebnim podjetjem. Glavno priporočilo je bila odprava nebitvenih vladnih storitev in dejavnosti, konkurenčnih zasebnim podjetjem, ki je temeljila na predpostavkah, da je zvezna vlada prerasla ustrezne meje in da je treba to rast ustaviti.

V nasprotju s prva komisijo je druga komisija s svojimi priporočili dosegla le malo. Nekdanji predsednik in njegovih enajst članov komisije so v zgolj osemnajstih zvezkih skušali uresničiti te cilje. Toda ameriški kongres temu ni bil naklonjen, zato priporočila te komisije v bistvu niso bila sprejeta. Vendar pa je druga Hooverjeva komisija, ki je bolj zanimiva zaradi svojega zgodovinskega pomena kot zaradi svojih takratnih dosežkov, strogo zagovarjala stali-

šče, da je treba celo vrsto vladnih dejavnosti prenesti na zasebni sektor. Vendar sredi petdesetih let prejšnjega stoletja za to ni bilo politične volje. Sredi stoletja se je javna uprava soočala z ameriško družbo, v kateri se je vloga vlade močno spremenila. Učinki treh velikih dogodkov: prve svetovne vojne, New Deala ter druge svetovne vojne so korenito spremenili velikost, obseg in doseg vlade. Javni sektor je postal obsežnejši, njegova organizacija zahtevnejša in bolj izpopolnjena, zaupanje in hkrati pričakovanja ameriške javnosti, da bo vlada reševala družbene probleme, pa so se bistveno povečali. Dwight Waldo je v knjigi zbranih esejev o javni upravi, objavljeni leta 1953, zapisal: »Blaginja, sreča in življenje vseh nas so v veliki meri odvisni od delovanja upravnih mehanizmov, ki nas obkrožajo in podpirajo ... Ne glede na to je uprava skrb vseh. Če hočemo preživeti, je bolje, da smo pri tem pametni.«³⁸

Charles E. Lindblom (r. 1917) je leta 1959 v članku *The Science of 'Muddling Through'* (*Znanost o prebijanju skozi*) *Public Administration Review* pod drobnogled vzel racionalne modele procesov odločanja v upravi. Lindblom je zavrnil predstavo, da se večina odločitev sprejema z racionalnimi procesi popolne informiranosti. Namesto tega je menil, da so takšne odločitve in pravzaprav celoten proces oblikovanja politik odvisne od majhnih postopnih odločitev, ki se običajno sprejemajo kot odziv na kratkoročne politične razmere. Lindblomova teza je trdila, da je sprejemanje odločitev neskončno bolj odvisno od dogodkov in okoliščin kot od volje tistih, ki so na političnih položajih. Njegova analiza je spodbudila premišljeno delo na tistem področju discipline, ki je najbolj na meji med politologijo in javno upravo na področju javne politike.³⁹ Njegov članek je imel velik vpliv tudi na teorijo proračunskega načrtovanja, saj je oblikoval razpravo, da bo naslednje četrto stoletje prevladujoča teorija proračunskega načrtovanja inkrementalno proračunsko načrtovanje.⁴⁰

Lindblomovo delo je zaznamovalo zaključek poveljnega obdobja in popoln prihod velike vlade. Glavni razlog, da so bili politika in odločanje tako pomembni, je bil pravzaprav precej zastrašujoč obseg vladnih prizadevanj. Do konca petdesetih let je bilo več kot 2,4 milijona zveznih civilnih uslužbencev, 1,5 milijona državnih uslužbencev in 4,8 milijona uslužbencev lokalnih oblasti. Vladni izdatki ali odhodki na zvezni ravni so dosegli 92 milijard dolarjev (prvi proračun v višini 100 milijard dolarjev bo leta 1962). Ameriški vladni izdatki (zvezni, državni in lokalni) so se s približno 11 odstotkov BDP leta 1929, ko je prišlo do velikega borznega zloma, povečali na skoraj 50 odstotkov ob koncu druge svetovne vojne, vendar so se v petdesetih letih prejšnjega stoletja ustalili na povprečno 25 odstotkov. Javna uprava je bila na novi ravni in v bližnji prihodnosti bo delovala na novi ravni.

OPOMBE

1. Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, prenovljena izdaja (New York: Macmillan, 1939), str. xiv.
2. Gulick, včasih imenovan »dekan ameriške javne uprave«, je bil med letoma 1931 in 1942 Eatonov profesor za komunalno znanost in upravo na Univerzi Columbia; tesen svetovalec predsednika Franklina D. Roosevelta, še preden je postal guverner New Yorka; ustanovitelj Inštituta za javno upravo, Ameriškega združenja za javno upravo in Nacionalne akademije za javno upravo. Za oceno njegove kariere glej Stephen K. Blumberg, *Seven Decades of Public Administration*: Gulick, *Public Administration Review* 41 (marec, april 1981).
3. Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1938). Barnardova edina knjiga je bila *Organization and Management* (Organizacija in upravljanje): (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1948).

4. Za biografske podatke glej William B. Wolf, *The Basic Barnard: An Introduction to Chester I. Barnard and His Theories of Organization and Management* (Ithaca, N.Y.: New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, 1974).
5. Kot je razvidno iz povzetka nedavne študije Hawthornovega učinka morda sploh ni bilo. Steven Levitt in John List v članku Nacionalnega urada za ekonomske raziskave iz leta 2009 ugotavljata: »Učinek Hawthorna« - pojem, ki ga poznajo vsi študenti družboslovja, je v zadnjih 75 letih močno vplival na usmerjanje in načrtovanje raziskav. Učinek Hawthorna je poimenovan po prelomnih študijah, ki so bile izvedene v tovarni Hawthorne v dvajsetih letih prejšnjega stoletja. Prva in najvplivnejša od teh študij je znana kot »poskus osvetlitve«. Akademiki in pisci popularnih knjig rezultate običajno povzemajo tako, da so pokazali, da je vsaka sprememba svetlobe, tudi tista, zaradi katere je bila soba zatemnjena, vplivala na povečanje produktivnosti. Vendar podatki iz poskusov z osvetlitvijo niso bili nikoli uradno analizirani in naj bi bili uničeni. Naša raziskava je te podatke odkrila. Ugotovili smo, da so se obstoječi opisi domnevno izjemnih podatkovnih vzorcev izkazali za povsem izmišljene. V izvirnih podatkih pa obstajajo namigi na bolj subtilne manifestacije Hawthornovega učinka.
Vir: Ali je v tovarni Hawthorne res obstajal učinek Hawthorne? Analiza izvirnih poskusov z osvetlitvijo. Steven D. Levitt, John A. List NBER Working Paper št. 15016, maj 2009.
6. Za intelektualno biografijo glej Frank G. Goble, *The Third Force: Maslow* (New York: Grossman Publishers, 1970). Maslow je kasneje v svojem besedilu *Motivation and Personality*, 2d ed. (New York: Harper and Row, 1970) podal obsežnejšo analizo svoje hierarhije potreb.
7. Pomen koncepta samouresničevanja je bil ugotovljen že veliko prej, preden je o njem spregovoril Maslow. Pesnik devetnajstega stoletja Robert Browning je opisal njegovo bistvo, ko je zapisal, da mora »človekov doseg presegati njegov doseg, sicer čemu so namenjena nebesa?«
8. Glej teorijo motivacije in higiene v Frederick Herzberg, Bernard Mausner in Barbara Snyderman, *The Motivation to Work* (New York: Wiley, 1959).
9. Glej tezo osebnost proti organizaciji v Chris Argyris, *Personality and Organization* (New York: Harper and Row, 1957).
10. Harold Seidman, *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organizations*, 3. izdaja (New York: Oxford University Press, 1980).
11. Frederick C. Mosher, *Government Reorganization: Cases and Commentary* (Indianapolis, Ind.: BobbsMerrill, 1967).
12. Peter L. Szanton, ur., *Federal Reorganization: »Kaj smo se naučili?«* (What Have We Learned?) (Chatham, N.J.: Chatham House, 1981). Za novejšo oceno glej knjigo Peri Arnold: *Making the Managerial Presidency* (Lawrence, Kan.: University Press of Kansas, 1998) je neprecenljiva.
13. Za zgodovino Brownlowovega odbora in reorganizacije izvršilne oblasti v New Dealu glej Barry Karl, *Executive Reorganization and Reform in the New Deal* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1963); Richard Polenberg, *Reorganizing Roosevelt's Government: The Controversy over Executive Reorganization 1936-1939* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1966).
14. Za Brownlowovo avtobiografijo glej *A Passion for Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1955); *A Passion for Anonymity: The Autobiography of Louis Brownlow, First Half: Brownlow*, druga polovica (Chicago: University of Chicago Press, 1958). Za bolj objektivno oceno glej Barry D. Karl, »Louis Brownlow«, *Public Administration Review* 39 (november-december 1979).

15. V zadevi *Immigration and Naturalization Service v. Chadha* iz leta 1983 se je Vrhovno sodišče ZDA spraševalo o ustavnosti kongresnega veta.
16. Odbor je na primer priporočil reorganizacijo Komisije za javno službo kot osrednje kadrovske agencije. To se je zgodilo šele z Zakonom o reformi javne uprave iz leta 1978.
17. Meriam, uslužbenec Brookingsovega inštituta, je bil vezni člen med Brownlowovim odborom in Brookingsom, ki je takrat delal za kongresni odbor, ki je večinoma nasprotoval pozivu Brownlowovega odbora k povečanju izvršilnih pooblastil. Za biografsko predstavitev glej Donald T. Critchlow, *Lewis Meriam, Expertise, and Indian Reform*, *The Historian* 43, št. 4 (maj 1981).
18. Blumberg, Stephen K. *Seven Decades of Public Administration: Gulick*, *Public Administration Review* 41 (marec, april 1981), str. 247.
19. Herring, profesor na Harvardu, ki je bil pozneje 20 let predsednik Sveta za družboslovne raziskave (1948-1968), je napisal tudi pionirsko študijo o vlogi skupin za pritisk, *Group Representation before Congress* (New York: Russell and Russell, 1929), in eno prvih študij o razmerju med ozadjem vodje in njegovim vedenjem na položaju, *Federal Commissioners*: (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1936).
20. Carl J. Friedrich, *The Nature of Administrative Responsibility v: Public Policy*, ur. Carl J. Friedrich (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1940).
21. Herman Finer, *Administrative Responsibility in Democratic Government*, *Public Administration Review* 1 (jesen 1941).
22. V.O. Key, ml. je med svoja najpomembnejša dela uvrstil *Politics, Parties, and Pressure Groups*, 5th ed. (New York: Crowell, 1964); *Southern Politics in State and Nation* (New York: Alfred A. Knopf, 1949); *American State Politics*: Knopf, 1956); *Public Opinion and American Democracy* (New York: Alfred A. Knopf, 1961).
23. Verne B. Lewis, *Toward a Theory of Budgeting*, *Public Administration Review* (1952).
24. Najobsežnejša analiza vrednot javne uprave iz tega obdobja je v knjigi Dwighta Walda *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration* (New York: Ronald Press, 1948), ki je napadel evangelij učinkovitosti, ki je tako prevladoval v upravi pred drugo svetovno vojno.
25. David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March* (New York: Harper and Row, 1944).
26. Lilienthal je bil predsednik TVA in pozneje Komisije za atomsko energijo. Vodil je in pozneje objavil izčrpne dnevnike o svojih izkušnjah. Glej *The Journals of David E. Lilienthal*, 6 zvezkov (New York: Harper and Row, 1964/1976).
27. Za pregled Applebyjevega dela in vpliva glej Roscoe C. Martin, ur., *Public Administration and Democracy: Applebyja* (Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 1965).
28. Paul H. Appleby, *Big Democracy* (New York: Knopf, 1945).
29. G. Homer Durham: *Politics and Administration in Intergovernmental Relations*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 207 (januar 1940): str. 16.
30. W. Brooke Graves, *Readjusting Governmental Areas and Functions*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 207 (januar 1940): str. 203-209.
31. Ker resnično racionalno raziskovanje katerega koli problema ne more biti nikoli končano, ljudje postavljajo meje na svojo racionalnost in se ne odločajo na podlagi optimalnih informacij, temveč na podlagi zadovoljivih tovarniških informacij. Tako se ljudje odločajo tako, da zadovoljujejo – izbirajo način delovanja, ki izpolnjuje njihove minimalne standarde zadovoljstva. Simon je skupaj z Jamesom Marchom te pojme razširil v knjigi *Organizations* (New York: Wiley, 1958).

32. Dahl je bil glavni zagovornik pluralizma in sodelovanja interesnih skupin v političnem procesu. Njegova najpomembnejša dela so: skupaj s Charlesom E. Lindblomom *Politics, Economics and Welfare* (New York: Harper and Row, 1953); *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: University of Chicago Press, 1956); *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1961); *Modern Political Analysis*, 3. izdaja. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1976).
33. Glavno besedilo na področju primerjalne javne uprave je Ferrel Heady *Public Administration*: (New York: CRC Press, 2001).
34. Prvo poglavje iz njegove knjige *The Study of Public Administration* (New York: Random House, 1955) je obsežna analiza o opredelitvi javne uprave. Ponatisnjeno je bilo v prejšnjih izdajah *Classics of Public Administration*.
35. Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots* (Berkeley in Los Angeles: University of California Press, 1949).
36. Philip Selznick, *Leadership in Administration* (New York: Row, Peterson, 1957).
37. Glej na primer Warren G. Bennis, *Transformative Power and Leadership*, v: *Leadership and Organizational Culture*, ur. T. J. Sergiovanni in J. E. Corbally (Urbana, Ill.: University of Illinois Press, 1984); Noel M. Tichy in David O. Ulrich, *The Leadership Challenge: A Call for the Leadership: A Call for Transformational Leader*, *Sloan Management Review* 26 (jesen 1984).
38. Dwight Waldo, ur. *The Role of Administration in Modern Society*, v: *Ideas and Issues in Public Administration* (New York: McGrawHill, 1953), str. 2.
39. Lindblomov članek je ustvaril novo podpodročje v javni upravi, »analizo blatenja«. Glej Yehezkel Dror, »Muddling Through: Znanost ali inercija?« *Public Administration Review* 24 (september 1964); John J. Bailey in Robert J. O'Connor, »Operational Incrementalism: Measuring the Muddles«, *Public Administration Review* 35 (januar-februar 1975); Anthony J. Balzer, »Reflections on Muddling Through,« *Public Administration Review* 39 (november-december 1979); Bruce Adams, »The Limitations of Muddling Through: Does Anyone in Washington Really Think Any-more?« *Public Administration Review* 39 (november-december 1979); Charles E. Lindblom, »Still Muddling, Not Yet Through,« *Public Administration Review* 39 (november-december 1979).
40. Seveda je teorijo o proračunu v naslednjem desetletju, v šestdesetih letih, najprej oblikoval Aaron Wildavsky zlasti s svojim delom *The Politics of the Budgetary Process* (New York: Little, Brown, 1964), nato pa Alan Schick v seriji člankov za revijo *Public Administration Review*. Glej zlasti proračunske simpozije iz let 1966 in 1969.

Birokracija in javni interes

E. Pendleton Herring

Na ramena birokratov je bilo v veliki meri položeno breme usklajevanja skupinskih razlik ter zagotavljanja učinkovitosti in izvedljivosti ekonomskih in socialnih kompromisov, ki so bili doseženi v zakonodajnem postopku. Tako kongres sprejme zakon, ki določa splošno načelo. Podrobnosti je treba dopolniti z dodatnimi predpisi. Birokrat se mora odločiti o pogojih, ki so potrebni za uporabo zakona. Za opravljanje teh nalog je v boljšem položaju kot zakonodajalci. Njegov vsakodnevni poklic mu omogoča neposreden stik s položajem, ki naj bi ga zakon obravnaval. Ve, kaj je mogoče uveljaviti, in lahko bolje predvidi meje zakonodajnih pooblastil. Ta večja diskrecijska pravica upravnih organov sicer omogoča bolj razumno uporabo predpisov v konkretnih razmerah, vendar hkrati nalaga upravnim organom veliko odgovornost. Besede zakona omejujejo njegovo področje uporabe, vendar mora v okviru svoje diskrecijske pravice zapisati svojo razlago državnega namena. Družbene in gospodarske vidike tega postopka je treba prepustiti drugim. Politični rezultat je bil, da se je liberalno-demokratska država doslej ohranila kot organ nadzora, kongres pa je prenesel velik del neposrednega nadzora nad usklajevanjem sprtih skupin v državi. Vladni rezultat je bila ustanovitev velike birokracije s širokimi pooblastili za izvajanje teh funkcij. Velike javne storitve so vse potrebne: od primarnih funkcij, povezanih s policijo, do sanitarij in oskrbe revnih, do uradnih podjetij, ki tekmujejo z zasebnimi podjetji. Obstajajo veliki projekti javne pomoči, ki se financirajo z obdavčitvijo enega razreda, da bi olajšali požrešnost drugega. Obsega izvajanja teh dejavnosti ni mogoče določiti, temveč se spreminja glede na značaj gospodarskih skupin, ki jim je v danem trenutku uspelo prev-

zeti nadzor nad vlado. Kljub temu ostaja preostanek odgovornosti ne glede na to, katera kombinacija obvladuje vlado. Že sam obstoj velike upravne organizacije zahteva določeno kontinuiteto, ki je neodvisna od političnih preobratov. Skupine morajo biti pripravljene priznati, da ima država namen, ki presega njihove neposredne cilje. Birokracija ne more uveljavljati državnega namena proti združeni sovražnosti skupin, ki v osnovi sestavljajo vir, iz katerega izvira oblast.

V Združenih državah birokracija trpi zaradi pomanjkanja hierarhične organizacije in osebja, ki bi ga združeval usklajen koncept državne službe. Vendar birokracija v tem smislu vzbuja sumničavost in kritiko interesnih skupin, ki menijo, da je uprava namenjena temu, da jim služi ali da vsaj ne ovira njihovih skupinskih ciljev. In prav te interesne skupine imajo v predstavniskem sistemu politično oblast. Te interesne skupine kritizirajo birokracijo, ki naj bi bila v nasprotju z ljudskim upravljanjem. Vendar lahko demokracija preživi le z razvojem ustrezne upravne organizacije. Sklepamo torej, da je namen demokratične države svobodno usklajevanje skupinskih interesov in da je za doseg tega cilja potreben razvoj velikega upravnega stroja. Tako mora liberalno demokratično državo vzdrževati velika birokracija, kar se zdi paradoksalno za Jeffersonove demokrate. Vendar pa to stališče ni bilo splošno sprejeto. Skupine državljanov, ki so želele uveljaviti svoje interese ali se zaščititi pred napadi tekmecev, so se obrnile po pomoč na vlado. Vendar pa državljani državi ne zaupajo, čeprav jo hkrati prosijo za pomoč. Želijo si uporabljati državna sredstva, vendar nočejo, da bi država usmerjala ali nadzorovala njihove dejavnosti. Zato zvezne upravne službe niso bile združene v enotno in odgovorno celoto. Gre za skupek agencij za storitve, neodvisnih regulativnih komisij ter neproporcionalnih uradov in oddelkov.

Sedanji preplet abecednih pošasti ni nov pojav. Zaplet je večji, ker je raznolikost

Vir: Pendleton Herring, *Public Administration and the Public Interest* (str. 346351, McGrawHill, 1936).

zveznih funkcij večja. Če naj vlada postane odgovorna za ekonomsko varnost različnih razredov, mora upravni mehanizem ustrezati naloženemu bremenu. To ne pomeni ustanavljanja novih uradov in komisij, temveč reorganizacijo že obstoječih. Na zvezno upravo je treba gledati kot na celoto: razviti jo je treba v institucijo za izvajanje politike v javnem interesu in za spodbujanje splošne blaginje. To bo zahtevalo spremembo odnosa večine državljanov. Skupine so od zvezne vlade zahtevale posebno pozornost zase, hkrati pa obsojale splošno vmešavanje države v zasebne zadeve. Če naj država prenese svoje vedno večje breme, je treba vzpostaviti ustrezno upravno strukturo in osebje. S problemom birokracije se je treba soočiti neposredno.

Noben javni uslužbenec, ki je zavil v okvire uradne birokracije, se ne more imeti za izoliranega od mnenjskih tokov, ki jih ustvarjajo skupine, s katerimi je njegov urad v stiku. Državljan mora imeti občutek, da so njegove izkušnje in posebna usposobljenost del upravljanja. Kako je mogoče vzpostaviti vzajemno koristno povezavo? Prilagoditev ni enostavna. »V vsakem okrožju,« pravi Herman Finer, »je javnost sovražna do uradnika, ker ta kot inšpektor, davčni izterjevalec, zdravstveni uradnik ali kaj podobnega pride v nekem trenutku, da bi vzel in ne dal, v naravi njegove naloge je, da omejuje človekovo svobodo in lastnino.« Sumničavost do birokracije je še posebej opazna v Združenih državah, in to ne brez razloga. V tej državi ostaja »politični pritisk« glavna obramba državljana pred uradniki. To pomanjkljivo sredstvo je še toliko bolj potrebno v sistemu, v katerem je ministrska odgovornost pomanjkljiva in javna integriteta v uradnih krogih pogosto neopazna. Poleg tega imamo tradicijo nezaupanja do vlade, ki sega v kolonialne in revolucionarne čase. Uradno vmešavanje je dolgo veljalo za nadležno in neprijazno. Pogoji pionirskega življenja so ta občutek nedvomno še okrepili. Birokratsko nesposobnost smo sprejeli kot neizogibno značilnost institucije, od katere v vsakem primeru ni bilo mogoče pričakovati veliko dobrega. Zaupali smo sodiščem, kjer nas bo pravičnost pravne države, kot smo upali, zaščitila pred kapricami človeške vlade.

Sodišča pogosto prevzamejo vlogo državljana proti oblastem uradnikov. Njihova razsodba vedno znova omejuje birokratske pristojnosti. Pri izvoljeni izvršilni in zakonodajni oblasti državljan čuti, da je določeno stopnjo nadzora mogoče doseči po politični poti. Tradicija pravne države mu daje zaupanje v sodišča. Toda kako lahko vpliva na potek upravnih ukrepov? V ozadju takšne kritike je neprijeten občutek, da je moč vlade usmerjena v namene, ki so v nasprotju s cilji njegove skupine. Pogosto se zgodi, da je regulativni ukrep sprejet kljub nujnemu protestu tistih, ki jih zadeva. Zakonodajalec, ki ga podpira trenutno navdušenje javnosti, izpolni svojo dolžnost pri sprejemanju zakona in se posveti drugim zadevam. Birokrat je prepuščen izvrševanju zakona nad razburjeno skupino, ki se je tako znašla pod njegovo pristojnostjo. Posebni interesi ne nasprotujejo vladnim dejavnostim, če so v skladu z njihovimi cilji, ko pa so usmerjene v druge namene, se pojavi krik o vmešavanju birokracije.

Zakonodajalec pogosto zaradi naključne kombinacije političnih dejavnikov sprejme zakon. Upravna agencija postane odgovorna za njegovo izvajanje, zakonodajna volja pa je tako na nek način institucionalizirana in poosebljena. Razen v razmeroma redkih primerih, ko zakon postane zaradi neizvajanja neškodljiv, je zakonodajna volja zamrznjena, dokler se zakon ne spremeni. Medtem lahko sprememba gospodarskih ali političnih razmer preoblikuje razporeditev družbenih sil v skupnosti in s tem postavi zakon v nemilost, ne da bi bilo nujno, da bi se zaradi kritike spremenil. Pravna odgovornost uradnika ostaja enaka, obsodba, ki jo doživi, pa je cena za opravljanje njegovih očitnih dolžnosti.

Današnja vlada je v veliki meri predmet strokovne uprave. Izvršilni veji sta podeljena vse večja pooblastila, tudi za odločanje. Država je prevzela številne storitve, ki so bile v preteklosti prepuščene zasebnim podjetjem ali pa se jih sploh niso lotila. Te dejavnosti so omogočile, da so v vladi zastopani posebni interesi. Na eni izmed točk se izrazi njihova pravica, da svobodno uresničujejo svoje cilje; če so v navzkrižju z uresničevanjem širših ciljev

skupnosti, je treba v posameznih primerih dobro presoditi. Toda javni uslužbenec nima jasnih meril, na podlagi katerih bi lahko ravnal. Z eno besedo: naša sedanja birokracija je pridobila velika pooblastila, vendar ji primanjkuje smisla za vodenje in usklajevanje.

Predsednik je nominalni vodja uprave, vendar v sedanjih razmerah naloga usklajevanja presega zmogljivosti začasnih uslužbencev na tem položaju. Sistem upravnega prava bi lahko sčasoma pokazal meje birokratske odgovornosti in razvil koncept javnega interesa. Toda uradnik je danes v veliki meri izoliran, razen če so prisotni tisti interesi, na katere neposredno vplivajo posledice njegovega delovanja. Ti so v kontekstu njegovega upravnega okolja največji. Katera merila naj bi ga vodila? Javni interes je merilo, ki upravnega delavca vodi pri izvrševanju zakona. To je besedni simbol, ki naj bi v upravo vnesel enotnost, red in objektivnost. Ta pojem je za birokracijo to, kar je za sodstvo klavzula o pravičnem postopku. Njegov abstraktni pomen je nejasen, njegova uporaba pa ima daljnosežne učinke. Radijski komisarji so morali izvajati zakon v »javnem interesu, ugodju ali potrebi«. Trgovinski komisarji morajo izvajati zakon, če menijo, da je to »v interesu javnosti«. Kongres je pogosto pooblastil odbore in kvazisodne komisije, da določijo javni interes. Čeprav je pričakovano, da mora uradnik uravnotežiti interese nasprotujočih si skupin, ki so mu predložene, a manj jasno pa je, po kakšnih merilih mora tehtati njihove zahteve. Če je javni interes merilo, pomeni, da je to merilo neizvedljivo. Njegova vrednost je psihološka in ne presega pomena, ki ga mora vsak odgovorni javni uslužbenec najti v tej besedni zvezi. Uradnik, ki deluje v skladu s tem subjektivnim prepričanjem in je omejen z zakonsko določeno pristojnostjo, izbere med posebnimi interesi, ki jih ima pred seboj, kombinacijo, ki jo uradno potrdi. Tako se v praksi neizogibno zgodi, da pojem javnega interesa dobi vsebino s tem, da se poistoveti z interesi določenih skupin. Birokrat se znajde v podobnem položaju kot Rousseaujev državljani. Ta je moral glasovati v skladu s splošno voljo. Če se je ob štetju glasov znašel

v manjšini, je vedel, da je napačno ugibal o splošni volji. Uradnik pa si mora prizadevati delovati v javnem interesu, vendar brez premisleka, da bi svojo presojo preveril v birokratskem plebiscitu. Slediti mora svoji zvezdi, pri čemer mu je le malo jasno, kakšne so neposredne pasti na njegovi poti.

Upravitelj ima na voljo določene vodilne kriterije, ki jih določajo zakoni, vendar je v upravljalnem postopku neizogibno prisotna določena diskrecijska pravica. Lahko si pridobi podporo za svoje politike in do neke mere izbira svoje nasprotnike. Izbira je lahko ključnega pomena. S podporo skupinam, ki zahtevajo strogo razlago zakona, lahko doseže končni učinek, ki je precej drugačen od rezultata, ki bi bil posledica sodelovanja s tistimi, ki podpirajo liberalno razlago zakona. Morda bo celo podprl mnenja skupin, ki niso tako dobro organizirane ali agresivno usmerjene. Birokratova stiska je zdaj jasna. Posebnim interesom ni mogoče odreči glasu v državnih svetih, saj so prav njihovi interesi tisti, iz katerih se oblikuje javna blaginja. Po drugi strani pa je dobro usklajena in odgovorna birokracija nujna, če želimo doseči namen države. Rešitev liberalne demokratične države mora biti v vzpostavitvi delovnega odnosa med birokrati in posebnimi interesi odnosa, ki bo prvim omogočil uresničevanje namena države, drugim pa uresničevanje lastnih ciljev.

Takšen harmoničen odnos je v Združenih državah še toliko težji zaradi raznolikosti razmer v državi in raznolikosti dejavnosti, ki jih izvaja vlada. Poleg tega se zvezni uradniki ukvarjajo z nekaterimi problemi, kjer ne morejo izvajati prisilne oblasti. Uspešno upravljanje številnih zveznih služb je odvisno od sodelovanja državnih in lokalnih organov z nacionalno vlado. Povezave med skupnostjo in zvezno birokracijo je mogoče najbolje opisati in oceniti glede na posebne situacije, v katerih se vzpostavljajo. Težko je opisati ta razvoj na splošno. Uradniki, ki delujejo na svojih področjih, so uporabili svojo iznajdljivost in našli svoje rešitve. Javna uprava v dejanski praksi je proces, v katerem posameznik, ki deluje kot uradnik in v skladu s svojo razlago svoje pravne

odgovornosti, uporablja zakon za drugega posameznika, ki je v pravno podrejenem položaju. Javnost kot taka v tem procesu ni udeležena. Za uradnika, ki izvršuje zakon, je javnost le abstrakcija. Zakon uporablja en človek za drugega. Na področju razprave se javnost obravnava kot realnost in besede so namenjene prebivalstvu. Vendar je to enostranski odnos. Uradniki prejmejo številne odzive posameznikov, vendar je edini odziv, ki ga prejmejo od javnosti, tisti, ki ga lahko po lastni izbiri preberejo v zbirki individualnih odzivov.

Na splošno se lahko ti odzivi razvrstijo v natančnejše kategorije, zgrajene okoli poklic-

nega ali gospodarskega interesa. Kadar se to zgodi, uradnik ugotovi, da se lahko pogaja s skupinami, ki so artikulirane in samozave-stne zaradi skupnega interesa. Tako se pravo ne upravlja v vakuumu, temveč v okolju, ki ga sestavljajo vsi, ki imajo interes za uporabo ali neuporabo zakona. Uradnika obdaja mre-ža interesov in v tej mreži pogosto prevladuje nepredvidljiv »pajek«. Ta končni določevalec je lahko sodišče, zakonodajalec, nadrejeni upravni organ ali močan gospodarski interes. Upravitelj je le ena nit v zapleteni mreži po-litičnih, družbenih in gospodarskih sil. Jav-nost, gledano množično, je v tem kontekstu razmeroma nepomembna.

Zapiski o teoriji organizacije

Luther Gulick

Vsako obsežno ali zapleteno podjetje potrebuje veliko ljudi, da ga lahko vodi. Kjer sodeluje veliko ljudi, so najboljši rezultati zagotovljeni, če je delo med njimi razdeljeno. Teorija organizacije se torej ukvarja s strukturo koordinacije, ki je naložena enotam delitve dela v podjetju. Zato ni mogoče določiti, kako naj bo dejavnost organizirana, ne da bi hkrati preučili, kako naj bo delo razdeljeno. Delitev dela je temelj organizacije, pravzaprav razlog za organizacijo.

1. Delitev dela

Na začetku te razprave je primerno razmisliti o razlogih za delitev dela in njenih učinkih. Za naš namen zadošča, da opozorimo na naslednje dejavnike.

Zakaj deliti delo? Ker se ljudje razlikujejo po naravi, sposobnostih in spretnostih ter s specializacijo močno pridobijo na spretnosti; ker isti človek ne more biti hkrati na dveh mestih; ker je obseg znanja tako velik, da ga človek v svojem življenju ne more poznati več kot majhn delček. Z drugimi besedami, gre za vprašanje človeške narave, časa in prostora. V tovarni čevljev bi bilo mogoče zaposliti 1 000 ljudi, od katerih bi vsak izdelal celoten par čevljev. Vsak moški bi razrezal usnje, zašil zgornje dele, prišil podplat, pribil pete, namestil vezalke in vsak par zapakiral v škatlo. To delo lahko traja dva dni. Tisoč moških bi izdelalo 500 parov čevljev na dan. Prav tako bi bilo mogoče delo razdeliti med iste moške, ki bi uporabljali enake ročne metode, vendar na povsem drugačen način. Ena skupina moških bi bila zadolžena za rezanje usnja, druga za vstavljanje očesc, tretja za šivanje vrhov,

četrti za šivanje podplatov, peta za pribijanje pet, šesta za vstavljanje vezalk in pakiranje čevljev. Po zdravi pameti in izkušnjah vemo, da ta postopek prinaša dve veliki koristi: prva omogoča boljši izkoristek različnih spretnosti in sposobnosti različnih delavcev ter spodbuja razvoj specializacije; druga korist odpravlja izgubo časa, ki nastane, ko se delavec z noža, luknjača, igle ali šila, kladiiva ali mize seli za mizo, nakovalo ali stolček. Brez pritiska na delavca bi lahko v enem dnevu izdelali dvakrat več čevljev. Prišlo bi do dodatnih prihrankov, saj bi lahko vstavljanje vezalk in pakiranje dodelili nekvalificiranim in slabo plačanim delavcem. Poleg tega bi bilo pri rezanju usnja manj odpadka, saj bi bili manj spretni rezalci vzorcev izločeni in razporejeni na drugo delo. Poleg tega bi bilo mogoče iz istega vzorca z majhnim dodatnim naporom hkrati izrezati ducat vrhov čevljev. Vse te izboljšave bi sledile brez uvedbe novih strojev za varčevanje z delom.

Uvedba strojev poudari delitev dela. Že tako preprosta stvar, kot so žaga, pisalni stroj ali tranzit, zahteva večjo specializacijo in omogoča delitev delavcev na tiste, ki znajo, in tiste, ki ne znajo učinkovito uporabljati določenega instrumenta. Delitev dela na podlagi orodij in strojev, ki se uporabljajo pri delu, nedvomno delno temelji na sposobnosti, predvsem pa na razvoju in ohranjanju spretnosti z nenehnim rokovanjem. Specializirane spretnosti se ne razvijajo samo v povezavi s stroji in orodji. Razvijajo se naravno iz materialov, s katerimi se ravna, kot so les, govedo, barva ali cement. Podobno se pojavljajo pri dejavnostih, ki se osredotočajo na zapleteno vrsto medsebojno povezanih konceptov, načel in tehnik. Te so najbolj prepoznavne v poklicih, zlasti tistih, ki temeljijo na uporabi znanstvenega znanja, kot so inženirstvo, medicina in kemija. Vendar pa so enako prisotni tudi v pravu, ministrstvu, poučevanju, računovodstvu, navigaciji, letalstvu in na drugih področjih.

Narava teh delitev je pragmatična, kljub temu da je v njih prisoten element logike.

Vir: Gulick in L. Urwick, Papers on the Science of Administration (New York: Institute of Public Administration, 1937), str. 313. Ponatis z dovoljenjem založbe Blackwell Publishing.

Zato so podvržene postopnemu razvoju z napredkom znanosti, izumom novih strojev, napredkom tehnologije in spremembam družbenega sistema. A se zdi, da nenazadnje temeljijo na razlikah med posameznimi ljudmi. Vendar ne gre sklepati, da očitna stabilnost človeške narave, kakršnakoli že je, omejuje verjetni razvoj specializacije. Situacija je ravno obratna. Ker vsako področje znanja in dela napreduje, zato predstavlja vedno večji in bolj zapleten splet sorodnih načel, praks in veščin, ga bo vsak posameznik vedno manj sposoben usvojiti in ga ohraniti kot lastno znanje in usposobljenost na celotnem področju. Uveljavljala se bo vedno bolj drobna specializacija, saj znanje in veščine napredujejo, medtem ko človek miruje. Delitev dela in celovita organizacija sta tisti, s katerima se človeštvo dviguje v procesu civilizacije.

Omejitve delitve dela Obstajajo tri jasne omejitve, ki jih delitev dela ne more preseči. Prva je praktična in izhaja iz obsega dela, ki ga predstavlja število delovnih ur. Nič ne pridobimo z delitvijo dela, če delitev povzroči, da zastavljena naloga zahteva manj kot polni delovni čas enega človeka. V takih primerih mora delavec s krajšim delovnim časom svoj prosti čas zapolniti z drugimi nalogami, tako da se dejansko uvede nova kombinacija.

Druga omejitev izhaja iz tehnologije in običajev v določenem času in kraju. Na nekaterih področjih ne bi ničesar pridobili, če bi podjetništvo ločili od varstva in čiščenja cerkva; pri gradnji stavb je izredno težko na novo razdeliti nekatere vidike električnega in vodovodnega dela in jih učinkoviteje združiti zaradi sporov o pristojnosti obrtnih sindikatov; in očitno je neizvedljivo vzpostaviti delitev stroškovnega računovodstva na področju, na katerem še ni razvita tehnika obračunavanja stroškov.

Ta druga omejitev je očitno elastična. Lahko se spremeni s izumom in izobraževanjem. Če to ne bi bilo tako, bi se morali soočiti s statično delitvijo dela. Vendar je treba opozoriti, da ima izrazita sprememba dve nevarnosti. Močno omejuje trg dela, s katerega je mogoče črpati delavce, in zmanjšuje možnosti, ki so na voljo tistim, ki so usposobljeni za določeno specializacijo.

Tretja omejitev je, da delitev dela ne sme preseči fizične delitve v organsko delitev. Morda se zdi veliko bolj učinkovito, če se izrazimo s prisposodob, da je sprednja polovica krave na paši, zadnja pa v hlevu, kjer jo ves čas molzejo, vendar ta organska delitev ne bi bila uspešna. Podobno ni nobene koristi, če razdelimo nek proces na posamezne gibe, kot je lepljenje ovojnice, od tesno in zapleteno povezanih dejavnosti.

Lahko rečemo, da moramo dobro premisliti in se opredeliti, ali je dejavnost organska ali ne, ali je sploh deljiva na posamezne faze. Najboljši je pragmatični preskus, ki pokaže, ali se delitev obnese, če se pri delitvi kaj bistvenega uniči ali izgubi.

Celota in deli Aksiomatično je, da je celota enaka vsoti njenih delov. Toda pri delitvi vsake celote moramo biti prepričani, da je upoštevan vsak del, vključno z nevidnimi elementi ali celo odnosi. Marmorni pesek, v katerega lahko vandal spremeni Miloško Venero, ni enak kipu, četudi se ohrani vsako zrno. Prav tako drozg ne pomeni le perja, kosti, mesa in krvi; niti pisalni stroj nič ne pomeni, če si zamislimo le njegove sestavne dele. Podobno tudi delo, ki ga je treba opraviti, ni mogoče razdeliti na očitne sestavne dele brez velike nevarnosti, da se izgubi osrednja zasnova, delujoče razmerje, ujeta ideja.

Vse to je razvidno iz preprostega primera. Človek lahko zgradi hišo, postavi temelje, razreže tramove in deske, izdelava okvirje in vrata, položi tla, dvigne streho, ometava stene, vgradi ogrevalni in vodovodni sistem, napelje električno napeljavo, položi tapete in zunaj pobarva objekt. Toda če bi vse to storil posameznik, bi večino dela opravila neizkušena roka, veliko materiala bi se uničilo, delo pa bi zahtevalo več mesecev njegovega časa. Po drugi strani pa se lahko celotno delo pri gradnji hiše razdeli med skupino moških. Eden bi lahko naredil temelje, zgradil dimnik in ometal stene; drugi bi lahko postavil ogrodje, rezal les in deske, dvignil streho in opravil vsa tesarska dela; tretji bi lahko opravil vse vodovodne napeljave; četrti položil tapete in pobarval, četrti napeljal električno napeljavo. Ko nekdo sam gradi hišo, načrtuje med delom; sproti od-

loča, kaj bo naredil najprej in kaj potem. Ko več ljudi gradi hišo, usklajevanja med posamezniki tudi ne smemo pozabiti. Toda hiša je najbolje zgrajena takrat, če arhitekt izdela načrt, da vsak kvalificiran delavec ve, kaj in kdaj mora kaj storiti.

Pri delitvi dela med različno usposobljenimi delavci je treba poiskati tudi strokovnjaka za načrtovanje in usklajevanje. V nasprotnem primeru se izgubi veliko časa, ker se delavci lahko medsebojno ovirajo, ker ni materiala, ko je potreben. Posamezne stvari se lahko delajo v napačnem vrstnem redu in lahko pride celo do različnih mnenj o bistvenih elementih hiše. Samoumevno je, da bolj ko je delo razdeljeno, večja je nevarnost zmede in večja je potreba po splošnem nadzoru in usklajevanju. Usklajevanje ni nekaj, kar se razvije po naključju. Pridobiti ga je treba z inteligentnim, energičnim, vztrajnim in organiziranim prizadevanjem.

2. Koordinacija dela

Če je delitev dela neizogibna, postane koordinacija obvezna. Vendar pa do usklajevanja ne vodi samo ena pot. Izkušnje kažejo, da ga je mogoče doseči na dva načina, in sicer:

1. Z organizacijo, tj. z medsebojnim povezovanjem delitve dela tako, da se delo dodeli ljudem, ki so razporejeni v strukturo pooblastil, ki se usklajujejo z ukazi nadrejenih podrejenim, in segajo od vrha do dna celotnega podjetja.
2. S prevlado ideje, tj. z razvojem inteligentne enotnosti namena v glavih in volji tistih, ki delajo skupaj kot skupina, tako da bo vsak delavec po svoji volji svojo nalogo spretno in z navdušenjem vključil v celoto.

Ti dve načeli usklajevanja se ne izključujeta, pravzaprav nobeno podjetje ni zares učinkovito, če ne uporablja obeh. Velikost in čas sta velika omejitvena dejavnika pri razvoju koordinacije. V majhnem podjetju reševanje problemov ni težavno; struktura pooblastil je preprosta, osrednji namen pa je blizu vsakemu delavcu. V velikem in zapletenem podjetju se organizacija zaplete, pristojnosti se

prepletejo in obstaja nevarnost, da bodo delavci pozabili, da obstaja kakršen koli osrednji namen, in bodo svoje najboljše moči posvetili le svojemu individualnemu napredku in karijeri.

Pri koordinaciji sta izredno pomembna medsebojno povezana elementa - čas in navada. Človek je bitje navade. Če se podjetje gradi postopoma, od začetka, se osebje uvaja korak za korakom. Ko se pojavijo težave, jih je mogoče odpraviti in od takrat naprej se jih odpravlja po novi metodi z zavedanjem, da smo ji kos. Navade se lahko osvojijo z urjenjem, kot se to počne v vojski. Ko pa je treba čez noč ustanoviti ali spremeniti veliko novo podjetje, se pojavijo resnične težave pri usklajevanju. Dejavnik navade postane resna ovira, kadar časa ni na voljo, torej kadar vlada spremembe. Zato je treba k vprašanju usklajevanja pristopiti z različno pozornostjo v majhnih in velikih podjetjih; v preprostih in zapletenih razmerah; v stabilnih in novih ali spreminjajočih se organizacijah.

Koordinacija prek organizacije Organizacija kot način usklajevanja zahteva vzpostavitev sistema pooblastil, s katerim se osrednji namen ali cilj podjetja uresničuje s skupnimi prizadevanji številnih strokovnjakov, od katerih vsak dela na svojem področju ob določenem času in na določenem kraju. Dolgoletne izkušnje jasno kažejo, da takšna struktura oblasti ne zahteva le veliko ljudi, ki delajo na več mestih ob izbranem času, temveč tudi eno vodilno izvršilno oblast.¹ Problem organizacije tako postane problem vzpostavitve učinkovite mreže komunikacije in nadzora med izvršilno oblastjo v središču in podenotami dela na obrobju. Naslednja shema lahko služi za nadaljnjo opredelitev problema:

- I. Opredelitev dela, ki ga je treba opraviti, na primer oskrba s čisto vodo za vse ljudi in industrijo na določenem območju po najnižjih možnih stroških.
- II. Zagotovite vodjo, ki bo poskrbel za uresničitev cilja.
- III. Določite vrsto in število individualiziranih in specializiranih delovnih enot, na katere bo treba razdeliti delo. Kot smo videli zgoraj, je ta delitev delno odvisna od obsežnosti dela (nobena končna deli-

tev na splošno ne more biti tako majhna, da bi zahtevala manj kot polni delovni čas enega delavca) in od stanja tehnološkega in družbenega razvoja v določenem času.

IV. Vzpostavitev in izpopolnitev strukture pristojnosti med direktorjem in končnimi delovnimi pododdelki. Prav ta četrti korak je osrednja skrb teorije organizacije.

Naloga te organizacije (IV.) je, da direktorju (II.) omogoči, da usklajuje in daje energijo vsem delovnim pododdelkom (III.), tako da je mogoče učinkovito doseči glavni cilj (I.).

Obseg nadzora Pri tem podvigu se že na začetku soočimo z neizprosnimi omejitvami človeške narave. Tako kot človekova roka lahko zaobjame le omejeno število tipk na klavirju, tako lahko človekov um in volja zmoreta le omejeno število neposrednih vodstvenih stikov. Omejitev nadzora je deloma povezana z omejitvami znanja, še bolj pa z omejitvami časa in energije. Zato lahko vodja podjetja sam vodi le nekaj ljudi. Te pa pooblasti, da vodijo druge, ti pa bodo vodili še druge, dokler ne doseže zadnjega človeka v organizaciji.

Ta pogoj, ki ga za vse organizacije postavljajo omejitve obsega nadzora, se seveda razlikuje pri različnih vrstah dela in v različno velikih organizacijah. Kadar je delo rutinsko, ponavljajoče se, merljivo in homogeno, lahko en človek vodi več deset delavcev. To še posebej velja, kadar so vsi delavci v eni sami sobi. Kadar je delo raznoliko, kakovostno in zlasti kadar so delavci razpršeni, lahko en človek nadzoruje le nekaj delavcev. Ta raznolikost, razpršenost in ciljnost je seveda najbolj očitna na samem vrhu vsake organizacije. Iz tega sledi, da so omejitve, ki jih nalaga obseg nadzora, najbolj očitne na vrhu organizacije, neposredno pod vodstvom samega vodje.

Ko pa želimo ugotoviti, koliko neposredno podrejenih lahko direktor podjetja učinkovito nadzoruje, vstopimo na področje, ki še ni bilo dovolj znanstveno preučeno, da bi lahko dali dokončen odgovor. Sir Ian Hamilton pravi: »Bolj ko se približujemo vrhovnemu vodji celotne organizacije, bolj bi si morali prizadevati za skupine po tri; bolj ko se približujemo vznožju celotne organizacije (linijski pehoti), bolj si moramo prizadevati za skupine po šest.«²

Britanski Odbor za vladne stroje iz leta 1918 je prišel do zaključka, da bi moral biti kabinet maloštevilčen po možnosti deset ali največ dvanajst.³ Henri Fayol je dejal: »[V Franciji] ima minister dvajset pomočnikov, medtem ko upravna teorija pravi, da vodja na čelu velikega podjetja ne sme imeti več kot pet ali šest.«⁴ Graham Wallas je izrazil mnenje, da se kabinet ne bi smel povečati nad število deset ali dvanajst, pri katerem je organizirana ustna razprava najučinkovitejša.⁵ Léon Blum je za Francijo priporočal predsednika vlade s tehničnim kabinetom po vzoru britanskega vojnega kabineta, ki ga je sestavljalo pet članov.⁶

Ni težko razumeti, zakaj prihaja do takšnih razhajanj v izjavah med avtoritetami, ki se strinjajo glede temeljev. Deloma izhaja iz razlik v sposobnostih in delovnih navadah posameznih opazovanih vodstvenih delavcev, deloma pa iz neprimerljive narave dela, ki ga pokrivajo. Zdi se, da je bilo premalo pozornosti namenjeno trem dejavnikom: elementu raznolikosti funkcij, elementu časa in elementu prostora. Vodja javnih del lahko učinkovito sodeluje z več neposredno podrejenimi kot general vojske, saj bodo vsi njegovi podrejeni v oddelku za javna dela večinoma s področja inženirstva, medtem ko so v vojski zbrane različne službe – za komunikacijo, kemijo, letalstvo, strelivo, motorizirana služba, inženirstvo, oskrbo, transport itd. Kot je bilo navedeno zgoraj, je pomemben tudi element časa. V stabilni organizaciji se lahko izvršni direktor ukvarja z več neposredno podrejenimi kot v novi ali spreminjajoči se organizaciji. Podobno tudi prostor vpliva na obseg nadzora. Organizacijo, ki se nahaja v eni stavbi, lahko nadzoruje več neposredno podrejenih kot isto organizacijo, če je razpršena po več mestih. Če je organizacija razpršena, ni potreben le večji nadzor in s tem več nadzornega osebja, temveč tudi manjše število stikov z izvršnim direktorjem, saj ima izvršni direktor večje težave pri spoznavanju podrobnosti oddaljene organizacije, da bi lahko pametno opravljal svoje delo. Ker se tem spremenljivkam ne pripisuje dovolj velikega pomena, se je znanstvena veljavnost omejila na trdi-

tev, da lahko en človek nadzoruje le tri, pet, osem ali dvanajst neposredno podrejenih.

Vendar pa ti pomisleki ne odpravljajo problema. Prej kažejo na potrebo po nadaljnjih raziskavah. Tudi brez njih lahko ugotovimo, da ima lahko vodja organizacije opravka le z nekaj neposredno podrejenimi; da to število ni odvisno le od narave dela, ampak tudi od narave vodje; in da mora biti število neposredno podrejenih v veliki, raznoliki in razpršeni organizaciji še manjše kot v homogeni in enotni organizaciji, da bi dosegli enako stopnjo usklajenosti.

En vodja Že od najzgodnejših časov je bilo znano, da pri neenotnem poveljevanju ne nastane nič drugega kot zmeda. »Človek ne more služiti dvema gospodarjema,« so navajali kot teološki argument, saj je bilo to sprejeto kot načelo medčloveških odnosov v vsakdanjem življenju. V upravi je to znano kot načelo »enotnosti ukazov«. ⁷ Načelo je mogoče navesti takole: Delavec, ki dobiva ukaze od več nadrejenih, bo zmeden, neučinkovit in neodgovoren; delavec, ki dobiva ukaze le od enega nadrejenega, je lahko metodičen, učinkovit in odgovoren. Enotnost poveljevanja se torej nanaša na tiste, ki jim je ukazano, in ne na tiste, ki izdajajo ukaze. ⁸

Pomena tega načela v procesu usklajevanja in organiziranja ne smemo pozabiti. Pri vzpostavljanju strukture usklajevanja pogosto pride do skušnjave, da bi za človeka, ki opravlja delo in ima več kot eno razmerje, določili več kot enega nadrejenega. Celo tako velik filozof upravljanja, kot je bil Taylor, je napravil to napako, ko je postavil ločene mojstre za ravnanje s stroji, z materiali, s hitrostjo itd., pri čemer je imel vsak od njih pravico ukazovati neposredno posameznemu delavcu. ⁹ Strogo spoštovanje načela enotnosti vodenja ima lahko svoje absurde; vendar so ti nepomembni v primerjavi z gotovostjo zmede, neučinkovitosti in neodgovornosti, ki nastanejo zaradi kršitve tega načela.

Tehnična učinkovitost Problem zagotavljanja tehnične učinkovitosti ima več vidikov. Večina od njih nas tukaj neposredno ne zadeva. Obširno so jih obravnavali avtoritete, kot so Taylor, Dennison in Kimball, njihove posledice za splošno organizacijo pa Fayol,

Urwick, Mooney in Reiley. Obstaja pa koncept učinkovitosti, ki nas pri obravnavi teorije organizacije močno zadeva. To je načelo homogenosti.

Avtoritete na številnih področjih so ugotovile, da je učinkovitost delovne skupine neposredno povezana s homogenostjo dela, ki ga opravlja, postopkov, ki jih uporablja, in ciljev, ki jih vodijo. Skupina mora biti enotna od vrha do dna, voditi jo mora duh sodelovanja in povezovanja. Iz tega sledi, da bo vsaka organizacijska struktura, ki v enoti združuje delovne oddelke, ki niso homogeni glede dela, tehnologije ali namena, naletela na nevarnost trenj in neučinkovitosti. Prav tako enote, ki temelji na določeni specializaciji, ne more tehnično voditi laik. Na področju državne uprave pogosto opazimo slabe rezultate v nehomogenih upravnih oddelkih. Na splošno velja, da kmetijskega razvoja in izobraževanja ne morejo upravljati tisti, ki izvajajo nadzor nad škodljivci in boleznimi, saj uspeh prvega temelji na prijateljskem sodelovanju in zaupanju kmetov, medtem ko sleherni nadzor vzbuja odpor in sumničavost. Podobno dejavnosti, kot je nadzor nad zdravili, ki so bile uvedene zaradi varstva potrošnikov, ne najdejo ustreznega prostora v oddelkih, v katerih prevladujejo interesi proizvajalcev. V večjih mestih in zveznih državah je bilo ugotovljeno, da bolnišnic ne more tako dobro upravljati zdravstveni oddelek, kot če so ustanovljene neodvisno v ločenem oddelku ali vsaj v uradu s široko avtonomijo. Na splošno velja, da je treba ločiti upravo za javno blaginjo in policijsko upravo ter upravo za javno zdravje in socialno skrbstvo, čeprav obe kombinaciji lahko pod posebnimi pogoji uspešno delujeta. Nihče ne bi pomislil na združevanje oskrbe z vodo in javnega izobraževanja ali davčne uprave in javne rekreacije. V vsakem od teh primerov je razvidno, da so nekateri elementi dela ali tehnologije za dosego zelenega cilja nehomogeni.

Druga faza združevanja nezdržljivih funkcij v istem uradu se kaže v običajni ameriški praksi imenovanja nekvalificiranih laikov in politikov na tehnična delovna mesta ali za tehnično vodenje visoko specializiranih služb. Kot je že pred generacijo poudaril

dr. Frank J. Goodnow, imamo tu opravlja z dvema heterogenima funkcijama, politiko in upravo, katerih kombinacije ni mogoče izvajati v okviru strukture uprave, ne da bi to povzročilo neučinkovitost.

Caveamus Expertum. Uporaba načela homogenosti ima svoje pasti, zato je potrebna previdnost. Vsak visoko usposobljeni strokovnjak, zlasti v učenih poklicih, ima globok občutek vsevednosti in željo po popolni neodvisnosti v službi družbe. Kadar je zaposlen v vladi, natanko ve, kaj ljudje potrebujejo, celo bolje kot oni sami, in ve, kako to storitev opraviti. Običajno se ne zmeni za vse druge potrebe, saj je njegova izrazita naravnost k učinkovitem iskanju rešitev. Vsakršno omejevanje, ki se nanaša nanj, doživlja kot omejevanje svobode, vsaka kritika pa naj bi izvirala iz nevednosti ali ljubosumnja. Vsako povečanje proračuna, ki ga zagotovi, je v javnem interesu, medtem ko je povečanje, zagotovljeno iz drugih virov, zanj čista potrata. Njegova prizadevanja in manevri za širitev segajo v javno izobraževanje in državljansko organiziranost, medtem ko so podobna prizadevanja drugih le propaganda in politika.

Druga lastnost strokovnjaka je njegova težnja po prevzemanju znanja in avtoritete na področjih, za katera ni usposobljen. V tem so vzgojitelji, odvetniki, duhovniki, admirali, zdravniki, znanstveniki, inženirji, računovodje, trgovci in bankirji enaki, ko dosežejo tehnično usposobljenost ali uspeh na nekem področju, mislijo, da je ta usposobljenost splošna lastnost, ki se ne da ločiti od področja in je lastna njim samim. Brez zadrege se podajo na druga področja. Ne zavedajo se, da »cesarjeva oblačila« enega kraljestva ne dajejo suverenosti v drugem kraljestvu, ampak da tam učinkujejo kot maškarada.

Strokovnjak se spozna na svoje področje. Družba ga potrebuje in jih mora imeti vedno več, saj je tehnično znanje vedno obsežnejše. Toda zgodovina nam kaže, da je navaden človek na dolgi rok boljši ocenjevalec svojih potreb kot katerakoli skupina strokovnjakov. Kralji in vladajoči razredi, duhovniki in preroki, vojaki in pravniki, če jim je bilo dovoljeno vladati, so namesto da bi služili človeštvu, na koncu pogosto bolj zavirali napredek člo-

veške blaginje, kot pa ga pospeševali. Pravo mesto strokovnjaka je, kot je lepo rečeno »na klic, ne na vrhu« (angl. *on tap, not on top*). Na tej filozofiji temelji bistvena veljavnost demokracije, saj je demokracija način vladanja, v katerem je navaden človek končni sodnik o tem, kaj je zanj dobro.

Učinkovitost pomaga ustvarjati življenje bogatejše in varnejše, zato jo je treba omogočati s pomočjo tehničnih strokovnjakov, ki pa ne smejo biti oproščeni nadzora. Toda vlada mora znati vzpostavljati nadzor, če želi biti učinkovita.

3. Organizacijski vzorci

Ena od temeljnih razlik v razpravah o teoriji organizacije je smer delovanja. Nekatere oblasti delujejo in razmišljajo od zgoraj navzdol, medtem ko druge delujejo in razmišljajo od spodaj navzgor. To je povsem naravno, saj nekatere organe zanimajo predvsem izvršilni organi in problemi centralnega upravljanja, druge pa posamezne službe in dejavnosti. Tisti, ki delajo od zgoraj navzdol, na organizacijo gledajo kot na sistem delitve podjetja pod vodjo izvršilne oblasti, medtem ko tisti, ki delajo od spodaj navzgor, na organizacijo gledajo kot na sistem združevanja posameznih enot dela v agregate, ki so podrejeni vodji izvršilne oblasti. Mogoče je trditi, da oba pristopa vodita k obravnavi celotnega problema, tako da ni tako pomembno, s katere strani gledamo na organizacijo. Vsekakor pa je zelo pomembna praktična razlika: tisti, ki delajo od zgoraj navzdol, se morajo varovati pred nevarnostjo žrtvovanja učinkovitosti posameznih služb v svoji vnemi, da bi dosegli vzorčno strukturo na vrhu, medtem ko se morajo tisti, ki začnejo od spodaj, varovati pred nevarnostjo onemogočanja usklajevanja v svoji vnemi, da bi razvili učinkovite posamezne službe.

V vsaki praktični situaciji se je treba problema organizacije lotiti v obeh smereh: od zgoraj navzdol in od spodaj navzdol. To še posebej velja za reorganizacijo delujočega podjetja. Ali ni mogoče, da je ta praktična nujnost tudi teoretično ustrezen postopek? V tem primeru bi načrt organizacije ali reorga-

nizacije razvijali tako od zgoraj navzdol kot od spodaj navzgor, v središču pa bi ju uskladili. Pri načrtovanju prvih pododdelkov pod vodstvom glavnega izvršnega direktorja mora veljati načelo omejitve obsega nadzora; pri oblikovanju prvih agregatov specializiranih funkcij mora veljati načelo homogenosti. Če ima katero koli podjetje tak nabor funkcij, da prve delitve od zgoraj navzdol ne ustrezajo zlahka prvim združbam od spodaj navzgor, je treba uvesti dodatne delitve in dodatne združbe, vendar je treba na vsakem naslednjem koraku vse manj strogo upoštevati obe nasprotujoči si načeli, dokler ne pride do njunega združevanja.

Zanimiv primer je bil načrt reorganizacije mesta New York. Komisija za statut iz leta 1934 se je problema lotila z odločitvijo, da zmanjša število oddelkov in ločenih dejavnosti s približno 60 na obvladljivo število. Po posvetovanjih z uradniki različnih mestnih služb je bila enako prepričana, da števila ni mogoče zmanjšati pod 25, ne da bi v oddelke združili dejavnosti, ki nimajo ničesar skupnega ali pa so si dejansko nasprotujoče. To je bilo še vedno preveč za učinkovit nadzor s strani glavnega izvršnega direktorja. Avtor je kot rešitev predlagal, da se v statutu predvidi delitev izvršilne oblasti z imenovanjem treh ali štirih pomočnikov župana, ki bi jim župan lahko dodelil del svoje naloge širokega nadzora in usklajevanja. V skladu s tem načrtom bi pomočniki župana predložili županu v odločanje vse nove in pomembne zadeve, zaradi stalnih tesnih stikov bi poznali njegovo miselno naravnost v vseh pogledih in bi ga lahko razbremenili številnih podrobnosti, ne da bi se kakor koli vmešavali v izvajanje politike. Po takem načrtu bi lahko bil en pomočnik župana zadolžen za splošno vodenje tako različnih služb, kot so policija, parki, bolnišnice in pristanišča, ne da bi pri tem kršil načelo homogenosti, bolj kot če bi te dejavnosti spadale pod župana samega, kar je v demokratično nadzorovani vladi navsezadnje najpomembnejša potreba. To ne pomeni kršitve načela homogenosti, če se pomočniki župana izogibajo tehnologiji služb in se posvečajo širšim vidikom upravljanja in usklajevanja, kot bi to storil sam župan. Pomočniki so bili

zamišljeni kot del županstva in ne kot del služb. To pomeni, da niso predstavljali vrha strukture, zgrajene od spodaj navzgor, temveč osnovo strukture, razširjene od zgoraj navzdol, katere cilj je bil za štirikrat povečati število točk učinkovitega stika med izvršno oblastjo in službami.¹⁰

Organizacija izvršilne funkcije Učinek zgoraj predstavljenega predloga je organizacija in institucionalizacija izvršilne funkcije kot take, da bi bila lahko bolj ustrezna v zapletenih razmerah. V resnici to ni nova zamisel. Od izvršnega direktorja ne pričakujemo, da bo sam pisal pisma. To počne njegova tajnica, ki je del njegove pisarne in mu pomaga pri opravljanju njegovega dela. Mesto tajnice ni vključeno v noben oddelek, ampak je del izvršnega direktorja samega. Podobno, čeprav na drugačni ravni, lahko organiziramo tudi druge faze dela izvršnega direktorja.

Pred tem pa je treba imeti jasno predstavo o samem delovnem mestu. To nas neposredno pripelje do vprašanja: Kaj je del glavnega izvršnega direktorja? Kaj počne? Odgovor je POSDCORB. POSDCORB je seveda izmišljena beseda, katere namen je opozoriti na različne funkcionalne elemente dela glavnega izvršnega direktorja, saj sta uprava in vodenje izgubila vso specifično vsebino.¹¹ POSDCORB je sestavljen iz začetnic in pomeni naslednje dejavnosti:

Planiranje, tj. načrtovanje stvari, ki jih je treba opraviti, in metod za njihovo izvedbo, da se doseže cilj, ki si ga je zastavilo podjetje.

Organiziranje, to je vzpostavitev formalne strukture pooblastil, s katero se uredijo, opredelijo in uskladijo delovne enote za doseganje določenega cilja.

Kadrovanje (angl. staffing), to je celotna kadrovska funkcija, ki vključuje uvajanje in usposabljanje osebja ter vzdrževanje ugodnih delovnih pogojev.

Vodenje (angl. directing), to je stalna naloga sprejemanja odločitev in njihovega ubesedovanja v posebnih in splošnih ukazih in navodilih ter vodenje podjetja.

Koordiniranje je zelo pomembna naloga medsebojnega povezovanja različnih delov dela.

Poročanje (angl. reporting) je obveščanje tistih, ki jim je vodja odgovoren o tem, kaj se dogaja, kar vključuje obveščanje sebe in svojih podrejenih s pomočjo evidenc, raziskav in pregledov.

Pripravo proračuna (angl. budgeting) z vsem, kar je povezano s pripravo proračuna v obliki davčnega načrtovanja, računovodstva in nadzora.

Ta opis dela izvršnega direktorja je povzet po funkcionalni analizi, ki jo je Henri Fayol razvil v svojem delu *Industrijska in splošna uprava*. Verjamemo, da bodo tisti, ki upravo poznajo od blizu, v tej analizi našli veljaven in koristen vzorec, v katerega je mogoče umestiti vse glavne dejavnosti in dolžnosti vsakega vodje uprave. Če teh sedem elementov lahko sprejmemo kot glavne naloge izvršnega direktorja, iz tega sledi, da jih je mogoče ločeno organizirati kot pododdelke izvršnega direktorja. Potreba po takšni delitvi je v celoti odvisna od velikosti in zapletenosti podjetja. V največjih podjetjih, zlasti kadar izvršni direktor dejansko ne more opravljati dela, ki mu je naloženo, se lahko domneva, da je treba enega ali več delov POSDCORB organizirati kot podorganizacijo.

OPOMBE

1. To pomeni, kadar je organizacija osnova za usklajevanje. Kadar je osrednji izvršilni organ sestavljen iz več oseb, ki svoje funkcije izvajajo skupaj z večino glasov kot v upravnem odboru, je to z vidika organizacije še vedno »en sam organ«; kadar je osrednji izvršilni organ v resnici sestavljen iz več oseb, ki delujejo svobodno in neodvisno, potem ni mogoče reči, da je organizacija podlaga za usklajevanje; gre prej za prevlado ideje in spada pod drugo zgoraj navedeno načelo.
2. Sir Ian Hamilton, *The Soul and Body of an Army* (London: Arnold, 1921), str. 230.
3. Velika Britanija. Ministrstvo za obnovo. Poročilo odbora za vladne stroje. (London: H. M. Stationery Office, 1918), str. 5.
4. Henri Fayol, *The Administrative Theory in the State* (govor pred Drugim Mednarodni kongres upravnih znanosti v Bruslju, 13. septembra 1923).
5. Graham Wallas, *The Great Society* (London: Macmillan, 1919), str. 264.
6. Léon Blum, *La réforme gouvernementale* (Pariz, Grasset: 1918; ponatis 1936), str. 59.
7. Henri Fayol, *Industrial and General Administration*, prev. J. A. Coubrough (Ženeva: International Management Association, 1930).
8. Fayol slednje imenuje enotnost usmerjanja.
9. Frederick Winslow Taylor, *Shop Management* (New York: Harper and Row, 1911), str. 99.
10. To priporočilo je bilo predstavljeno tudi Thatcherjevi komisiji za listino iz leta 1935, pri kateri je bil avtor svetovalec. Prvi korak v tej smeri je bil narejen v oddelku 9 poglavja I nove listine, ki predvideva namestnika župana in drugo pomoč, ki se lahko določi z odlokom.
11. Glej zapisnik konference *Princeton Conference on Training for the Public Service*, 1935, str. 35. Glej tudi kritiko te analize v Lewis Meriam, *Public Service and Special Training* (Chicago: University of Chicago Press, 1936), str. 1, 2, 10 in 15, kjer je ta funkcionalna analiza napačno interpretirana kot izjava o kvalifikacijah za imenovanje.

Poročilo predsednikovega odbora za upravno vodenje

Louis Brownlow, Charles E. Merriam
in Luther Gulick

Ameriški izvršni direktor

Potreba po ukrepanju pri uresničevanju demokracije je bila leta 1789 enako nujna kot danes. Ustanovni očetje niso po naključju ameriške izvršilne oblasti v ustavi postavili na trdne temelje. V času Statuta konfederacije je s skoraj brezglavo vlado in upravljanjem s strani odbora ameriško republiko pripeljala na rob propada. Naši predniki so se odcepili od dedne vlade in stavili na demokratično vladavino, vendar niso našli načina, kako novo demokracijo usposobiti za delovanje. Zato je bil zahteven namen, da se odločno določi predsedstvo, ki naj bi bil nacionalni urad. Predsednik je dejansko edini nacionalni funkcionar, ki predstavlja celoten narod. Nekateri omahljivci so oklevali, ko so predsedniku zagotovili volitve, neodvisne od kongresa, daljši mandat kot večini guvernerjev tistega časa, dolžnost obveščanja kongresa o stanju v Uniji in priporočanje v obravnavo »ukrepov, za katere oceni, da so potrebni in smotrni«, dvotretjinski veto, široko pooblastilo za imenovanje ter vojaška in diplomatska pooblastila. Vendar je bila ta zadržanost premagana in vzpostavljena je bila demokratična izvršilna oblast.

Ameriško izvršno oblast, ki je opremljena s temi širokimi ustavnimi pooblastili, okrepjenimi z zakoni, običaji in splošnim soglasjem, je treba obravnavati kot enega največjih prispevkov našega naroda k razvoju sodobne demokracije, edinstveno institucijo, katere

Vir: Predsednikov odbor za upravno upravljanje, Upravno upravljanje v vladi Združenih držav Amerike, 8. januar 1937 (Washington, D.C.: Urad vlade ZDA za tiskanje, 1937), str. 16.

vrednost je očitna tako v obdobjih stresa in napetosti kot v obdobjih miru.

Ameriška izvršna oblast kot instrument za uresničevanje presoje in volje ljudstva zavzema zavirljivo mesto med izvršnimi oblastmi držav sveta, saj združuje elemente ljudskega nadzora in sredstva za odločno delovanje in vodenje ter združuje stabilnost in prilagodljivost. Ameriška izvršna oblast kot institucija stoji nasproti tistim, ki zmotno trdijo, da mora demokracija propasti, ker ne more hitro odločati niti odločno delovati.

Ameriško predsedstvo združuje vsaj tri pomembne funkcije. Z enega vidika je predsednik politični voditelj vodja stranke, vodja kongresa, vodja ljudstva. Z drugega vidika je vodja naroda v slovesnem pomenu besede, simbol naše ameriške nacionalne solidarnosti. S še enega vidika je predsednik glavni izvršni organ in upravitelj v zveznem sistemu in službi. V mnogih vrstah vlad so te naloge razdeljene ali le delno združene, v Združenih državah pa so bile vedno združene v eni in isti osebi, katere dolžnost je, da opravlja vse te naloge.

Vaš odbor za upravno upravljanje je bil zaprosen, da razišče in poroča zlasti o zadnji funkciji, in sicer o upravnem upravljanju, organizaciji za opravljanje nalog, ki jih ima predsednik pri izvajanju izvršilne oblasti, ki mu jo podeljuje ustava Združenih držav Amerike.

Izboljšanje vladnega aparata

V naši zgodovini smo se tu in tam ustavili, da bi preverili, kako dobro se duh in namen naroda uresničujeta v mehanizmih aktualne vlade. Vedno smo se v znamenju preudarnosti in napredka odločili za spremembe in izboljšave. Naša vlada je med prvimi v svoji uradni ustavi vgradila princip spreminjanja in tako se Amerika od začetka naše zgodovine razvija v duhu postopnih sprememb, da se lahko hitro prilagaja razmeram, ki se spreminjajo hitreje kot drugod.

Po državljski vojni, ko so se z rastjo naroda in njegove moči naloge in odgovornosti naše vlade povečevale, je bilo narejenih nekaj pomembnih poskusov, da bi naš upravni sistem sledil novim časom. Atentat na predsednika Garfielda, ki ga je zagrešil razočarani iskalec službe, je narod vzpodbudil proti sistemu plenjenja in pripeljal do sprejetja zakona o državni službi iz leta 1883. Že pol stoletja se trudimo, da bi načelo tega zakona postalo učinkovito. Zaradi zmede na področju fiskalnega upravljanja sta bila leta 1921 ustanovljena Urad za proračun in proračunski sistem. Še vedno si prizadevamo uresničiti cilj, ki je bil takrat zastavljen.

Zdaj se ponovno soočamo s problemom prilagajanja vlade, deloma zaradi težkih let industrijske krize, deloma zaradi rasti naroda in spremljajočih socialnih problemov našega časa. Nacionalna produktivnost se lahko še močno poveča, prav tako pa je treba popraviti veliko napak v spregledanih načinih človeškega življenja. Treba je izboljšati vladni mehanizem, da se bo lahko odzval na nove pogoje in nas pripravil na probleme, ki so pred nami.

Ker se soočamo z enim najbolj težavnih obdobji v vsej zgodovini človeštva, želimo, da bi čim bolj izkoristili vse nacionalne vire in uresničili svoje demokratične zahteve. Če Amerika propade, propadejo upi in sanje o demokraciji po vsem svetu. Zadano nalogo bomo odgovorno opravili in pri tem prizadevanju bomo vztrajali, saj ne želimo živeti na svojih lovorikah.

V nacionalni vladi iščemo sodobne vrste upravljanja, ki so najbolj primerne za zahtevne razmere, s katerimi se bomo srečevali doma in drugod po svetu. Kar zadeva načine in sredstva za izboljšave, se seveda mnenja in presoje razlikujejo, vendar pa lahko le »prevarantski« načrt nasprotuje skrbni pozornosti do najboljših in najzanesljivejših praks upravljanja, ki so na voljo ameriškemu narodu pri opravljanju njegovih odgovornosti.

Temelji vladne učinkovitosti

Učinkovitost vlade temelji na dveh dejavnikih: soglasju v vladi in dobrem upravljanju. V demokraciji je soglasje lahko doseči,

čeprav ne brez navora, saj je temelj ustave. Učinkovito upravljanje v demokraciji je dejavnik posebnega pomena. Resnična učinkovitost mora biti vgrajena v strukturo vlade, tako kot je vgrajena v stroj.

Na srečo so temelji učinkovitega upravljanja v javnih in zasebnih okoljih dobro utečeni. Pojavili so se povsod, kjer so pri nekem skupnem cilju ljudje sodelovali, bodisi v državi, cerkvi, zasebnem združenju ali gospodarski družbi. Vpisani so bili v ustave, statute in ustanovne listine, prav tako obstajajo kot delovne navade v vsakdanjem življenju vseh organiziranih narodov. Preprosto povedano, ti kanoni učinkovitosti zahtevajo odgovornega in učinkovitega izvršnega direktorja, ki predstavlja središče energije, usmerjanja in upravnega vodenja, sistematično organizacijo vseh dejavnosti, pri čemer mu pomaga usposobljeno osebje, tudi za vzpostavitev ustreznih vodstvenih in kadrovskih agencij. Obstajati morajo tudi določbe za načrtovanje, popoln davčni sistem in sredstva za odgovornost izvršnega direktorja za njegov program.

Ta načela, ki izhajajo iz bogatih izkušenj pri vodenju velikih podjetij, lahko veljajo za prvo zahtevo dobrega upravljanja. V njih je zajeta vsebina upravnega upravljanja, kot je obravnavana v tem poročilu. Upravno vodenje se v demokraciji povezuje z izvršnim organom in njegovimi nalogami, z vodstvenimi delavci in sodelavci, z organizacijo, s kadri in s fiskalnim sistemom, ker so to nepogrešljiva sredstva za uresničevanje ljudske volje v ljudski vladi.

Posodobitev vladnega upravljanja

Kaj bi v luči teh kanonov učinkovitosti lahko rekli o današnji vladi Združenih držav? Če najprej govorimo v širšem smislu, kasneje pa se ozremo k podrobnostim, lahko ugotovimo, da je v sedanji ameriški vladi učinkovitost glavnega izvršilnega organa omejena, kljub nasprotnemu načelu ustave; da je delo izvršilne veje oblasti slabo organizirano; da so vodstvene agencije šibke in zastarele; da v javni upravi ni enakomernega deleža sposobnih in značajnih moških in žensk; ter da sta dav-

čni in revizijski sistem neustrezna. Te slabosti se pojavljajo v središču naše vlade in zadevajo sam urad glavnega izvršnega direktorja.

Čeprav naša organizacija predsedovanja v splošnem vzbuja občudovanje sveta, pa naš izvršni urad pri opremi za upravno vodenje ni povsem v koraku s trendi našega ameriškega časa, niti v gospodarstvu niti v vladi. Kje je mogoče najti primerljivega izvršnega direktorja, na katerega bi bilo naloženih toliko malenkostnega dela? Le kdo se mora sestati s toliko ljudmi o nepovezanih zadevah in sprejeti toliko odločitev na podlagi informacij, ki so lahko zaradi same delovne obremenitve nepopolne? Kako je mogoče v celoti poznati delovanje in težave več kot 100 ločenih glavnih agencij, da ne govorimo o odgovornosti za njihovo splošno vodenje in usklajevanje?

Ta dejstva so znana že vrsto let in so tako dobro poznana, da nam ni treba ponovno dokazovati, da je predsednikova upravna oprema veliko manj razvita od njegovih odgovornosti in da je glavna naloga ameriške vlade, da to stanje popravi. Ne potrebujemo novega načela, temveč posodobitev naše menedžerske opreme.

To samo po sebi ni nerešljiv problem. Pravzaprav smo se z njim že uspešno spopadli v državnih in mestnih vladah ter v obsežni zasebni industriji. Gubernerji Frank O. Lowden v Illinoisu, Alfred E. Smith v New Yorku, Harry F. Byrd v Virginiji in William Tudor Gardiner v Mainu so med drugim pokazali, kako je mogoče posamezne probleme reševati v velikih vladnih enotah. Zvezna vlada je obsežnejša in bolj zapletena, vendar so načela reorganizacije enaka. Na podlagi teh izkušenj in našega pregleda izvršilne veje oblasti sklepamo, da je treba sprejeti naslednje ukrepe:

1. Za obvladovanje močno povečanega obsega nalog izvršnega upravljanja, ki jih ima predsednik, je treba povečati število zaposlenih v Beli hiši.
2. Managerske agencije vlade, zlasti tiste, ki se ukvarjajo s proračunom, raziskavami učinkovitosti, osebjem in načrtovanjem, bi bilo treba močno okrepiti kot podaljšane roke glavnega izvršnega direktorja.

3. Sistem zaslug je treba razširiti navzgor, navzven in navzdol, da bo zajemal vsa delovna mesta, ki ne odločajo o politiki; sistem javnih uslužbencev pa je treba reorganizirati in vzpostaviti možnosti za karierni sistem, ki bo privlačen za najboljše talente v državi.
4. Celotno izvršilno vejo oblasti bi bilo treba prenoviti in sedanjih 100 agencij reorganizirati v nekaj velikih oddelkov, v katerih bi vsaka izvršilna dejavnost našla svoje mesto.
5. Davčni sistem je treba temeljito preglejati glede na najboljšo vladno in zasebno prakso, zlasti v zvezi s finančnimi evidencami, revizijo in odgovornostjo izvršne oblasti pred kongresom.

Ta priporočila so pojasnjena in obravnavana v naslednjih razdelkih tega poročila.

Namen reorganizacije

Pri reorganizaciji države je pomembno, da imamo pred očmi njene cilje. Preveč natančen pogled na mehanizme lahko onemogoči pravi cilj učinkovitega upravljanja. Gospodarnost ni edini cilj, čeprav je reorganizacija prvi korak k varčevanju; odprava podvajanja in nasprotujočih si politik ni edini cilj, čeprav bo sledila; preprosta in simetrična organizacija ni edini cilj, čeprav bo nova organizacija preprosta in simetrična; višje plače in boljša delovna mesta niso edini cilji, čeprav so potrebni; boljše poslovne metode in davčni nadzor niso edini cilji, čeprav so tudi ti potrebni. Obstaja le en pomemben cilj - da bi demokracija v naši nacionalni vladi delovala; to pomeni, da bi naša vlada postala sodobno, učinkovito in uspešno orodje za izvajanje narodove volje. V ta namen vlada potrebuje povsem sodobna orodja za upravljanje.

Kot narod si upravičeno čestitamo za naše učinkovito upravljanje svojih domov, kmetij, velikih in malih podjetij, zato upravičeno pričakujemo, da bo tudi upravljanje v vladi potekalo po zglednem ameriškem vzoru. Teh rezultatov vedno ne dosegamo, zato moramo reči, da se tega zavedamo. Ker pa Amerika slovi po svojih ambicijah, mora postati tudi

delovanje naše vladne uprave tako učinkovito kot so standardi naših ljudi. Vemo, da lahko slabo upravljanje pokvari dobre namene in da brez dobrega upravljanja demokracija ne more doseči svojih visokih ciljev.

Osebe Bele hiše

V ta obsežen program upravne reorganizacije je vključena tudi Bela hiša. Predsednik potrebuje pomoč, saj je njegova neposredna kadrovska ekipa povsem nezadostna. Na voljo bi mu moralo biti majhno število izvršnih pomočnikov, ki bi bili njegovi neposredni pomočniki pri delu z upravnimi agencijami in upravnimi oddelki vlade. Ti pomočniki, katerih število najverjetneje ne bi presegalo šestih, bi dopolnili sedanje sekretarje, ki se ukvarjajo z javnostjo, kongresom ter tiskom in radiem. Ti pomočniki ne bi bili pristojni za sprejemanje odločitev ali izdajanje navodil. Ne bi se vmešavali med predsednika in vodje njegovih služb. V nobenem smislu ne bi bili pomočniki predsednika. Njihova naloga bi bila, da bi predsedniku v primeru, ko bi mu bila v ukrepanje predložena kakršna koli zadeva, ki bi vplivala na kateri koli del upravnega dela vlade, pomagali pri hitrem in takojšnjem pridobivanju vseh ustreznih informacij, ki jih je pridobil kateri koli od izvršilnih oddelkov, da bi mu pomagali pri sprejemanju odgovornih odločitev; po sprejetju odločitev pa bi mu pomagali zagotoviti, da so vsi prizadeti upravni oddelki in agencije nemudoma obveščeni. Menimo, da bo učinkovitost pomoči predsedniku neposredno sorazmerna z njihovo sposobnostjo, da svoje naloge opravljajo zadržano. Ostali bi v ozadju, ne bi izdajali ukazov, ne bi sprejemali odločitev in ne bi dajali izjav. Moške za te položaje bi moral predsednik skrbno izbrati med ljudmi v vladi in zunaj nje. To bi morali biti ljudje, ki jim predsednik zaupa ter katerih značaj in odnos sta takšna, da ne bi poskušali izvajati oblasti v svojem imenu in interesu. Biti morajo visoko usposobljeni in fizično močni in si želeli anonimnosti. Nameščeni bi morali biti v sami Beli hiši in neposredno dostopni predsedniku. Pri izbiri teh pomočnikov bi moral imeti predsednik možnost, da občas-

no zaprosi odbore za dodelitev oseb, ki bi se po opravljenem delu kot njegovi pomočniki lahko vrnili na svoje stare položaje.

To priporočilo izhaja iz vse večje zapletenosti in obsega dela urada predsednika. Potrebna je posebna pomoč, da se zagotovi, da se vsa problematična področja, s katerimi je predsednik seznanjen, preučijo s splošnega vodstvenega vidika ter vseh ostalih vidikov, ki vplivajo na politiko in delovanje. Prav tako bi olajšala pretok informacij, na podlagi katerih predsednik sprejema svoje odločitve navzgor k predsedniku in pretok odločitev, ki jih predsednik sprejme navzdol k posameznemu oddelku ali oddelkom, ki jih bodo ti izvedli. Takšno osebe ne bi pomagalo le predsedniku, temveč bi bilo v veliko pomoč tudi izvršnim oddelkom in vodstvenim agencijam pri poenostavitvi stikov, preverjanju in usmerjanju izvršilnih organov.

Predsednik bi moral imeti na razpolago tudi sklad za nepredvidene izdatke, ki bi mu omogočal, da občasno pripelje določene osebe, ki so posebej usposobljene in katerih storitve bi lahko koristno uporabil za krajše časovno obdobje. Predsednik bi moral imeti v svojem rednem pisarniškem osebju večje število delovnih mest, tako da mu ne bi bilo treba, kot se je to dogajalo v preteklosti, za svoje nujno delo uporabljati uslužbencev, ki so na plačilnih listah drugih služb.

Če bo predsednik tako opremljen, bo imel na voljo le običajno pomoč, ki jo ima vsak izvršni direktor velike ustanove, kar je samoumevno.

Poleg te pomoči v lastnem uradu mora predsednik neposredno nadzorovati in biti neposredno odgovoren za velike upravljalvske funkcije vlade, ki vplivajo na vse upravne oddelke. Te funkcije so kadrovsko upravljanje, fiskalno in organizacijsko upravljanje ter upravljanje načrtovanja. V teh treh skupinah je mogoče zajeti vse bistvene elemente poslovnega upravljanja.

Razvoj upravnega vodenja v zvezni vladi zahteva izboljšanje upravljanja teh vodstvenih dejavnosti ne le s strani osrednjih agencij, ki so za to pristojne, temveč tudi s strani oddelkov in uradov. Osrednje agencije je treba okrepiti in razviti kot vodstvene roke

glavnega izvršnega direktorja, ki bodo bolje opremljene za izvajanje svojih osrednjih nalog in zagotavljanje potrebnega vodstva pri uvajanju izboljšanih praks v celotni vladi.

Tri vodstvene agencije: Uprava za javno upravo, Urad za proračun in Odbor za nacionalne vire bi morale biti sestavni del izvršnega urada. Tako bi predsedniku neposredno poročale tri vodstvene institucije, katerih delo in dejavnosti bi vplivale na vse upravne službe.

Proračune za upravne agencije bi moral predsednik predložiti kongresu kot del proračuna izvršnega urada. S tem bi se te agencije razlikovale od operativnih upravnih oddelkov vlade, ki bi morali predsedniku poročati prek vodij oddelkov, ki skupaj sestavljajo njegov kabinet. Takšna ureditev bi predsedniku bistveno pomagala pri njegovem delu nadzora upravnih agencij, kongresu in ljudstvu pa bi omogočila, da ga prisilijo k strogi odgovornosti za njihovo ravnanje.

Birokratska struktura in osebnost

Robert K. Merton

Formalna, racionalno organizirana družbena struktura vključuje jasno opredeljene vzorce dejavnosti, v katerih je v idealnem primeru vsak niz dejanj funkcionalno povezan z nameni organizacije.¹ V takšni organizaciji je integriran niz uradov, hierarhično urejenih statusov, v katerih je vrsta obveznosti in privilegijev, ki so natančno opredeljeni z omejenimi in specifičnimi pravili. Vsak od teh uradov vsebuje področje pripisane pristojnosti in odgovornosti. Pristojnost, moč nadzora, ki izhaja iz priznanega statusa, pripada uradu in ne določeni osebi, ki opravlja uradno vlogo. Uradno delovanje se običajno odvija v okviru predhodno veljavnih pravil organizacije. Sistem predpisanih odnosov med različnimi uradi vključuje precejšnjo stopnjo formalnosti in jasno opredeljene socialne razdalje med nosilci teh položajev. Formalnost se uresničuje z bolj ali manj zapletenim družbenim obredom, ki simbolizira in podpira hierarhični red različnih uradov. Takšna formalnost, ki je povezana z razdelitvijo pristojnosti v sistemu, služi zmanjševanju trenj, saj v veliki meri omejuje (uradne) stike na načine, ki so s pravili organizacije vnaprej določeni. Na ta način se vzpostavita pripravljenost za ocenjevanje vedenja drugih in stabilen niz medsebojnih pričakovanj. Poleg tega formalnost olajšuje interakcijo uslužbencev uradov kljub njihovemu (morda sovražnemu) zasebnemu odnosu drug do drugega. Na ta način je podrejeni zaščiten pred arbitrarnim ravnanjem svojega nadrejenega, saj ravnanje obeh omejuje vzajemno priznan sklop pravil. Posebna postopkovna sredstva spodbujajo

objektivnost in omejujejo »hiter prehod impulza v dejanje«.²

Idealna vrsta takšne formalne organizacije je birokracija in v mnogih pogledih je to klasična analiza birokracije, ki jo je opravil Max Weber.³ Kot navaja Weber, birokracija vključuje jasno razdelitev integriranih dejavnosti, ki veljajo za dolžnosti, ki so neločljivo povezane z uradom. Sistem diferenciranih kontrol in sankcij je naveden v predpisih. Dodeljevanje vlog poteka na podlagi tehničnih kvalifikacij, ki se ugotavljajo s formaliziranimi, neosebni postopki (npr. izpiti). V strukturi hierarhično urejene oblasti dejavnosti usposobljenih in plačanih strokovnjakov urejajo splošna, abstraktna in jasno opredeljena pravila, ki izključujejo potrebo po izdaji posebnih navodil za vsak posamezen primer. Splošnost pravil zahteva stalno uporabo kategorizacije, pri čemer se posamezni problemi in primeri razvrščajo na podlagi določenih meril in se ustrezno obravnavajo. Čisti tip birokratskega uradnika je imenovan s strani nadrejenega ali z izvajanjem neosebne konkurence; ni izvoljen. Določena mera fleksibilnosti birokracije se doseže z izvolitvijo višjih funkcionarjev, ki domnevno izražajo voljo volivcev (npr. zbor državljanov ali upravni odbor). Izvolitev višjih funkcionarjev naj bi vplivala na cilje organizacije, tehnične postopke za doseganje teh ciljev pa izvaja stalno birokratsko osebje.⁴

Pri večini birokratskih uradov se pričakuje doživljenjski mandat, če ni motečih dejavnikov, ki bi lahko zmanjšali velikost organizacije. Birokracija povečuje poklicno varnost.⁵ Funkcija varne zaposlitve, pokojnine, dodatnih plač in urejenih postopkov napredovanja omogoča predano opravljanje uradnih nalog brez zunanjih pritiskov.⁶ Glavna odlika birokracije je njena tehnična učinkovitost, pri čemer so pomembni natančnost, hitrost, strokovni nadzor, stalnost, diskretnost in optimalna donosnost vložkov. Gre za strukturo, ki se približuje popolni odpravi osebnih od-

Vir: Social Forces, University of North Carolina Press, letnik 18, št. 4 (maj 1940), str. 560-568, z dovoljenjem Oxford University Press v imenu Social Forces.

nosov in neracionalnih ravnanj (sovražnost, tesnoba, čustveni vplivi itd.).

Birokratizacijo spremlja centralizacija proizvodnih sredstev, primerljivo s sodobnim kapitalističnim podjetjem ali s postfevdalno vojsko, kjer se zgodi odmik od sredstev uničevanja. Celo za birokratsko organiziran znanstveni laboratorij je značilna ločitev znanstvenika od njegove tehnične opreme. Birokracija je uprava, ki se skoraj popolnoma izogiba javni razpravi o svojih tehnikah, čeprav lahko pride do javne razprave o njeni politiki.⁷ Ta »birokratska tajnost« naj bi bila nujna, da bi ohranili dragocene informacije pred gospodarskimi konkurenti ali pred tujimi in potencialno sovražnimi političnimi skupinami.

V teh krepkih orisih so poudarjeni pozitivni dosežki in funkcije birokratske organiziranosti, notranji stresi in napetosti takšnih struktur pa so skoraj v celoti zanemarjeni. Širša skupnost pa očitno poudarja nepopolnosti birokracije, na kar kaže dejstvo, da je »grozljivi hibrid«, birokrat, postal Schimpfwort. Prehod k preučevanju negativnih vidikov birokracije omogoča uporaba Veblenovga koncepta »usposobljene nesposobnosti«, Deweyevega pojma »poklicne psihoze« ali Warnottovega pogleda na »poklicno deformacijo«. Trenirana nesposobnost se nanaša na stanje, v katerem človekove sposobnosti delujejo kot pomanjkljivosti ali slepe pege. Delanja, ki temeljijo na usposabljanju in spretnostih, uspešno uporabljenih v preteklosti, lahko v spremenjenih razmerah povzročijo neustrezne odzive. Neustrezna prilagodljivost pri uporabi spretnosti bo v spreminjajočem se okolju povzročila bolj ali manj resne motnje v prilagajanju.⁸

Tako lahko piščance, če uporabimo ilustracijo iz hleva, ki jo je v zvezi s tem uporabil Burke, zlahka usposobimo, da zvok zvonca razumejo kot znak za hrano. Z istim zvonomcem lahko zdaj »izurjene piščance« priključite v pogubo, ko so zbrani na obglavljenje. Na splošno človek sprejema ukrepe v skladu s svojim preteklim usposabljanjem in v novih pogojih, ki se bistveno ne razlikujejo, lahko prav trdnost tega usposabljanja privede do sprejetja napačnih postopkov. Še enkrat,

z Burkovim skoraj nesmiselnim izrazom: »Ljudje so lahko nesposobni tako, da so sposobni v nesposobnosti, njihova usposobljenost lahko postane nesposobnost.«

Deweyjev koncept poklicne psihoze temelji na istih ugotovitvah. Ljudje zaradi vsakodnevnih rutine razvijejo posebne preference, antipatije, diskriminacije in poudarke.⁹ (Dewey uporablja izraz psihoza za »izrazit značaj uma«). Te psihoze se razvijejo zaradi zahtev, ki jih posamezniku postavlja posebna organizacija njegove poklicne vloge.

Koncepta Veblena in Deweyja se nanašata na temeljno ambivalenco. Vsako dejanje je mogoče obravnavati glede na to, kaj se z njim doseže ali česa se z njim ne doseže. »Način videnja je tudi način nevidenja – osredotočenost na predmet A vključuje zanemarjanje predmeta B.«¹⁰ Weber se v svoji razpravi skoraj izključno ukvarja s tem, kaj birokratska struktura dosega: natančnost, zanesljivost, učinkovitost. Isto strukturo lahko preučujemo še z druge perspektive, ki jo ponuja ambivalenca. Kakšne so omejitve organizacije, ki je namenjena doseganju teh ciljev?

Zaradi razlogov, ki smo jih že omenili, birokratska struktura nenehno pritiska na uradnika, da je metodičen, preudaren in discipliniran. Če naj bi birokracija uspešno delovala, mora doseči visoko stopnjo zanesljivosti ravnanja, nenavadno stopnjo skladnosti s predpisanimi vzorci delovanja. Od tod izhaja temeljni pomen discipline, ki je lahko v verski ali gospodarski birokraciji enako močno razvita kot v vojski. Disciplina je lahko učinkovita le, če so idealni vzorci podprti z močnimi čustvi, ki vključujejo predanost dolžnostim, dober občutek za omejenost lastne avtoritete in pristojnosti ter metodično izvajanje rutinskih dejavnosti. Učinkovitost družbene strukture je navsezadnje odvisna od tega, ali so udeleženci skupine deležni ustreznih odnosov in čustev. Kot bomo videli, obstajajo v birokraciji določene ureditve za privzgojo in krepitev teh čustev.

Trenutno je dovolj, da ugotovimo, da so ta čustva zaradi zagotavljanja discipline (nujne religiozne sposobnosti odzivanja) pogosto intenzivnejša, kot je tehnično potrebno. V pritisku, ki ga ti občutki izvajajo na biro-

krata, da bi se prilagodil svojim vzorčnim obveznostim, je tako rekoč varnostna rezerva. Podobno kot inženir pri načrtovanju statično brezhibnega mostu doda potrebne dodatke (previdnostna preценjevanja). Vendar prav ta poudarek vodi k prenosu občutkov s ciljev organizacije na posamezne podrobnosti vedenja, ki jih zahtevajo pravila. Upoštevanje pravil, prvotno zamišljeno kot sredstvo, se spremeni v cilj sam po sebi, saj pride do znanega procesa premeščanja ciljev, pri katerem »instrumentalna vrednota postane končna vrednota«. ¹¹ Disiplina, ki se zlahka razlaga kot skladnost s predpisi ne glede na razmere, se ne obravnava kot ukrep, namenjen posebnim namenom, ampak postane neposredna vrednota v življenjski organizaciji birokrata. Ta poudarek, ki je posledica premika prvotnih ciljev, se razvije v togost in nezmožnost lahkega prilagajanja. Sledi formalizem, celo ritualizem, ob nepreklincnem vztrajanju pri doslednem upoštevanju formaliziranih postopkov. ¹²

Vse to lahko privede do pretiravanja do te mere, da primarna skrb za skladnost pravil ovira doseganje ciljev organizacije, in v tem primeru govorimo o pojavu tehnicizma ali birokratizacije uradnika. Skrajni produkt tega procesa premikanja ciljev je birokratski »virtuoso«, ki nikoli ne pozabi niti na eno pravilo, ki ga zavezuje pri njegovem delovanju, in zato ne more pomagati mnogim svojim strankam. ¹³ Primer, kjer sta strogo spoštovanje meja pristojnosti in dobesedno upoštevanje pravil povzročila tak rezultat, je žalostna usoda Bernta Balchena, pilota admirala Byrda pri poletu čez južni tečaj.

Po odločbi ministrstva za delo Bernt Balchen ... ne more prejeti dokumentov za državljanstvo. Balchen, doma iz Norika, je svojo namero izrazil leta 1927. Ugotovljeno je bilo, da ni izpolnil pogoja petletnega neprekinjenega prebivanja v Združenih državah Amerike. Byrdovo antarktično potovanje ga je odpeljalo iz države, čeprav je bil na ladji, ki je plula pod ameriško zastavo, bil je neprecenljiv član ameriške odprave in v regiji, do katere imajo Američani pravico, ker so jo raziskovali in zasedli; ta regija je Mala Amerika. Urad za

naturalizacijo pojasni, da ne more izhajati iz predpostavke, da je Mala Amerika ameriška zemlja. To bi pomenilo poseganje v mednarodna vprašanja, za katera nima sankcij. Kar zadeva urad, je bil Balchen zunaj države in tehnično ni ravnal v skladu z zakonom o naturalizaciji. ¹⁴

Takšne nezadostne usmeritve, ki vključujejo usposobljeno nesposobnost, očitno izvirajo iz strukturnih virov. Postopek lahko na kratko povzamemo. (1) Učinkovita birokracija zahteva zanesljivost odziva in dosledno spoštovanje predpisov. (2) Takšna predanost predpisom vodi do njihove preobrazbe v absolutne predpise; ti niso več pojmovani kot relativni glede na določen sklop namenov. (3) To ovira hitro prilagajanje v posebnih pogojih, ki jih tisti, ki so pripravili splošna pravila, niso jasno predvideli. (4) Tako prav elementi, ki pripomorejo k učinkovitosti na splošno, povzročajo neučinkovitost v posebnih primerih. Popolno zavedanje neustreznosti redko dosežejo člani skupine, ki se niso ločili od pomenov, ki jih imajo pravila zanje. Ta pravila sčasoma postanejo simbolična in ne strogo utilitarna.

Doslej smo zakoreninjene občutke za strogo disciplino obravnavali preprosto kot podatke, kot danost. Vendar pa lahko ugotovimo, da določene značilnosti birokratske strukture potrjujejo te občutke. Življenje birokrata je načrtovano v smislu stopenjske kariere z organizacijskimi sredstvi napredovanja po delovni dobi, pokojnin, dodatnih plač itd., ki so namenjena spodbujanju discipliniranega delovanja in spoštovanja uradnih predpisov. ¹⁵

Od uradnika se tiho pričakuje, da bo svoje misli, čustva in dejanja prilagodil perspektivi te kariere, in to se v veliki meri tudi zgodi. Toda prav ti pripomočki, ki povečujejo verjetnost skladnosti, vodijo tudi v pretirano skrb za dosledno upoštevanje predpisov, kar spodbuja bojazljivost, konservativnost in tehnicizem. Premikanje čustev s ciljev na sredstva spodbuja izjemen simbolični pomen sredstev (pravil).

Še ena značilnost birokratske strukture povzroča enake rezultate. Funkcionarji imajo občutek, da vse, ki delajo skupaj, vodi

skupna želja. Imajo iste interese, zlasti ker je konkurenca zelo majhna, saj je napredovanje odvisno od delovne dobe. Tako je agresija znotraj skupine zanemarljiva, kar je pozitivno in funkcionalno za birokracijo. Vendar pa se v takšnih razmerah običajno razvija »esprit de corps« in neformalna družbena organizacija, ki pogosto vodita osebe k obrambi svojih zakoreninjenih interesov, namesto da bi pomagali svojim strankam in izvoljenim višjim uradnikom. Kot poroča predsednik Lowell, če birokrati verjamejo, da novi izvoljeni uradnik ne priznava njihovega statusa v zadostni meri, mu bodo zamolčali podrobne informacije, kar ga bo pripeljalo do napak, za katere je odgovoren. Če pa si prizadeva za popolno prevlado in s tem krši občutek integritete birokratov, se mu lahko zgodi, da mu bodo prinesli toliko dokumentov, da jih ne bo mogel vseh niti podpisati, kaj šele prebrati.¹⁶ To ponazarja obrambno lastnost organizacije, ki se običajno pojavi, kadar obstaja očitna grožnja integriteti skupine.¹⁷

Bilo bi preveč enostavno in deloma napačno, če bi takšen odpor uradnikov pripisali zgolj njihovim interesom. Tako naravnani uradniki nasprotujejo vsaki novi ureditvi, ki odpravlja ali vsaj onemogoča njihovo kakršnokoli prednost, ki izhaja iz sedanje ureditve. To je nedvomno del birokratskega odpora do sprememb, vendar je morda pomembnejši drug proces. Kot smo videli, se uradniki afektivno identificirajo s svojim načinom življenja. Ponosni so na svojo stroko, zaradi česar se upirajo spremembam ustaljenih rutin; vsaj tistim spremembam, za katere menijo, da jih vsiljujejo osebe zunaj ožjega kroga sodelavcev. Ta nelogični ponos na stroko je znan vzorec, ki ga je mogoče najti tudi v Sutherlandovem delu *Profesionalni tat, med žeparji*, ki kljub tveganju z veseljem obvladujejo prestižni podvig, kot je »premagati levi žep« (prebrskati levi sprednji žep na hlačah).

Hughes je v spodbudnem članku uporabil pojma »posvetno« in »sveto« za različne vrste delitve dela; »svetost« kastnih in stanovskih prerogativov je v ostrem nasprotju z vse večjo sekularnostjo poklicne diferenciacije v naši mobilni družbi.¹⁸ Vendar, kot kaže naša razprava, lahko v določenih poklicih

in v določenih vrstah organizacije pride do procesa posvečevanja (gledano kot nasprotje procesa sekularizacije). To pomeni, da se z vzpostavljanjem čustvene odvisnosti od birokratskih simbolov in statusa ter afektivno vključenostjo v področja pristojnosti in avtoritete razvijejo pravice, ki vključujejo stališča moralne legitimnosti, ki se uveljavijo kot vrednote same po sebi in se ne obravnavajo več zgolj kot tehnična sredstva za izboljševanja upravljanja. Opazimo lahko težnjo, da nekatere birokratske norme, ki so bile prvotno uvedene iz tehničnih razlogov, postanejo rigidne in posvečene, čeprav so, kot bi rekel Durkheim, laične.¹⁹

Durkheim se je tega splošnega procesa dotaknil v svojem opisu stališč in vrednot, ki se ohranjajo v organski solidarnosti zelo diferencirane družbe.

Svojo vlogo pri usposobljeni nesposobnosti birokrata ima tudi druga značilnost birokratske strukture, poudarek na depersonalizaciji odnosov. Osebnostni vzorec birokrata je zasnovan na normi brezosebnosti. Vključno s težnjo po kategoriziranju, ki se razvije iz prevladujoče vloge splošnih, abstraktnih pravil, obe povzročata konflikte v stikih birokrata z javnostjo ali strankami. Ker funkcionarji minimalizirajo osebne odnose in se zatekajo h kategorizaciji, so posebnosti posameznih primerov pogosto prezrte. Vendar stranka, ki je prepričana o posebnostih svojega problema, pogosto nasprotuje takšni kategorični obravnavi. Stereotipno vedenje ni prilagojeno zahtevam posameznih problemov. Neosebno obravnavanje zadev, ki so včasih za stranko velikega osebnega pomena, je povod za obtožbe o aroganci in vzvišenosti birokrata. Tako na borzi dela v Greenwichu brezposelni delavec, ki si ureja plačilo zavarovanja, obžaluje, da ga uradniki tako brezosebno obravnavajo, včasih tudi površno in celo grobo. Nekateri moški se pritožujejo nad odnosom nadrejenih uradnikov.²⁰

Še en vir sporov z javnimi uslužbenci izhaja iz birokratske strukture. Birokrat mimo svojega položaja v hierarhiji nehoti deluje kot predstavnik moči in prestiža celotne strukture. V svoji uradni vlogi ima določeno avtoriteto. To pogosto vodi do dejanskega ali

navideznega pokroviteljskega odnosa, ki se lahko stopnjuje zaradi neskladja med njegovim položajem v hierarhiji in položajem v odnosu do javnosti.²¹ Protesti in zatekanje k drugim uradnikom strank so pogosto neučinkoviti ali v veliki meri onemogočeni zaradi prej omenjenega »esprit de corps«, ki uradnike povezuje v bolj ali manj trdno skupino. Ta vir konflikta se lahko zmanjša v zasebnih podjetjih, saj lahko stranka učinkovito protestira tako, da svojo trgovino prenese na drugo organizacijo znotraj kompetitivnega sistema. Toda zaradi monopolne narave javne organizacije takšna sprememba ni mogoča. Poleg tega se v tem primeru napetost poveča zaradi neskladja med ideologijo in dejstvi: vladno osebje velja za »služabnike ljudstva«, dejansko pa je nadrejeno in sprostitev napetosti se le redko omili tako, da se za potrebno storitev obrnemo na druge agencije.²² To napetost je deloma mogoče pripisati zamenjavi statusa birokrata in stranke; stranka se lahko ima za socialno nadrejenega uradniku, ki je v danem trenutku dominanten.²³

Tako je glede odnosov med uradniki in strankami eden od strukturnih virov konfliktov zahteva po formalni in imperativni obravnavi, medtem ko si stranka želi individualno, osebno obrnavo. Konflikt torej izhaja iz uvajanja neustreznih odnosov in razmerij. Znotraj birokratske strukture se kaže v nasprotni si situaciji, in sicer ko se osebni odnosi nadomestijo s strukturno zahtevanimi imperativnimi odnosi. To vrsto konflikta lahko razložimo tako, da je birokracija organizirana kot sekundarna formalna skupina. Normalne odzive, ki so vključeni v to organizirano mrežo družbenih pričakovanj, podpirajo afektivna stališča članov skupine. Ker je skupina usmerjena k sekundarnim normam brezosebnosti, bo vsako neupoštevanje teh norm vzbudilo antagonizem tistih, ki so se poistvetili z legitimnostjo teh pravil. Zato zamenjava osebne obravnave z neosebno v strukturi naleti na splošno neodobravanje in jo označujejo pojavi, kot so podkupovanje, favoriziranje, nepotizem, pretirano hvaljenje« itd. Ti pojavi so jasna manifestacija prizadetih čustev.²⁴ Funkcijo takšne »samodejne

užaljenosti« je mogoče jasno videti v smislu zahtev birokratske strukture.

Birokracija je sekundarni skupinski mehanizem, namenjen izvajanju določenih dejavnosti, ki jih ni mogoče zadovoljivo izvajati na podlagi primarnih skupinskih meril.²⁵ Zato postane vedenje, ki je v nasprotju s temi formalno zedinjenimi normami, predmet čustvenega neodobravanja. To predstavlja funkcionalno pomembno obrambo, vzpostavljeno proti težnjam, ki ogrožajo izvajanje družbeno nujnih dejavnosti. Seveda ti odzivi niso racionalne prakse, eksplicitno namenjene izpolnjevanju te funkcije. Gledano z vidika posameznikove interpretacije situacije je takšna užaljenost preprosto takojšen odziv, ki nasprotuje »nepoštenosti« tistih, ki kršijo pravila igre. Ne glede na ta subjektivni referenčni okvir pa ti odzivi služijo ohranjanju bistvenih strukturnih elementov birokracije, saj potrjujejo nujnost formaliziranih, sekundarnih odnosov in pomagajo preprečevati razpad birokratske strukture, do katerega bi prišlo, če bi jih nadomestili osebni odnosi. To vrsto konflikta lahko opišemo kot vdor primarnih skupinskih odnosov, ko se institucionalno zahtevajo sekundarni skupinski odnosi, tako kot konflikt med birokratom in stranko pogosto izhaja iz neosebne interakcije, ko se individualno zahteva osebna obravnava.²⁶

Trend naraščanja birokratizacije v zahodni družbi, ki ga je Weber že zdavnaj predvidel, ni edini razlog, da so sociologi usmerili svojo pozornost na to področje. Empirične študije medsebojnega delovanja birokracije in osebnosti uradnikov naj bi še posebej izboljšale naše razumevanje družbene strukture. Številna specifična, spodaj navedena vprašanja zahtevajo našo pozornost: V kolikšni meri različne birokracije (zasebna podjetja, javne službe, kvazilegalni politični stroj, verski redovi) izbirajo in tudi spreminjajo določene tipe osebnosti zaposlenih? Ali birokracije izbirajo osebnosti z izrazito submisivnimi ali ascendentnimi nagnjenji kljub njuni spremenljivosti v različnih stimulativnih razmerah? Ker so različne študije pokazale, da je te lastnosti mogoče spremeniti, nastopi vprašanje, ali sodelovanje v birokratski službi povečuje nagnjenost k podrejanju. Ali različni sis-

temi zaposlovanja (npr. pokroviteljstvo, javni natečaj, ki vključuje specializirano znanje ali splošne umske sposobnosti, praktične izkušnje) izbirajo različne tipe osebnosti? Ali napredovanje na podlagi delovne dobe zmanjšuje tekmovalno naravnost in povečuje upravno učinkovitost? Ali splošna anonimnost odločitev v državni upravi omejuje področje prestižnih simbolov na ozek krog? Ali obstaja tendenca, da je diferencialno združevanje še posebej izrazito med birokrati? Podrobna preučitev mehanizmov, ki bi birokratske kodekse napolnili z vplivom, bi bila poučna tako s sociološkega kot psihološkega vidika.

Zdi se, da je obseg teoretično in praktično pomembnih vprašanj omejen le z dostopnostjo podatkov o konkretnih primerih. Študije verskih, izobraževalnih, vojaških, gospodarskih in političnih birokracij, ki obravnavajo soodvisnost družbene organizacije in oblikovanja osebnosti, bi morale predstavljati pot za plodne raziskave. Na tej poti lahko funkcionalna analiza konkretnih struktur še zgradi Salomonovo hišo za sociologe.

OPOMBE

1. Za razvoj koncepta »racionalne organizacije« glej Karl Mannheim, *Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus* (Leiden: A. W. Sijthoff, 1935), zlasti str. 28 in nasl.
2. H. D. Lasswell, *Politics* (New York: McGraw Hill, 1936), str. 120-21.
3. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (Tübingen: J. C. B. Mohr, 1922), III. del, poglavje, str. 6, str. 650-678. Za kratek povzetek Webrove razprave glej *Talcott Parsons, The Structure of Social Action* (New York: McGrawHill, 1937), zlasti str. 506 in naslednje. Za opis, ki ni karikatura birokrata kot osebnostnega tipa, glej C. Rabany, *Les types sociaux: le fonctionnaire*, *Revue générale d'administration*, LXXXVIII (1907), 5-28.
4. Karl Mannheim, *Ideology and Utopia* (New York: Harcourt, Brace, 1936), str. 18n., 105 in naslednje. Glej tudi Ramsay

Muir, *Peers and Bureaucrats* (London: Constable, 1910), str. 12-13.

5. E. G. Cahen Salvador meni, da je osebje birokracije v veliki meri sestavljeno iz tistih, ki jim je varnost pomembnejša od vsega drugega. Glej njegov *La situation matérielle et morale des fonctionnaires*, *Revue politique et parlementaire* (1926), str. 319.
6. H. J. Laski, *Bureaucracy*, *Encyclopedia of the Social Sciences*. Ta članek je napisan predvsem s stališča politologa in ne sociologa.
7. Weber, nav. delo, str. 671.
8. Za spodbudno razpravo in uporabo teh konceptov glej Kenneth Burke, *Permanence and Change* (New York: New Republic, 1935), str. 50 in naslednje; Daniel Warnotte, *Bureaucratic et Fonctionnarisme*, *Revue de l'Institut de Sociologie*, XVII (1937), 245.
9. Prav tam, str. 58-59.
10. Prav tam, str. 70.
11. Ta proces je bil pogosto opažen v različnih povezavah. Primer je Wundtova heterogonija ciljev; drugi primer je *Paradoksnost ciljev* (Paradoxie der Folgen) Maxa Webra. Glej tudi MacIverjeva opažanja o preoblikovanju civilizacije v kulturo in Lasswellovo pripombo: »Človeška žival se odlikuje po svoji neskončni sposobnosti, da iz svojih sredstev naredi cilje.« Glej R. K. Merton, »The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action«, *American Sociological Review*, I (1936), 894-904. Z vidika vključenih psiholoških mehanizmov je ta proces najbolj podrobno analiziral Gordon W. Allport v svoji razpravi o tem, kar imenuje »funkcionalna avtonomija motivov«. Allport spreminja prejšnje formulacije Woodwortha, Tolmana in Williama Sterna ter prihaja do opisa tega procesa z vidika posameznikove motivacije. Pri tem ne upošteva tistih faz družbene strukture, ki prispevajo k »transformaciji motivov«. Formulacija, sprejeta v tem prispevku, tako dopolnjuje Allportovo analizo; prva poudarja vklju-

- čene psihološke mehanizme, druga pa upošteva omejitve družbene strukture. Približevanje psihologije in sociologije k tej osrednji konceptiji kaže, da bi lahko predstavljala enega od konceptualnih mostov med obema disciplinama. Glej Gordon W. Allport, *Personality* (New York: Henry Holt & Co., 1937), pogl. 7.
12. Glej E. C. Hughes, *Institutional Office and the Person*, *American Journal of Sociology*, XLIII (1937), 404-413; R. K. Merton, *Social Structure and Anomie*, *American Sociological Review*, III (1938), 672-682; E. T. Hiller, *Social Structure in Relation to the Person*, *Social Forces*, XVI (1937), 34-44.
 13. Mannheim, *Ideologija in utopija*, str. 106.
 14. Citirano iz časopisa *Chicago Tribune* (24. junij 1931, str. 10) po Thurman Arnold, *The Symbols of Government* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1935), str. 201-2.
 15. Mannheim, *Mensch und Gesellschaft*, str. 32-33. Mannheim poudarja pomembnost »Lebensplana« in »Amtskarriere«. Glej pripombe Hughesa, op. cit., 413.
 16. A. L. Lowell, *The Government of England* (New York, 1908), I, 189 in naslednje.
 17. Za poučen opis razvoja takšne obrambne organizacije v F. J. Roethlisberger in W. J. Dickson, *Management and the Worker* (Boston: Harvard School of Business Administration, 1934).
 18. E. C. Hughes, *Personality Types and the Division of Labor*, *American Journal of Sociology*, XXXIII (1928), 754-768. Podobno sta razlikovala tudi Leopold von Wiese in Howard Becker, *Systematic Sociology* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1932), str. 222-25 et passim.
 19. Hughes priznava eno od faz tega procesa posvečevanja, ko piše, da poklicno usposabljanje »kot stranski produkt prinaša asimilacijo kandidata z vrsto poklicnih stališč in nadzora, poklicno vest in solidarnost. Poklic zahteva in si prizadeva postati moralna enota.« Hughes, op. cit., str. 762, (kurzivni tisk). V zvezi s tem je še posebej pomemben Sumnerjev koncept patosa kot avreole čustev, ki ščiti družbeno vrednoto pred kritiko, saj omogoča vpogled v mehanizme, vključene v proces posvečevanja. Glej njegovo knjigo *Folkways* (Boston: Ginn & Co., 1906), str. 180-181.
 20. »Z vami ravnajo kot z grudo umazanije. Nekega dne sem videl, kako se je čez točilni pult stegnil in enega od njih stisnil za ovratnik. Ostali smo reagirali, kot da bi se tega razveselili, kljub temu da je klient zaradi tega izgubil svoje pravice . . . Toda uradnik si je to zaslužil zaradi svoje arogance.« (E. W. Bakke, *The Unemployed Man*, New York: Dutton, 1934, str. 79-80). Upoštevajte, da si je gospodovalni odnos brezposelni klient izboril, ker je bil v stanju napetosti zaradi izgube statusa in samospoštovanja v družbi, kjer še vedno živi prepričanje, da lahko sposoben človek najde službo. Da pripisovanje arogance v veliki meri izhaja iz duševnega stanja stranke, je razvidno iz Bakkejevega opažanja, da so »uradniki hiteli in niso imeli časa za prijetnosti, vendar je bilo v njihovem ravnanju z moškimi malo znakov surovosti ali občutka nadrejenosti«. Če obstaja objektivna podlaga za pripisovanje arogantnega vedenja birokratom, jo je mogoče razložiti z naslednjimi primerjanimi stališči. »Auch der moderne, sei es öffentliche, sei es private, Beamte erstrebt immer und genießt meist den Beherrschten gegenüber eine spezifisch gehobene, 'ständische' soziale Schätzung.« (Weber, op. cit., 652 [Sodobni javni ali zasebni uslužbenec se pri svojem delu trudi, zato si običajno pridobi posebno vzvišen, »posestniški« družbeni status v odnosu do upravljanih oseb. op].) »Pri osebah, pri katerih je želja po prestižu na prvem mestu, ima sovražnost običajno obliko želje po poniževanju drugih.« (K. Horney, *The Neurotic Personality of Our Time*, New York: Norton, 1937, str. 178-79.)
 21. V zvezi s tem opozorimo na pomen Koffkovich pripomb o nekaterih značilnostih kljunatega reda pri pticah. »Če primerjamo vedenje ptice na vrhu klju-

natega reda, despota, z vedenjem ptice daleč spodaj, druge ali tretje od zadaj, potem ugotovimo, da je slednja veliko bolj kruta do peščice drugih, nad katerimi gospodari, kot prva pri svojem ravnanju z vsemi člani. Ko iz skupine odstranimo vse člane nad predzadnjim, postane njegovo vedenje milejše in lahko celo zelo prijazno . . . Temu ni težko najti analogij v človeški družbi, zato mora biti ena od strani takšnega vedenja predvsem učinek družbenih skupin in ne individualnih značilnosti.« K. Koffka, *Principles of Gestalt Psychology* (New York: Harcourt, Brace, 1935), str. 668-9.

22. Na tej točki politični stroj pogosto postane funkcionalno pomemben. Kot so pokazali Steffens in drugi, visoko personalizirani odnosi in odprava formalnih pravil (birokracije) bolj zadovoljijo potrebe posameznih strank kot formaliziran mehanizem vladne birokracije.
23. Kot je eden od brezposelnih moških pripomnil o uradnikih v greenwiški borzi dela: »In ti prekleti fantje ne bi imeli službe, če ne bi bilo nas, moških, ki smo ostali brez dela. Zato me moti, da dvigajo nos.« Bakke, op. cit., str. 80.
24. Diagnostični pomen takšnih jezikovnih kazalnikov, kot so epitete, je sociolog komajda raziskal. Sumner pravilno ugotavlja, da epitete ustvarjajo »zbirne kri-
- tike« in opredelitve družbenih razmer. Tudi Dollard ugotavlja, da epitete pogosto opredeljujejo osrednja vprašanja v družbi, Sapir pa je upravičeno poudaril pomen besedila situacij pri ocenjevanju pomena epiteto. Enako pomembna je Lintonova ugotovitev, da je v zgodovini primerov način, kako je skupnost čutila določeno epizodo, če sploh kaj, za našo študijo pomembnejši od dejanskega vedenja. Sociološka študija »besednjakov encomium (uradni izraz visoke pohvale; hvalospev op.) in opprobrium (sramota ali graja, ki jo povzroči ravnanje, ki velja za nezaslišano sramotno, op.)« bi morala pripeljati do dragocenih ugotovitev.
25. Glej Ellsworth Faris, *The Nature of Human Nature* (New York: McGrawHill, 1937), str. 41 in naslednje.
26. Neodobravanje mnogih oblik vedenja v skupnosti je mogoče analizirati v smislu enega ali drugega od teh vzorcev zamenjave kulturno neustreznih vrst odnosov. Tako je prostitucija primer, ko je koitus, oblika intimnosti, ki je institucionalno opredeljena kot simbol najbolj »svetega« primarnega skupinskega odnosa, umeščen v pogodbeni kontekst, ki ga simbolizira izmenjava tega najbolj neosebnega simbola, denarja. Glej Kingsley Davis, *The Sociology of Prostitution*, *American Sociological Review*, II (1937), 744-55.

Teorija človeške motivacije

A. H. Maslow

I. Uvod

V prejšnjem članku¹ so bili navedeni različni predlogi, ki bi jih morala vsebovati vsaka teorija človeške motivacije, ki bi lahko trdila, da je dokončna. Te ugotovitve lahko na kratko povzamemo:

1. Integrirana celovitost organizma mora biti eden od temeljnih kamnov teorije motivacije.
2. Nagon po hrani (ali kateri koli drug fiziološki nagon) je bil zavrjen kot središčna točka ali model za dokončno teorijo motivacije. Za vsak nagon, ki temelji na somatski osnovi in ga je mogoče lokalizirati, se je izkazalo, da je v človeški motivaciji prej netipičen kot tipičen.
3. Takšna teorija bi morala poudariti in se osredotočiti na končne ali osnovne cilje, a ne na delne ali površinske; na cilje in ne na sredstva za doseg teh ciljev. Tak poudarek bi pomenil, da osrednje mesto zasedajo nezavedne motivacije, a ne zavestne.
4. Do istega cilja so običajno na voljo različne kulturne poti. Zato zavestne, specifične, lokalno-kulturne želje v teoriji motivacije niso tako temeljne kot osnovni, nezavedni cilji.
5. Vsako motivirano vedenje, bodisi pripravljalo bodisi porabniško, je treba razumeti kot kanal, prek katerega se lahko hkrati izrazijo ali zadovoljijo številne osnovne potrebe. Običajno ima neko dejanje več kot eno motivacijo.
6. Vsa organizmična stanja je treba razumeti kot motivirana in kot motivirajoča.
7. Človeške potrebe se razvrščajo v hierarhije premoči. To pomeni, da je nastanek ene potrebe običajno odvisen od predhodne zadovoljitve druge, bolj potentne potrebe. Človek je žival, ki si nenehno želi. Prav tako nobene potrebe ali nagona ne moremo obravnavati izolirano ali ločeno; vsak nagon je povezan s stanjem zadovoljitve ali nezadovoljitve drugih nagonov.
8. Seznanj gonov se bodo zaradi različnih teoretičnih in praktičnih razlogov znašli na različnih mestih. Poleg tega se mora vsaka klasifikacija motivov ukvarjati s problemom ravni specifičnosti ali posplošitve motivov, ki jih je treba razvrstiti.
9. Klasifikacije motivacij morajo temeljiti na ciljih, in ne na spodbudnih nagonih ali motiviranem vedenju.
10. Teorija motivacije mora biti osredotočena na človeka, in ne na žival.
11. Upoštevati je treba situacijo, ali polje, v katerem se organizem odziva. Vendar samo polje le redko lahko služi kot izključna razlaga vedenja. Poleg tega je treba polje interpretirati z vidika organizma. Teorija polja ne more nadomestiti teorije motivacije.
12. Upoštevati je treba ne le integracijo organizma, temveč tudi možnost izoliranih, specifičnih, delnih ali segmentnih reakcij.
13. Teorija motivacije ni sinonim za teorijo vedenja. Motivacija je le eden izmed razredov determinant vedenja. Čeprav je vedenje skoraj vedno motivirano, je skoraj vedno tudi biološko, kulturno in situacijsko determinirano.

Pričujoči članek je poskus oblikovanja pozitivne teorije motivacije, ki bo zadovoljila teoretične zahteve in hkrati ustrezala znanim dejstvom, tako kliničnim in opazovalnim kot tudi eksperimentalnim. Najbolj neposredno izhaja iz kliničnih izkušenj. Menim, da je ta

Vir: Psychological Review 50 (julij 1943): 370–396.

teorija v funkcionalistični tradiciji Jamesa in Deweyja, združena pa je s holizmom Wertheimerja,² Goldsteina³ in geštalt psihologije ter z dinamizmom Freuda⁴ in Adlerja.⁵ To združitev ali sintezo lahko poljubno imenujemo splošno-dinamična teorija.

Veliko lažje je zaznati in kritizirati vidike v teoriji motivacije kot pa jih odpraviti. Večinoma je tako zaradi velikega pomanjkanja zanesljivih podatkov na tem področju. To pomanjkanje trdnih dejstev izhaja predvsem iz odsotnosti veljavne teorije motivacije. Pričujočo teorijo je torej treba obravnavati kot predlagan program ali okvir za prihodnje raziskave in mora stati ali pasti ne samo na podlagi razpoložljivih dejstev ali predloženih dokazov, temveč na podlagi raziskav, ki jih je treba še opraviti, raziskav, ki jih morda nakazujejo vprašanja, zastavljena v tem dokumentu.

II. Osnovne potrebe

Fiziološke potrebe Potrebe, ki so običajno izhodišče za teorijo motivacije, so tako imenovani fiziološki nagoni. Zaradi dveh nedavnih raziskav je treba revidirati naše običajne predstave o teh potrebah: prvič, razvoj koncepta homeostaze in drugič, ugotovitev, da so apetiti (prednostne izbire med živili) dokaj učinkoviti pokazatelji dejanskih potreb ali pomanjkanja v telesu.

Homeostaza se nanaša na samodejno prizadevanja telesa, da ohrani stalno, normalno stanje krvnega obtoka. Cannon je ta proces opisal z naslednjimi elementi: (1) vsebnost vode v krvi, (2) vsebnost soli, (3) vsebnost sladkorja, (4) vsebnost beljakovin, (5) vsebnost maščob, (6) vsebnost kalcija, (7) vsebnost kisika, (8) stalno raven vodika (kislo-bazično ravnoesje) in (9) stalno temperaturo krvi. Ta seznam je seveda mogoče razširiti in vanj vključiti še minerale, hormone, vitamine itd.

Young je v nedavnem članku⁷ povzel delo o apetitu v povezavi s telesnimi potrebami. Če telesu primanjkuje neke kemične snovi, bo posameznik običajno razvil poseben apetit ali delno lakoto po tem elementu hrane. Tako se zdi nemogoče in tudi nekoristno sestaviti

kakršen koli seznam temeljnih fizioloških potreb, saj so odvisne od stopnje specifičnosti nekega telesa. Vseh fizioloških potreb ne moremo opredeliti kot homeostatskih. Da so spolno poželenje, zaspanost, aktivnost in materinsko vedenje pri živalih homeostatski, še ni bilo dokazano. Poleg tega ta seznam ne bi vključeval različnih čutnih užтков (okusi, vonji, ščemenje, občutek telesnega dotika), ki so verjetno fiziološki in ki lahko postanejo cilji motiviranega vedenja.

V prejšnjem članku⁸ je bilo poudarjeno, da je treba te fiziološke nagone ali potrebe obravnavati kot nenavadne in netipične, ker jih je mogoče izolirati in somatsko lokalizirati. To pomeni, da so relativno neodvisni drug od drugega, od drugih motivacij in od organizma kot celote, in drugič, v mnogih primerih je mogoče dokazati lokalizirano, osnovno somatsko podlago za nagon. To velja manj na splošno, kot se je mislilo (izjeme so utrujenost, zaspanost, materinski odzivi), vendar še vedno velja v klasičnih primerih lakote, spolnosti in žeje.

Ponovno je treba poudariti, da vse fiziološke potrebe in z njimi povezano potrošniško vedenje služijo kot kanali za vse vrste drugih potreb. To pomeni, da oseba, ki misli, da je lačna, morda v resnici išče bolj udobje ali odvisnost kot pa vitamine ali beljakovine. Nasprotno pa je mogoče potrebo po lakoti delno zadovoljiti z drugimi dejavnostmi, kot sta pitje vode ali kajenje cigaret. Z drugimi besedami, čeprav so te fiziološke potrebe relativno izolirane, niso povsem takšne.

Nedvomno so te fiziološke potrebe najbolj potentne med vsemi potrebami. To konkretno pomeni, da bo pri človeku, ki mu v življenju primanjkuje vsega, najverjetneje glavna motivacija fiziološka potreba in ne katere koli druge. Oseba, ki ji primanjkuje hrane, varnosti, ljubezni in spoštovanja, bi najverjetneje močnejše hrepenela po hrani kot po čemer koli drugem.

Če so vse potrebe nezadovoljene, v organizmu prevladujejo fiziološke potrebe, lahko slednje vse druge preglasijo in jih potisnejo v ozadje. Takrat lahko celoten organizem opišemo tako, da preprosto rečemo, da je lačen, kajti lakota zavest popolnoma preglasi.

Vse zmožnosti so namenjene zadovoljevanju lakote, organizacijo teh zmožnosti pa skoraj v celoti določa en sam namen, to je zadovoljevanje lakote. Receptorje in efektorje, inteligenco, spomin, navade lahko opredelimo kot orodja za zadovoljevanje lakote. Sposobnosti, ki niso uporabne za ta namen, mirujejo ali so potisnjene v ozadje. Želja po pisanju poezije, želja po nakupu avtomobila, zanimanje za ameriško zgodovino, želja po novem paru čevljev so v skrajnem primeru pozabljeni ali postanejo drugotnega pomena. Za človeka, ki je izjemno in neznosno lačen, ne obstajajo nobeni drugi interesi razen hrane. O hrani sanja, hrane se spominja, o njej razmišlja in čustvuje, jo zaznava in si jo želi. Subtilnejše determinante, ki se navadno združujejo s fiziološkimi nagoni pri organiziranju celotnega hranjenja, pitja ali spolnega vedenja, so zdaj lahko popolnoma premočne, da v tem trenutku (a le v tem trenutku) govorimo o čistem nagonu in vedenju lakote, z enim samim ciljem, to je olajšanje po zaužitju.

Še ena posebna značilnost človeškega organizma, ko ga obvladuje določena potreba, je, da se spremeni tudi celotna filozofija prihodnosti. Za našega kronično in skrajno lačnega človeka lahko utopijo zelo preprosto opredelimo kot kraj, kjer je hrane v izobilju. Misli, da bo popolnoma srečen in si ne bo nikoli želel ničesar več, če mu bo do konca življenja zagotovljena hrana. Življenje kot tako je običajno opredeljeno v smislu prehranjevanja. Vse drugo se mu zdi nepomembno. Svobodo, ljubezen, skupnostni čut, spoštovanje, filozofijo lahko odmisli kot nekaj nepotrebnega, saj ne napolni želodca. Za takega človeka lahko upravičeno rečemo, da živi samo za kruh.

Ni mogoče zanikati, da so take stvari resnične, lahko pa zanikamo njihovo splošnost. V normalno delujoči miroljubni družbi so izredne razmere skoraj po definiciji redke. Da je ta trditev lahko pozabljena, je treba pripisati predvsem dvema razlogoma. Prvič, podgane imajo le malo motivacij, razen fizioloških, in ker je bilo toliko raziskav o motivaciji opravljenih na teh živalih, je enostavno prenesti podobo podgane na človeka. Drugič, prepogosto se ne zavedamo, da je kultura sama po sebi prilagoditveno orodje,

katerega glavna funkcija je, da obvladuje fiziološke pojave. V večini družb je kronična skrajna lakota, ki je posledica izrednih razmer, prej redka kot pogosta. Vsekakor to velja za Združene države Amerike. Povprečni ameriški državljan, ko reče, da je lačen, prej občuti apetit kot lakoto. Le po naključju lahko doživi lakoto, ki mu pomeni življenje in smrt, in še to le nekajkrat v življenju.

Očitno je dober način, da priкрijemo višje vzgibe in dobimo izkrivljen pogled na človeške sposobnosti in človeško naravo, če opazujemo organizem kronično lačen ali žejen. Vsakdo, ki poskuša iz izredne slike narediti tipično sliko in ki bo vse človekove cilje in želje meril po njegovem vedenju med skrajnim fiziološkim pomanjkanjem, je zagotovo slep za marsikaj. Povsem res je, da človek živi samo za kruh, ko kruha ni. Toda kaj se zgodi s človekovimi željami, ko je kruha dovolj in ko je njegov trebuh konstantno poln?

Takoj se pojavijo druge - višje potrebe in te namesto fiziološke lakote prevladajo v organizmu. In ko so te zadovoljene, se spet pojavijo nove, vedno višje potrebe in tako naprej. To je tisto, kar imamo v mislih, ko rečemo, da so osnovne človekove potrebe organizirane v hierarhijo relativne premoči. Ena glavnih posledic te formulacije je, da postane zadovoljitev v teoriji motivacije enako pomemben pojem kot deprivacija, saj se organizem osvobodi prevlade relativno bolj fiziološke potrebe in s tem omogoči nastanek drugih, bolj družbenih ciljev. Fiziološke potrebe s svojimi delnimi cilji ob kroničnem zadovoljevanju prenehajo obstajati kot aktivne determinante ali organizatorji vedenja. Zdaj obstajajo le potencialno v smislu, da se lahko ponovno pojavijo in prevladajo nad organizmom, če so onemogočene. Toda želja, ki je zadovoljena, ni več želja. Organizem obvladuje in njegovo vedenje organizirajo le še nezadovoljene potrebe. Če je lakota zadovoljena, postane v trenutni dinamiki posameznika nepomembna.

To trditev nekoliko kvalificira hipoteza, ki jo bomo podrobneje obravnavali pozneje, in sicer da so prav tisti posamezniki, pri katerih je bila določena potreba vedno zadovoljena, najboljše opremljeni za prenašanje prikrajša-

nja te potrebe v prihodnosti, poleg tega pa se bodo tisti, ki so bili v preteklosti prikrajšani, na trenutno zadovoljitev odzvali drugače kot tisti, ki nikoli niso bili prikrajšani.

Potrebe po varnosti Če so fiziološke potrebe relativno dobro zadovoljene, se pojavi nov sklop potreb, ki ga lahko označimo kot potrebe po varnosti. Vse, kar je bilo povedano o fizioloških potrebah, velja tudi za te želje, čeprav v manjši meri. Prav tako lahko organizem popolnoma obvladuje. Lahko služijo kot skoraj izključni organizatorji vedenja, pri čemer se poslužujejo vseh sposobnosti organizma, in takrat lahko celoten organizem upravičeno opišemo kot mehanizem, ki išče varnost. Za receptorje, efektorje, intelekt in druge sposobnosti lahko rečemo, da so predvsem orodja za iskanje varnosti. Tako kot pri lačnem človeku tudi tu ugotavljamo, da je prevladujoči cilj močan dejavnik, ki ne določa le njegovega trenutnega pogleda na svet in filozofije, temveč tudi filozofijo prihodnosti. Vse se zdi celo manj pomembno od varnosti (včasih celo fiziološke potrebe, ki so bile zadovoljene, zdaj pa so podcenjene). Če je to stanje dovolj ekstremno in kronično, lahko za človeka, ki je v takem stanju, rečemo, da živi skoraj samo za varnost.

Čeprav nas v tem prispevku zanimajo predvsem potrebe odraslega človeka, se lahko razumevanju njegovih varnostnih potreb morda učinkoviteje približamo z opazovanjem dojenčkov in otrok, pri katerih so te potrebe veliko bolj preproste in očitne. Eden od razlogov za jasnejši pojav reakcije na nevarnost ali ogroženost pri dojenčkih je, da te reakcije sploh ne zavirajo, medtem ko so odrasli naučeni, da jo zavirajo za vsako ceno. Zato tudi takrat, ko odrasli čutijo, da je njihova varnost ogrožena, tega morda ne vidimo na prvi pogled. Dojenčki se odzovejo v ogroženi varnosti popolnoma enako v primerih, če jih nekdo zmoti ali nenadoma spusti, če jih prestrašijo glasni zvoki, utripajoča svetloba ali drugi nenavadni senzorični dražljaji, grobo ravnanje, splošna izguba opore v materinem naročju ali neustrezna opora.⁹

Pri dojenčkih lahko opazimo tudi veliko bolj neposreden odziv na različne telesne bolezni. Včasih se zdi, da so te bolezni nepos-

redno in same po sebi nevarne in da se otrok zaradi njih ne počuti varnega. Zdi se, da otrok zaradi bruhanja, kolik ali drugih ostrih bolečin drugače gleda na ves svet. V takem trenutku bolečine lahko postuliramo, da se za otroka videz celotnega sveta spremeni iz svetlega v temnega in postane prostor, v katerem se lahko zgodi kar koli, v katerem so prej stabilne stvari nenadoma postale nestabilne. Tako lahko otrok, ki zaradi slabe hrane zboli, za dan ali dva razvije strah, nočne more ter potrebo po zaščiti in zagotovitvi, ki jih pred boleznijo ni nikoli kazal. Opazen znak otrokove potrebe po varnosti je njegova želja po neprekinjeni rutini ali ritmu. Želi si predvidljivega, urejenega sveta. Zdi se, da nepravilnost, nepoštenost ali nedoslednost staršev v otroku vzbujajo tesnobo in občutek ogroženosti. Ta odnos morda ni toliko posledica krivice same po sebi ali kakšnih posebnih bolečin v zvezi z njo, ampak bolj občutku, da takšno ravnanje ogrozi, da bo svet videti nezanesljiv, nevaren ali nepredvidljiv. Zdi se, da majhni otroci bolje uspevajo v sistemu, ki ima vsaj okvirno trdnost, v katerem obstaja stalen urnik, nekakšna rutina, nekaj, na kar je mogoče računati ne le v sedanosti, temveč tudi v nadaljnji prihodnosti. Morda bi lahko to natančneje izrazili z besedami, da otrok potrebuje organiziran svet, ne pa neorganiziranega ali nestrukturiranega. Osrednja vloga staršev in normalne družinske ureditve je nesporna. Prepri, fizični napadi, ločitev, razveza ali smrt v družini so lahko še posebej strašljivi. Tudi starševski izbruhi jeze ali grožnje s kaznijo, ki so namenjene otroku, klicanje, grobo govorjenje, stresanje, grobo ravnanje z njim ali dejansko fizično kaznovanje včasih pri otroku povzročijo tako popolno paniko in grozo, da moramo domnevati, da gre za več kot le fizično bolečino. Čeprav je res, da pri nekaterih otrocih ta groza lahko pomeni tudi strah pred izgubo starševske ljubezni, se lahko pojavi tudi pri popolnoma zavrženih otrocih, za katere se zdi, da se sovražnih staršev oklepajo bolj zaradi varnosti in zaščite kot zaradi upanja na ljubezen. Če povprečnega otroka soočimo z novimi, neznanimi, čudnimi, neobvladljivimi dražljaji ali situacijami, to prepogosto sproži reakcijo

nevarnosti ali strahu, kot na primer izguba ali celo kratkotrajna ločitev od staršev, soočenje z novimi obrazy, novimi situacijami ali novimi nalogami, pogled na čudne, neznane ali neobvladljive predmete, bolezen ali smrt. Zlasti v takih trenutkih se otrok trdno oklepa staršev, kar zgovorno priča o njihovi vlogi zaščitnikov (poleg njihove vloge dajalca hrane in ljubezni).

Na podlagi teh in podobnih opažanj lahko posplošimo in rečemo, da ima povprečen otrok v naši družbi raje varen, urejen, predvidljiv, organiziran svet, na katerega se lahko zanese in v katerem se ne dogajajo nepričakovane, neobvladljive ali druge nevarne stvari ter v katerem ga močni starši varujejo in ščitijo pred zunanjim svetom.

To, da lahko negativne reakcije opazimo pri mnogih otrocih, dokazuje, da se otroci v naši družbi počutijo preveč negotove (ali, z eno besedo, da so slabo vzgojeni). Otroci, ki odrasčajo v neogrožujoči, ljubeči družini, se običajno ne odzivajo tako, kot smo opisali zgoraj.¹⁰ Pri takšnih otrocih se nevarnostni odzivi pojavljajo predvsem pri predmetih ali situacijah, ki bi se tudi odraslim zdeli nevarni.¹¹

Zdrava, normalna in srečna odrasla oseba v naši kulturi v veliki meri zadovoljuje svoje varnostne potrebe. Mirna, nemoteno delujoča, spodbudna družba svojim članom običajno omogoča, da se počutijo dovolj varne pred divjimi živalmi, ekstremnimi temperaturami, kriminalci, napadi, umori, tiranijo itd. Zato v realnem smislu nima več nobenih varnostnih potreb kot aktivnih motivacijskih dejavnikov. Tako kot sit človek ne čuti več lakote, se varen človek ne počuti ogroženega. Če želimo te potrebe neposredno in jasno spoznati, se moramo obrniti na nevrotične posameznike ter na okolje gospodarskih in družbenih zastankov. Med tema skrajnostma lahko izraz potreb po varnosti zaznamo le v pojavih, kot so na primer skupna želja po zaposlitvi z delovno dobo in zaščito, želja po varčevalnem računu in različnih vrstah zavarovanja (zdravstveno, zobozdravstveno, za primer brezposelnosti, invalidnosti, starosti).

Drugi širši vidiki iskanja varnosti in stabilnosti se v svetu kažejo v zelo pogostih

željah po znanih in neznanih stvareh ali po znanem in neznanem v abstraktnem smislu. Težnja po religiji ali svetovni filozofiji, ki bi organizirali vesolje in ljudi v njem v zadovoljivo koherentno in smiselno celoto, je prav tako motivirana z iskanjem varnosti. Tudi znanost in filozofija lahko zadovoljita potrebo po varnosti (kasneje bomo videli, da obstajajo tudi druge motivacije za znanstvena, filozofska ali verska prizadevanja).

Sicer pa se potreba po varnosti kaže kot aktivni in prevladujoči mobilizator virov organizma le v izrednih razmerah, npr. v vojni, bolezni, naravnih katastrofah, valovih kriminala, družbeni dezorganizaciji, nevrozi, možganski poškodbi, kronično slabem položaju. Nekateri nevrotični odrasli v naši družbi so v želji po varnosti v marsičem podobni prestrašenemu otroku, čeprav pri prvem dobi nekoliko posebno podobo. Njihov odziv je pogosto odziv na neznane, psihološke nevarnosti v svetu, ki ga dojemajo kot sovražnega, vseobsegajočega in ogrožujočega. Takšna oseba se obnaša, kot da se skoraj vedno bliža velika katastrofa, in njen običajen odziv je, kot bi bile izredne razmere. Njegove varnostne potrebe pogosto najdejo poseben izraz v iskanju zaščitnika ali močnejše osebe, ali morda varuha, na katero se lahko zanese.

Nevrotičnega posameznika lahko nekoliko drugače opišemo kot odraslo osebo, ki ohranja otroški odnos do sveta. To pomeni, da se lahko nevrotični odrasli obnaša, kot da bi se bal klofute, materinega neodobravanja, tega, da ga bodo starši zapustili ali da mu bodo odvzeli hrano. Zdi se, kot da bi se njegova otroška naravnost do strahu in nevarnega sveta umaknila v »podzemlje«, kamor procesi odrasčanja in učenja niso mogli seči, zato zdaj, v odrasli dobi, še vedno vsak izizzivalni dražljaj prebudi ogroženega otroka v njem.¹²

Nevroza, pri kateri je iskanje varnosti najbolj izrazito, je kompulzivno-obsesivna nevroza. Kompulzivni obsedenci si besno prizadevajo urediti in stabilizirati svet, da se ne bi nikoli pojavile neobvladljive, nepričakovane ali neznane nevarnosti.¹³ Z vsemi vrstami obredov, pravil in formul se zavarujejo, da bi se lahko ubranili pred vsemi nepredvidenim dogodki in da se novi nepred-

videni dogodki sploh ne bi pojavili. Podobni so obolelim z možgansko poškodbo, kot jih opisuje Goldstein,¹⁴ ki jim uspe ohraniti ravnovesje tako, da se vsemu neznanemu in nenavadnemu izogibajo ter da svoj omejeni svet uredijo tako natančno in disciplinirano, v katerem predvidijo vse, tako da se nepričakovano (nevarnosti) sploh ne more zgoditi. Če pa se brez njihove krivde zgodi kaj nepričakovanega, jih zagrabi panika, kot da bi ta nepričakovani dogodek pomenil resno nevarnost. Kar se pri zdravih ljudeh kaže kot rahla preferenca, npr. preferenca do znanega, postane v omenjenih primerih življenjska nujnost.

Potrebe po ljubezni Če sta fiziološka in varnostna potreba dokaj dobro zadovoljeni, se pojavi potreba po ljubezni, naklonjenosti in pripadnosti, in celoten opisani cikel se ponovi z novim središčem. Oseba bo zdaj, kot še nikoli prej, močno občutila odsotnost prijateljev, ljubljene osebe, žene ali otrok. Hrepenela bo po naklonjenih odnosih z ljudmi v svoji okolici in v ožji skupini, intenzivno si bo prizadevala doseči ta cilj. Takšno mesto si bo želela doseči bolj kot kar koli drugega in morda bo celo pozabila, da se je nekoč, ko je bila lačna, posmehovala ljubezni.

V naši družbi je onemogočanje teh potreb najpogostejši razlog za neprilagojenost in hujše psihopatologije ljudi. Na ljubezen in naklonjenost ter njun možni izraz v spolnosti se na splošno gleda dvoumno in sta po navadi obdana s številnimi omejitvami in zavorami. Praktično vsi teoretiki psihopatologije poudarjajo, da je primanjkljaj potrebe po ljubezni osnovni element neprilagojenosti. Zato je bilo o tej potrebi opravljenih veliko kliničnih študij in o njej morda vemo več kot o kateri koli drugi potrebi, razen fizioloških.¹⁵

Na tem mestu je treba poudariti, da ljubezen ni sinonim za spolnost. Spolnost lahko proučujemo kot povsem fiziološko potrebo. Običajno je spolno vedenje večplastno, kar pomeni, da ga ne določajo le spolne, ampak tudi druge potrebe, med katerimi sta glavni potreba po ljubezni in naklonjenosti. Prav tako ne smemo spregledati dejstva,

da potreba po ljubezni vključuje dajanje in sprejemanje ljubezni.¹⁶

Potrebe po samospoštovanju Vsi ljudje v naši družbi (z nekaj patološkimi izjemami) imajo potrebo ali željo po stabilni, trdno utemeljeni (običajno) visoki oceni samega sebe, po samospoštovanju in po spoštovanju drugih. S trdno utemeljenim samospoštovanjem imamo v mislih tisto, ki temelji na resničnih sposobnostih, dosežkih in spoštovanju s strani drugih. Te potrebe lahko razdelimo v dva pomožna sklopa. To so želja po moči, dosežkih, ustreznosti, samozavedi v družbi ter po neodvisnosti in svobodi.¹⁷ Drugi sklop pa lahko imenujemo želja po ugledu ali prestižu (opredelimo ga kot spoštovanje ali cenjenje s strani drugih ljudi), priznanju, pozornosti, pomembnosti ali vrednotenju.¹⁸ Te potrebe so Alfred Adler in njegovi privrženci relativno poudarjali, Freud in psihoanalitiki pa so jih relativno zanemarjali. Vendar se danes vse bolj zdi, da se splošno priznava njihov osrednji pomen. Zadovoljitev potrebe po samospoštovanju vodi do občutkov samozavedi, vrednosti, moči, zmoglosti in ustreznosti biti koristen in družbi potreben. Izničevanje teh potreb povzroča občutke manjvrednosti, šibkosti in nemoči. Ti občutki po drugi strani povzročijo bodisi osnovno nejevoljo bodisi kompenzacijske ali nevrotične težnje. Spoznanje o nujnosti osnovne samozavedi in razumevanje, kako nemočni so ljudje brez nje, je mogoče zlahka pridobiti s preučevanjem hude travmatske nevroze.¹⁹

Potrebe po samoaktualizaciji Tudi če so vse te potrebe zadovoljene, lahko še vedno pogosto (če ne vedno) pričakujemo, da se bosta kmalu pojavila novo nezadovoljstvo in nemir, če posameznik ne počne tistega, čemur je namenjen. Glasbenik mora ustvarjati glasbo, umetnik mora slikati, pesnik mora pisati, če želi biti na koncu srečen. Kar človek lahko je, mora biti. To potrebo lahko imenujemo samouresničevanje. Ta izraz, ki ga je prvi uporabil Kurt Goldstein, je v tem dokumentu uporabljen na veliko bolj specifičen in omejen način. Nanaša se na željo po samouresničitvi, in sicer na težnjo, da bi se aktualiziral v tem, kar potencialno je. To

težnjo bi lahko formulirali kot željo, da bi vse bolj postajal to, kar je, da bi postal vse, kar je sposoben postati. Posebna oblika, ki jo bodo te potrebe imele, se bo seveda zelo razlikovala od osebe do osebe. Pri nekem posamezniku se lahko izražajo kot želja biti idealna mati, pri drugem kot želja biti športnik, pri tretjem uveljavljati se v slikarstvu ali izumiteljstvu. Ni nujno, da gre za ustvarjalno željo, čeprav bo pri ljudeh, ki imajo kakršne koli sposobnosti za ustvarjanje, imela to obliko.

Jasen nastanek teh potreb je odvisen od predhodne zadovoljitve fizioloških potreb, potreb po varnosti, ljubezni in spoštovanju. Ljudi, ki so zadovoljeni v teh potrebah, bomo imenovali v osnovi zadovoljni ljudje, od njih pa lahko pričakujemo najbolj polno (in zdravo) ustvarjalnost.²⁰ Ker so v naši družbi v osnovi zadovoljni ljudje skoraj izjema, o samouresničevanju ne vemo veliko ne eksperimentalno ne klinično. Še vedno ostaja izziv za nadaljnje raziskovanje.

OPOMBE

1. A. H. Maslow, *A Preface to Motivation Theory*, Psychosomatic Med. 5 (1943): 85-92.
2. M. Wertheimer, neobjavljena predavanja na New School for Social Research.
3. K. Goldstein, *The Organism* (New York: American Book Co., 1939).
4. S. Freud, *New Introductory Lectures on Psychoanalysis* (New York: Norton, 1933).
5. A. Adler, *Social Interest* (London: Faber and Faber, 1938).
6. W. B. Cannon, *Wisdom of the Body* (New York: Norton, 1932).
7. P. T. Young, *Eksperimentalna analiza apetita*, Psychol. Bull. 38 (1941): 129-164.
8. Maslow, op. cit.
9. Ko otrok odrašča, so s samim znanjem in poznavanjem ter boljšim motoričnim razvojem te »nevarnosti« vse manj nevarne in vse bolj obvladljive. Lahko rečemo, da je ena glavnih konativnih funkcij vzgoje nevtralizacija navideznih nevarnosti z znanjem, npr. ne bojim se grmenja, ker o njem nekaj vem.
10. M. Shirley, *Children's Adjustments to a Strange Situation*, J. Abnorm. (Soc.) Psychol. 37 (1942): 201-217.
11. Preizkus potrebe po varnosti se zgodi v različnih situacijah: ko otroka soočimo z majhno eksplozivno petardo ali z obrazom, ki se je razblinil, ko mati zapusti sobo, če ga postavimo na visoko lestev, če mu vbrizgamo podkožno injekcijo, če se sreča z miško itd. Seveda ne morem resno priporočati namerne uporabe takšnih testov, saj bi lahko škodovali otroku, ki ga testirajo. Vendar se te in podobne situacije pojavljajo v otrokovem vsakdanjem življenju in jih je mogoče takrat opazovati. Nobenega razloga ni, da teh dražljajev ne bi uporabljali na primer pri mladih šimpanzih.
12. Vsi nevrotični posamezniki se ne počutijo ogrožene. Jedro nevroze je lahko onemogočanje potreb po naklonjenosti in spoštovanju pri osebi, ki sicer omogoča občutek varnosti.
13. A. H. Maslow in B. Mittelman, *Principles of Abnormal Psychology* (New York: Harper and Row, 1941).
14. Goldstein, op. cit.
15. Maslow in Mittelman, op. cit.
16. Za več podrobnosti glej A. H. Maslow, *The Dynamics of Psychological Security-Insecurity*, Character and Pers. 10 (1942): 331-344; v J. Plant, *Personality and the Cultural Pattern* (New York: Commonwealth Fund, 1937), pogl. 5.
17. Ali je ta posebna želja univerzalna ali ne, ne vemo. Ključno vprašanje, ki je danes še posebej pomembno, se glasi: Ali se bodo zasužnjeni in nadzirani ljudje počutili nezadovoljni in postali uporni? Na podlagi splošno znanih kliničnih podatkov lahko domnevamo, da človek, ki je spoznal pravo svobodo (ki ni plačana z odpovedjo varnosti in zaščiti, temveč je zgrajena na podlagi ustrezne varnosti in zaščite), hote ali zlahka ne bo dovolil, da bi mu bila ta odvzeta. Ne vemo pa, ali to velja za člove-

- ka, ki se je rodil v suženjstvo. Dogodki v naslednjem desetletju bi nam morali dati odgovor. Glej razpravo o tem problemu v knjigi E. Fromm, *Escape from Freedom* (New York: Farrar and Rinehart, 1941).
18. Morda je želja po prestižu in spoštovanju s strani drugih podrejena želji po samospoštovanju ali zaupanju vase. Opazovanje otrok kaže, da je tako, vendar klinični podatki ne dajejo jasne podpore za takšen sklep.
19. A. Kardiner, *The Traumatic Neuroses of Our Time* (New York: Hoeber, 1941). Za več obsežno razpravo o normalnem samospoštovanju ter poročila različnih raziskovalcev glej A. H. Maslow, *Dominance, Personality and Social Behavior in Women*, *J. Soc. Psychol.* 10 (1939): 3-39.
20. Jasno je, da ima ustvarjalno početje, kot je slikanje, podobno kot vsako drugo vedenje več dejavnikov. Pri prirojeno ustvarjalnih ljudeh ga lahko opazimo ne glede na to, ali so zadovoljni ali ne, srečni ali nesrečni, lačni ali siti. Prav tako je jasno, da je ustvarjalna dejavnost lahko kompenzacijska, meliorativna ali povsem ekonomska. Imam vtis (ki še ni potrjen), da je mogoče umetniške in intelektualne stvaritve v osnovi zadovoljnih ljudi razlikovati že na podlagi pregleda. V vsakem primeru moramo tudi tu dinamično razlikovati med samim odkritim vedenjem in njegovimi različnimi motivi ali nameni.

Pregovori uprave

Herbert A. Simon

Pri pregovorih je dejstvo, ki močno povečuje njihovo citatnost, da se skoraj vedno pojavljajo v medsebojno nasprotujočih si parih: »Poglej, preden skočiš!« nasproti »Kdor okleva, je izgubljen.«

To je hkrati priročna in resna pomanjkljivost odvisno od tega, kako želimo pregovore uporabiti. Če gre za racionalizacijo vedenja, ki se je že zgodilo, ali za utemeljitev dejanj, ki so že bila sprejeta, so pregovori idealni. Ker človek nikoli ne more najti pregovora, ki bi potrdil njegovo stališče ali pa ravno nasprotno stališče, so pregovori v veliko pomoč pri prepričevanju, političnih razpravah in vseh oblikah retorike.

Toda ko želimo pregovore uporabiti kot podlago za znanstveno teorijo, so razmere manj idealne. Ne gre za to, da bi bili predlogi, ki jih izražajo pregovori, nezadostni, temveč za to, da dokazujejo preobilno. Znanstvena teorija bi morala povedati, kaj je res, pa tudi, kaj je napačno. Če bi Newton svetu sporočil, da delci snovi drug na drugega delujejo bodisi privlačno bodisi odbojno, ne bi veliko prispeval k znanstvenemu znanju. Njegov prispevek je bil v tem, da je pokazal, da obstaja privlačnost, in objavil natančen zakon, ki ureja njeno delovanje.

Večina predlogov, ki danes sestavljajo upravno teorijo, na žalost vsebuje to pomanjkljivost pregovorov. Skoraj za vsako načelo je mogoče najti enako verodostojno in sprejemljivo nasprotno načelo. Čeprav bosta dve načeli iz para vodili do povsem nasprotnih organizacijskih priporočil, v te-

oriji ni ničesar, kar bi nakazovalo, katero je pravilno uporabiti.¹ Namen tega prispevka je utemeljiti obsežno kritiko upravne teorije in predstaviti nekaj predlogov morda manj konkretnih, kot bi morali biti - kako bi bilo mogoče rešiti obstoječo dilemo.

Nekatera sprejeta upravna načela

Med najpogostejšimi načeli, ki se pojavljajo v literaturi o upravljanju, so naslednja:

1. Upravna učinkovitost se poveča s specializacijo nalog v skupini.
2. Upravna učinkovitost se poveča z razporeditvijo članov skupine v določeno hierarhijo pooblastil.
3. Upravna učinkovitost se poveča z omejevanjem obsega nadzora na kateri koli točki v hierarhiji na majhno število.
4. Učinkovitost uprave se poveča, če delavce za namene nadzora razvrstimo v skupine glede na (a) namen, (b) postopek, (c) stranko, (d) kraj. (To je v resnici izpolnitev prvega načela, vendar si zasluži ločeno obravnavo.)

Ker se ta načela zdijo razmeroma preprosta in jasna, se zdi, da bi bila njihova uporaba pri konkretnih problemih upravne organizacije nedvoumna in da bi bilo njihovo veljavnost mogoče zlahka empirično preveriti. Vendar se zdi, da to ni tako. Da bi to dokazali, bomo po vrsti obravnavali vsako od štirih pravkar naštetih načel.

Specializacija Z večjo specializacijo naj bi se povečala upravna učinkovitost. Toda ali to pomeni, da bo vsako povečanje specializacije povečalo učinkovitost? Če je tako, nas zanima, katera od naslednjih možnosti je pravilna uporaba tega načela v določenem primeru.

1. Uveljaviti je treba načrt zdravstvene nege, po katerem bodo medicinske sestre dodeljene okrožjem in bodo

Vir: Simon, Public Administration Review: The Proverbs of Administration, Herbert A. Simon. Avtorske pravice © 1946, Ameriško združenje za javno upravo (ASPA). Razmnoženo z dovoljenjem založbe Blackwell Publishing Ltd.

opravljale vso zdravstveno nego v tem okrožju, vključno s šolskimi pregledi, obiski na domovih šolskih otrok in tuberkulozno zdravstveno nego.

2. Uveljaviti je treba funkcionalni načrt zdravstvene nege, po katerem bodo različne medicinske sestre razporejene na šolske preglede, obiske na domovih šolskih otrok in zdravstveno nego v primeru tuberkuloze. Sedanji način splošne zdravstvene nege po okrožjih ovira razvoj specializiranih večšin v treh zelo različnih programih.

Obe upravni ureditvi izpolnjujeta zahtevo po specializaciji, prva zagotavlja specializacijo po kraju, druga pa specializacijo po funkciji. Načela specializacije pri izbiri med obema možnostma niso v nobeno pomoč. Zdi se, da je preprostost načela specializacije zavajajoča preprostost, ki skriva temeljne nejasnosti. Kajti specializacija ni pogoj za učinkovito upravljanje; je neizogibna značilnost vseh skupinskih prizadevanj; ne glede na to, kako učinkovita ali neučinkovita so ta prizadevanja. Specializacija pomeni, da različne osebe delajo različne stvari in ker je fizično nemogoče, da bi dve osebi hkrati delali isto stvar na istem mestu, dve osebi vedno delata različne stvari. Resnični problem uprave torej ni »specializirati se«, temveč se specializirati na tisti poseben način in v skladu s tistimi posebnimi smernicami, ki bodo vodile k upravni učinkovitosti. Toda s tem, ko je bilo to načelo uprave tako preoblikovano, je bila jasno izpostavljena njegova temeljna dvoumnost: »Učinkovitost uprave se poveča s specializacijo nalog v skupini v smeri, ki bo vodila k večji učinkovitosti.« Nadaljnja razprava o izbiri med konkurenčnimi osnovami specializacije bo opravljena po preučitvi dveh drugih načel uprave.

Enotnost poveljevanja Upravna učinkovitost naj bi se povečala z razporeditvijo članov organizacije v določeno hierarhijo pooblastil, da bi se ohranila enotnost poveljevanja. Analiza tega načela zahteva jasno razumevanje, kaj pomeni izraz pristojnost. Za podrejenega lahko rečemo, da sprejema avto-

riteto, kadar dovoli, da njegovo ravnanje usmerja odločitev, ki jo je sprejel drugi, ne glede na njegovo lastno presojo o utemeljenosti te odločitve. V nekem smislu načela enotnosti poveljevanja, tako kot načela specializacije, ni mogoče kršiti; fizično je namreč nemogoče, da bi človek ubogal dva nasprotujoča si ukaza, to je tisto, kar pomeni nasprotujoči si ukazi. Verjetno mora načelo enotnosti ukazov, če je načelo uprave, trditi še kaj več kot to fizikalno nemožnost. Morda trdi tole: da je nezaželeno, da je član organizacije postavljen na položaj, kjer prejema ukaze od več nadrejenih. To je očitno pomen, ki ga Gulick pripisuje temu načelu, ko pravi:

»Pomen tega načela v procesu usklajevanja in organizacije ne sme biti pozabljen. Pri vzpostavljanju strukture usklajevanja je pogosto skušnjava, da bi za človeka, ki opravlja delo, ki ima več kot eno razmerje, določili več kot enega šefa. Celo tako velik filozof upravljanja, kot je bil Taylor, se je zapletel v to napako, ko je ustanovil ločene mojstre za ravnanje s stroji, z materiali, s hitrostjo itd., pri čemer je imel vsak od njih pravico dajati ukaze neposredno posameznemu delavcu. Strogo upoštevanje načela enotnosti poveljevanja ima lahko svoje nesmisle; vendar so ti nepomembni v primerjavi z gotovostjo zmede, neučinkovitosti in neodgovornosti, ki nastanejo zaradi kršitve načela.«²

Tako razloženemu načelu enotnosti poveljevanja zagotovo ni mogoče očitati nejasnosti ali dvoumnosti. Zgoraj navedena opredelitev pooblastila naj bi omogočila jasen preizkus, ali se v konkretni situaciji načelo upošteva. Resnična napaka, ki jo je treba najti pri tem načelu, je, da je nezdružljivo z načelom specializacije.

Med najpomembnejšimi nameni uporabe pooblastil v organizaciji je, da se doseže specializacija pri sprejemanju odločitev, tako da se vsaka odločitev sprejme na tisti točki v organizaciji, kjer jo je mogoče sprejeti najbolj strokovno. Uporaba pooblastil tako omogoča doseganje večje stopnje strokovnosti pri sprejemanju odločitev, kot bi bilo mogoče, če bi moral vsak operativni delavec sam sprejemati vse odločitve, na katerih temelji njegova de-

javnost. Posamezni gasilec ne odloča o tem, ali bo uporabil dvoipolcentimetrovsko cev ali gasilni aparat; o tem odločajo njegovi uradniki, odločitev pa se mu sporoči v obliki ukaza.

Če pa se upošteva enotnost poveljevanja v Gulickovem smislu, je na odločitve posameznika na kateri koli točki upravne hierarhije mogoče vplivati le po enem kanalu oblasti; in če so njegove odločitve takšne, da zahtevajo strokovno znanje na več kot enem področju, se je treba zanesti na svetovalne in informacijske službe, da zagotovijo tiste predpostavke, ki so na področju, ki ga način specializacije v organizaciji ne priznava. Če je na primer računovodja v šolskem oddelku podrejen pedagogu in če je upoštevana enotnost poveljevanja, potem mu finančni oddelek ne more izdajati neposrednih ukazov glede tehničnih, računovodskih vidikov njegovega dela. Podobno direktor motornih vozil v oddelku za javna dela ne bi mogel izdati neposrednih ukazov o skrbi za motorno opremo vozniku gasilskega vozila.³

Gulick v zgoraj citirani izjavi jasno navaja težave, s katerimi se bomo soočili, če ne bomo upoštevali enotnosti poveljevanja. Skoraj zagotovo bo prišlo do določene neodgovornosti in zmede. Morda to ni prevelika cena za večje strokovno znanje, ki se lahko uporabi pri sprejemanju odločitev. Za odločitev o tem vprašanju je potrebno načelo upravljanja, ki bi omogočilo pretehtati relativne prednosti obeh načinov ukrepanja. Vendar niti načelo enotnosti poveljevanja niti načelo specializacije nista v pomoč pri odločanju v sporu. Zgolj si nasprotujeta, ne da bi navedla kakršen koli postopek za razrešitev nasprotja.

Če bi šlo zgolj za akademsko polemiko, če bi bilo splošno sprejeto in dokazano, da je treba enotnost poveljevanja ohraniti v vseh primerih, tudi ob izgubi strokovnega znanja, bi lahko trdili, da bi morala v primeru spora med obema načeloma prevladati enotnost poveljevanja. Vendar vprašanje še zdaleč ni jasno in strokovnjaki so lahko na obeh straneh spora. Na strani enotnosti poveljevanja lahko navedemo Gulickove in druge dikcije.⁴ Na strani specializacije so Taylorjeva teorija funkcionalnega nadzora, Macmahonova in Millettova ideja dvojnega nadzora ter praksa tehničnega nadzora v vojaški organizaciji.⁵

Mogoče je, kot trdi Gulick, da je pojmovanje Taylorja in teh drugih napačno. Če je tako, dokazi, da gre za napako, niso bili nikoli zbrani ali objavljeni, razen ohlapnih hevrističnih argumentov, kot so zgoraj navedeni. Človek je prepuščen izbiri med enako uglednimi teoretiki uprave in brez kakršne koli dokazne podlage za to izbiro. Dokazi iz dejanske upravne prakse kažejo, da ima potreba po specializaciji v veliki meri prednost pred potrebo po enotnosti poveljevanja. Pravzaprav ne gre predaleč, če rečemo, da enotnost poveljevanja v Gulickovem smislu nikoli ni obstajala v nobeni upravni organizaciji. Če linijski častnik sprejme predpise računovodskega oddelka glede postopka izdelave zahtevkov, ali lahko rečemo, da na tem področju ni podrejen avtoriteti računovodskega oddelka? V vsakem dejanskem upravnem položaju je pristojnost razdeljena na območja. Za trditev, da ta razdelitev ni v nasprotju z načelom enotnosti poveljevanja, je potrebna povsem drugačna opredelitev pristojnosti, kot je ta, ki jo uporabljamo tukaj. Ta podrejenost linijskega uradnika računovodski službi se načeloma ne razlikuje od Taylorjevega priporočila, da naj bo delavec pri načrtovanju dela podrejen enemu mojstru, pri upravljanju strojev pa drugemu.

Načelo enotnosti poveljevanja je morda bolj zagovarjano, če ga zožimo na naslednje: v primeru, da si dva avtoritativna ukaza nasprotujeta, bi morala obstajati ena sama določena oseba, od katere se pričakuje, da jo bo podrejeni upoštevali; in sankcije avtoritete bi se morale uporabljati proti podrejenemu samo zato, da se izsili njegova poslušnost tej eni osebi.

Če je načelo enotnosti poveljevanja v tej omejeni obliki bolj zagovarjano, rešuje tudi manj težav. Prvič, ne zahteva več enotne hierarhije oblasti, razen za reševanje sporov o pristojnosti. Posledično pušča nerešeno zelo pomembno vprašanje, kako naj se oblast v določeni organizaciji razporedi (tj. načini specializacije) in po kakšnih kanalih naj se izvaja. Nazadnje je celo ta ožji koncept enotnosti poveljevanja v nasprotju z načelom specializacije, saj kadar koli pride do nesoglasja in se člani organizacije vrnejo k formalnim linijam

pooblastil, potem lahko na odločitev vplivajo le tiste vrste specializacije, ki so zastopane v hierarhiji pooblastil. Če vodja usposabljanja v mestu izvaja le funkcionalni nadzor nad policijskim uradnikom za usposabljanje, potem bo v primeru nesoglasja s policijskim načelnikom izid določalo specializirano znanje o policijskih problemih, specializirano znanje o problemih usposabljanja pa bo podrejeno ali prezrto. Da se to dejansko dogaja, kaže razočaranje, ki ga pogosto izražajo funkcionalni nadzorniki zaradi pomanjkanja pooblastil za uporabo sankcij.

Obseg nadzora Upravna učinkovitost naj bi se povečala z omejitvijo števila podrejenih, ki so neposredno podrejeni posameznemu upravitelju: na število šest. Ta zamisel, da mora biti obseg nadzora ozek, se samozavestno uveljavlja kot tretje neizpodbitno načelo uprave. Običajni zdravorazumski argumenti za omejitev obsega nadzora so znani in jih tu ni treba ponavljati. Ni pa tako splošno priznano, da je mogoče navesti nasprotujoči si »pregovor« uprave, ki je lahko podprt z enako verodostojnimi argumenti, čeprav ni tako znan kot načelo obsega nadzora. Gre za naslednji »pregovor«: Učinkovitost uprave se poveča, če je število organizacijskih ravni, skozi katere mora iti zadeva, preden je obravnavana, čim manjše.

To je eno temeljnih meril, ki vodijo upravno analizo pri poenostavitvi postopkov. Vendar so v številnih primerih rezultati, do katerih vodi to načelo, v neposrednem nasprotju z zahtevami načela obsega nadzora, načela enotnosti poveljevanja in načela specializacije. Ta razprava se nanaša na prvo od teh nasprotij. Za ponazoritev težav bosta predstavljena dva alternativna predloga za organizacijo majhnega zdravstvenega oddelka: eden temelji na omejitvi obsega nadzora, drugi pa na omejitvi števila organizacijskih ravni:

1. Zaradi sedanje organizacije oddelka je zdravstveni inšpektor upravno preobremenjen, saj mu neposredno poroča vseh enajst zaposlenih na oddelku, poleg tega pa nekateri zaposleni nimajo ustreznega tehničnega

usposabljanja. Zato zdravljenje na kliniki za venerične bolezni in druge podrobnosti zahtevajo pretirano veliko osebne pozornosti zdravstvenega delavca. Že prej je bilo priporočeno, da se predlaganemu zdravstvenemu delavcu zaupa vodenje klinik za venerične bolezni in bolezni prsnega koša ter celotno delo na področju higiene otrok. Poleg tega se priporoča, da se enega od inšpektorjev imenuje za glavnega inšpektorja in da je odgovoren za vse inšpekcijske dejavnosti oddelka ter da se eno od medicinskih sester imenuje za glavno medicinsko sestro. To bo pooblaščenca za zdravje razbremenilo precejšnjih podrobnosti in mu omogočilo več svobode pri načrtovanju in nadzoru zdravstvenega programa kot celote, izvajanju zdravstvene vzgoje in usklajevanju dela oddelka z delom drugih agencij v skupnosti. Če bi bil oddelek tako organiziran, bi se lahko učinkovitost vseh zaposlenih bistveno povečala.

2. Sedanja organizacija oddelka povzroča neučinkovitost in pretirano birokracijo, saj je med zdravstvenim delavcem in operativnimi zaposlenimi nepotrebna nadzorna raven, štirje od dvanajstih zaposlenih, ki so najbolje tehnično usposobljeni, pa se večinoma ukvarjajo z administrativnimi nalogami. Posledično prihaja do nepotrebnih zamud pri pridobivanju odobritve zdravstvenega inšpektorja za zadeve, ki zahtevajo njegovo pozornost, preveč zadev pa zahteva pregled in revizijo. Zdravstvenemu delavcu bi bilo treba prepustiti vodenje klinik za venerične bolezni in bolezni prsnega koša ter delo na področju higiene otrok. Priporoča pa se ukinitve delovnega mesta glavnega inšpektorja in glavne medicinske sestre ter da zaposleni, ki zdajasedajo ta delovna mesta, opravljajo redne naloge inšpekcije in zdravstvene nege. Podrobnosti načrtovanja dela, ki jih zdaj opravljata ta dva usluž-

benca, lahko bolj ekonomično opravi sekretar zdravstvenega inšpektorja, in ker so širša vprašanja politike v vsakem primeru vedno zahtevala osebno pozornost zdravstvenega inšpektorja, bo ukinitve teh dveh delovnih mest odpravila popolnoma nepotreben korak pri pregledu, omogočila razširitev inšpekcijskih storitev in storitev zdravstvene nege ter omogočila vsaj začetek izvajanja priporočenega programa zdravstvene vzgoje. Število oseb, ki so neposredno podrejene zdravstvenemu inšpektorju, se bo povečalo na devet, ker pa je le malo zadev, ki zahtevajo usklajevanje teh zaposlenih, razen zgoraj omenjenih razporedov dela in političnih vprašanj, ta sprememba ne bo bistveno povečala njegove delovne obremenitve.

Dilema je naslednja: v veliki organizaciji z zapletenimi medsebojnimi odnosi med člani omejen obseg nadzora neizogibno povzroča pretirano birokracijo, saj je treba vsak stik med člani organizacije prenašati navzgor, dokler se ne najde skupni nadrejeni. Če je organizacija velika, bo to pomenilo, da se bodo vse take zadeve prenašale navzgor prek več ravni uradnikov, ki bodo o njih odločali, nato pa se bodo spet prenašale navzdol v obliki ukazov in navodil, kar je okoren in dolgotrajen postopek.

Druga možnost je povečati število oseb, ki so podrejene vsakemu uradniku, tako da bo piramida hitreje dosegla vrh, z manj vmesnimi ravni. Vendar tudi to povzroča težave, saj če mora uradnik nadzorovati preveč zaposlenih, je njegov nadzor nad njimi oslavljen. Če torej priznamo, da imata tako povečanje kot zmanjšanje obsega nadzora nekatere nezaželene posledice, katera je optimalna točka? Zagovorniki omejenega obsega nadzora so kot primer no število predlagali tri, pet, celo enajst, vendar nikjer niso pojasnili razlogov, ki so jih pripeljali do določenega števila, ki so ga izbrali. Navedeno načelo ne osvetljuje tega zelo pomembnega vprašanja. Spomnimo se na sedanje spore o primerni višini državnega dolga.

Organizacija po namenu, procesu, stranki in kraju Učinkovitost uprave naj bi se povečala z združevanjem delavcev po (a) namenu, (b) procesu, (c) stranki ali (d) kraju. Vendar je iz razprave o specializaciji jasno razvidno, da je to načelo notranje neskladno; namen, proces, stranka in kraj, so namreč konkurenčne podlage za organizacijo in na vsaki točki delitve je treba žrtvovati prednosti treh, da bi zagotovili prednosti četrte. Če so na primer glavni oddelki mesta organizirani na podlagi glavnega namena, iz tega sledi, da vsi zdravniki, vsi odvetniki, vsi inženirji in vsi statistiki ne bodo nameščeni v enem samem oddelku, ki bi ga sestavljali izključno pripadniki njihovega poklica, ampak bodo razporejeni med različne oddelke mesta, ki bodo potrebovali njihove storitve. Prednosti organizacije po procesu bodo tako izgubljene.

Nekatere od teh prednosti je mogoče ponovno pridobiti z organizacijo na podlagi procesov znotraj glavnih oddelkov. Tako lahko v okviru oddelka za javna dela deluje inženirski urad ali pa ima lahko svet za izobraževanje šolsko zdravstveno službo kot glavno področje svojega dela. Podobno se lahko znotraj manjših enot delijo po območjih ali strankah: npr. gasilska služba bo imela ločena podjetja po vsem mestu, oddelek za socialno varstvo pa bo imel na različnih lokacijah agencije za sprejem in delo s strankami. Vendar teh glavnih vrst specializacije ni mogoče doseči hkrati, saj se je treba na kateri koli točki v organizaciji odločiti, ali bo specializacija na naslednji ravni dosežena z razlikovanjem med glavnim namenom, glavnim procesom, stranko ali območjem. Nasprotje lahko ponazorimo s prikazom, kako bi načelo specializacije glede na namen privedlo do drugačnega rezultata kot specializacija glede na stranko v organizaciji zdravstvenega oddelka.

1. Javna zdravstvena uprava za preprečevanje bolezni in ohranjanje zdravih razmer obsega naslednje dejavnosti: (1) statistika prebivalstva; (2) programi higiene otrok prenatalni, materinski, postnatalni, otroški, predšolski in šolski; (3) nadzor nad nalezljivimi boleznimi; (4) nadzor mleka, živil in zdravil; (5) sanitarni

nadzor; (6) laboratorijske storitve; (7) zdravstvena vzgoja.

Ena izmed ovir, s katero se sooča oddelek za zdravje, je dejstvo, da oddelek nima nadzora nad šolskim zdravjem, saj je to dejavnost okrožnega sveta za izobraževanje. Usklajevanje med tem zelo pomembnim delom zdravstvenega programa skupnosti in preostalim delom programa, ki ga izvaja mestna in okrožna zdravstvena enota, pa je slabo ali pa ga sploh ni. Priporoča se, da mesto in okrožje začneta pogajanja z odborom za izobraževanje o prenosu celotnega dela s področja šolskega zdravstva in sredstev zanj na skupno zdravstveno enoto.

2. Sodobnemu šolskemu oddelku je zaupana skrb za otroke skoraj ves čas, ko so odsotni z doma. Šolski oddelek prevzema zanje tri pomembne odgovornosti: (1) poskrbeti za njihovo vzgojo, koristne spretnosti in znanje ter za nemoteno izoblikovanje značaja; (2) zagotoviti jim zdravo igro zunaj pouka; (3) skrbeti za njihovo zdravje in zagotavljati doseganje minimalnih standardov prehranjevanja.

Ena od ovir, s katerimi se spoprijema šolski svet, je dejstvo, da razen nad šolskimi kosili nima nadzora nad zdravjem in prehrano otrok ter da je usklajevanje med tem zelo pomembnim delom programa razvoja otrok in preostalim delom programa, ki ga izvaja svet za izobraževanje, slabo ali pa ga sploh ni. Priporočamo, da mesto in okrožje začneta pogajanja za prenos celotnega zdravstvenega dela za šoloobvezne otroke na svet za izobraževanje.

Tu se ponovno pojavlja dilema izbire med alternativnimi, enako verjetnimi upravnimi načeli. Vendar to ni edina težava v tem primeru, saj podrobnejša preučitev položaja pokaže, da obstajajo dvoumnosti v pomenu ključnih elementov upravljanja: namen, postopek, stranka in kraj. Namen lahko v grobem opredelimo kot cilj ali namen, zaradi katerega se dejavnost izvaja, postopek pa kot sredstvo za

doseganje namena. Procesi se torej izvajajo za doseganje ciljev. Sami nameni pa so lahko na splošno razvrščeni v neke vrste hierarhijo. Tipkarica premika prste, da bi tipkala; tipka, da bi reproducirala pismo; reproducira pismo, da bi lahko odgovorila na poizvedbo. Pisanje pisma je torej namen, zaradi katerega se izvaja tipkanje; pisanje pisma pa je tudi postopek, s katerim se doseže namen odgovora na poizvedbo. Iz tega sledi, da je mogoče isto dejavnost opisati kot namen ali kot postopek.

To dvoumnost je mogoče zlahka ponazoriti na primeru upravne organizacije. Zdravstveni oddelek, pojmovan kot enota, katere naloga je skrbeti za zdravje skupnosti, je namenska organizacija; isti oddelek, pojmovan kot enota, ki pri svojem delu uporablja medicinsko znanje, je procesna organizacija. Na enak način lahko oddelek za izobraževanje obravnavamo kot organizacijo, ki je namenjena izobraževanju, ali kot organizacijo, ki se ukvarja s strankami (z otroki); gozdarsko službo pa kot organizacijo, ki je namenjena ohranjanju gozdov, procesu (upravljanje gozdov), strankam (lesarji in živinorejci, ki uporabljajo javne gozdove) ali območju (gozdna zemljišča v javni lasti). Ko izberemo konkretne primere te vrste, postanejo razmejitvene črte med temi kategorijami zelo megle in nejasne.

»Organizacija po glavnem namenu,« pravi Gulick, »... služi združevanju vseh tistih, ki si prizadevajo opravljati določeno storitev v enem samem velikem oddelku.«⁶ Toda kaj pomeni določena storitev? Treba je razmisliti, ali dosega varstvo pred požarom en sam namen ali pa je le del namena javne varnosti ali pa gre za kombinacijo namenov, vključno s preprečevanjem in gašenjem požarov. Sklepati je treba, da ne obstaja nič takega kot namen ali enofunkcijska (enonamenska) organizacija. Kaj je treba šteti za enotno funkcijo, je v celoti odvisno od jezika in tehnik.⁷ Če ima angleški jezik obsežen izraz, ki zajema oba podnačrta, je naravno, da oba skupaj obravnavamo kot enoten namen. Če takega izraza ni, postaneta oba podcilja samostojna namena. Po drugi strani pa lahko posamezna dejavnost prispeva k več ciljem, a ker so ti tehnično (postopkovno) neločljivi, se dejavnost šteje za eno samo funkcijo ali namen.

Prej omenjeno dejstvo, da nameni tvorijo hierarhijo, pri čemer vsak podcilj pripeva k nekemu končnemu in celovitemu cilju, pomaga pojasniti razmerje med namenom in postopkom. »Organizacija po glavnih procesih,« pravi Gulick, »... običajno združi v enem oddelku vse tiste, ki pri delu uporabljajo določeno posebno spretnost ali tehnologijo ali so pripadniki določenega poklica.«⁸ Poglejmo preprosto spretnost, kot je tipkanje. Je spretnost, ki omogoča usklajevanje mišičnih gibov, vendar v hierarhiji sredstev na zelo nizki ravni. Vsebina pisma, napisanega na pisalni stroj, je ravnodušna do spretnosti, ki jo ustvarja. Spretnost je le sposobnost hitrega pritiska na črko t, kadar koli vsebina zahteva črko t, in pritiska na črko a, kadar koli vsebina zahteva črko a.

Med namenom in postopkom torej ni bistvene razlike, temveč le razlika v stopnji. Proces pa je dejavnost, katere neposredni namen je na nizki ravni v hierarhiji sredstev in ciljev, medtem ko je namen skupek dejavnosti, katerih orientacijska vrednost ali cilj je na visoki ravni v hierarhiji sredstev in ciljev.

Nato pogledajmo stranko in kraj kot temeljna elementa organizacije. Ti kategoriji v resnici nista ločeni od namena, temveč sta njegov del. Popolna izjava o namenu gasilske enote bi morala vključevati območje, na katerem deluje gasilsko društvo: »Zmanjšati požarne izgube na premoženju v mestu X.« Cilji upravne organizacije so formulirani v smislu storitve, ki jo je treba zagotoviti, in območja, na katerem se zagotavlja. Običajno se izraz namen nanaša le na prvi element, vendar je drugi prav tako legitimno vidik namena. Območje storitve je lahko seveda tako določeno število strank kot tudi geografsko območje. V primeru agencije, ki deluje v delovnih izmenah, je čas tretja razsežnost namena zagotoviti določeno storitev na določenem območju (ali določeni skupini strank) v določenem časovnem obdobju.

S to razjasnitvijo terminologije je v nadaljevanju treba ponovno preučiti problem specializacije dela organizacije. Ni več upravičeno govoriti o namenski ali procesni organizaciji, organizaciji za stranke ali organizaciji za območje. Ista enota lahko spada v katero

koli od teh štirih kategorij, odvisno od narave večje organizacijske enote, katere del je bila. Enota, ki zagotavlja javne zdravstvene in zdravstvene storitve za šoloobvezne otroke v okrožju Multnomah, bi se lahko štela za (1) območno organizacijo, če bi bila del enote, ki zagotavlja enake storitve za zvezno državo Oregon; (2) naročniško organizacijo, če bi bila del enote, ki zagotavlja podobne storitve za otroke vseh starosti; (3) namensko ali procesno organizacijo (ni mogoče reči, katero), če bi bila del oddelka za izobraževanje.

Nepravilno je reči, da je urad A procesni urad; pravilna izjava je, da je urad A procesni urad znotraj oddelka X.⁹ Slednja izjava bi pomenila, da urad A vključuje vse procese določene vrste v oddelku X, ne da bi se nanašal na posebne podcilje, podpodročja ali podklientele oddelka X. Zdaj si lahko predstavljamo, da določena enota vključuje vse procese določene vrste, vendar se ti procesi lahko nanašajo le na nekatere posebne podcilje namena oddelka. V tem primeru, ki ustreza zgoraj omenjeni zdravstveni enoti v oddelku za izobraževanje, bi bila enota specializirana tako po namenu kot po procesu. Zdravstvena enota bi bila edina v oddelku za izobraževanje, ki uporablja medicinsko znanje (proces) in se ukvarja z zdravjem (podnamen).

Tudi ko je problem pravilne rabe izrazov namen, proces, stranka in področje razrešen, načela upravljanja ne dajejo nobenega vodila, katera od teh štirih konkurenčnih osnov specializacije se uporablja v posamezni situaciji. Britanski Odbor za »vladne stroje« o tem ni dvomil. Kot dve možni podlagi organizacije je obravnaval namen in stranko ter v celoti zaupal prvi. Drugi so imeli enako zagotovilo pri izbiri med namenom in procesom. Utemeljitev, ki vodi do teh nedvoumnih sklepov, pušča nekaj zaželenega. Odbor za »vladne stroje« navaja edini argument za svojo izbiro:

Neizogibna posledica tega načina organizacije (po strankah) je težnja po liliputanski upravi. Nemogoče je, da bi bile specializirane storitve, ki jih mora vsak oddelek zagotavljati skupnosti, na tako visoki ravni, če je njegovo delo hkrati omejeno na določen razred oseb in razširjeno na vse različne oblike oskrbe zanje, kot če se

oddelek osredotoči na zagotavljanje določene storitve samo tistim, ki jo potrebujejo, in se ne ozira na interese razmeroma majhnih razredov.¹⁰

Napake v tej analizi so očitne. Prvič, ni poskusa, kako naj se storitev prizna. Drugič, popolnoma brez dokazov je gola predpostavka, da na primer oddelek za zdravje otrok na oddelku za socialno varstvo otrok ne bi mogel nuditi storitev na tako visoki ravni kot isti oddelek, če bi bil na oddelku za zdravje. Kako bi se s premestitvijo enote iz enega oddelka v drugega izboljšala ali poslabšala kakovost njenega dela, ni pojasnjeno. Tretjič, ni navedena nobena podlaga za presojo konkurenčnih zahtev glede namena in postopka, obe sta združeni v dvoumnem izrazu storitev. Na tem mestu ni treba presojati, ali je imel odbor v svojem priporočilu prav ali ne; pomembno je, da priporočilo predstavlja izbiro med nasprotujočimi si načeli upravljanja brez očitnih logičnih ali empiričnih razlogov. Še bolj presenetljive primere nelogičnosti je mogoče najti v večini razprav o namenu in postopku. Da bi jih navajali, bi izpadli neresno, a žal se pogosto uporabljajo v resnih političnih in upravnih razpravah.

Tak primer je vprašanje, kje naj bo kmetijsko izobraževanje: na ministrstvu za izobraževanje ali na kmetijskem ministrstvu. To je odvisno od tega, ali želimo, da se poučuje najnovejša znanja s področja kmetovanja, čeprav morda po starih metodah, ali da se morda zastareli način kmetovanja poučuje na najsodobnejši in najprepričljivejši način. Vprašanje samo ponuja odgovor.¹¹

Ali vprašanje res kar samo ponuja odgovor? Recimo, da bi ustanovili urad za kmetijsko izobraževanje, ki bi ga vodil človek z bogatimi izkušnjami s področja kmetijskih raziskav ali kot upravitelj kmetijske šole, v njem pa bi delali ljudje s podobnimi izkušnjami. Kje tiči pravi razlog za prepričanje, da bi ti, če bi bili priključeni ministrstvu za izobraževanje, poučevali staromodno kmetovanje po novih metodah, če pa bi bili priključeni ministrstvu za kmetijstvo, bi poučevali novodobno kmetovanje po starih metodah?

Upravni problem takega urada bi bil poučevanje novodobnega kmetovanja z novodobnimi metodami, pri čemer je malo težko razumeti, kako bi na to vplivala lokacija enote v okviru ministrstva. Vprašanje samo ponuja odgovor le, če je človek prepričan v moč premešanja uradov kot sredstva za preusmeritev dejavnosti agencije.

Tem protislovjem in tekmovanjem so v zadnjih nekaj letih študenti upravnih ved posvečali vse več pozornosti. Gulick, Wallace in Benson so na primer navedli nekatere prednosti in slabosti več načinov specializacije ter preučili pogoje, pod katerimi bi bilo najbolje sprejeti en ali drug način.¹² Vse te analize so na teoretični ravni trdile, da niso bili uporabljeni podatki za dokazovanje večje učinkovitosti različnih načinov. Čeprav je bila analiza teoretična, pa ji je manjkala teorija. Ker ni bil zgrajen celovit okvir, znotraj katerega bi lahko potekala razprava, se je analiza nagibala bodisi k logični enostranskosti, ki je značilna za zgoraj navedene primere, bodisi k neprepričljivosti.

Brezizhodnost upravne teorije Štiri načela upravljanja, ki so bila predstavljena na začetku tega dokumenta, so bila kritično analizirana. Nobeno od teh štirih načel se ni ohranilo v dobri kondiciji, saj je bilo v vsakem primeru namesto nedvoumnosti ugotovljeno, da gre za sklop dveh ali več medsebojno nezdružljivih načel, ki se očitno enako uporabljajo za upravne namene. Poleg tega bo bralec videl, da je mogoče iste ugovore uveljavljati proti običajnim razpravam o centralizaciji in decentralizaciji, ki običajno zaključijo, da je po eni strani zaželena centralizacija funkcij odločanja, po drugi strani pa ima decentralizacija določene prednosti.

Ali je mogoče rešiti kaj, kar bi bilo uporabno pri oblikovanju upravne teorije? Pravzaprav je mogoče rešiti skoraj vse. Težava je nastala, ker se je za načela uprave obravnavalo tisto, kar je v resnici le merilo za opisovanje in diagnosticiranje upravnih razmer. Prostor za omare je gotovo pomemben element pri načrtovanju solidne hiše; vendar bi se hiša, ki bi bila v celoti zasnovana z namenom zagotoviti čim več prostora za omare, pri čemer bi se pozabilo na vse druge vidike,

štela za neuravnoteženo. Podobno je treba pri oblikovanju učinkovite upravne organizacije upoštevati enotnost poveljevanja, specializacijo po namenu in decentralizacijo. Nobena od teh postavk ni tako pomembna, da bi bila za upravnega analitika vodilno načelo. Tako pri oblikovanju upravne organizacije kot pri njenem delovanju mora biti vodilno merilo splošna učinkovitost. Vzajemno nezdružljive prednosti je treba medsebojno uravnotežiti, tako kot arhitekt pretehta prednosti dodatne garderobe in prednosti večje dnevne sobe.

To stališče, če je veljavno, je antiteza za večino sedanjega pisanja o upravnih zadevah. Kot je razvidno iz primerov, navedenih v tem poglavju, se večina upravnih analiz izvaja tako, da se izbere eno samo merilo in se ga uporabi v upravni situaciji, da se oblikuje priporočilo; medtem ko se dejstvo, da obstajajo enako veljavna, vendar nasprotujoča si merila, ki bi se lahko uporabila z enako utemeljitvijo, vendar z drugačnim rezultatom, prikladno prezre. Veljavni pristop k preučevanju uprave zahteva, da se opredelijo vsa ustrezna diagnostična merila, da se vsaka upravna situacija analizira z vidika celotnega sklopa meril in da se začne raziskava, da se ugotovi, kako se lahko več merilom dodelijo ponderje, če so, kot se običajno zgodi, medsebojno nezdružljivi.

Pristop k upravni teoriji

Ta program je treba obravnavati postopoma. Najprej, kaj je vključeno v opis upravnih razmer za namene takšne analize? Drugič, kako je mogoče različnim merilom dodeliti ponderje, da bodo imela ustrezno mesto v celotni sliki?

Opis upravnih razmer Preden lahko znanost razvije načela, mora imeti koncept. Preden je bilo mogoče oblikovati gravitacijski zakon, je bilo treba razumeti pojma pospešek in teža. Prva naloga upravne teorije je razviti niz pojmov, ki bodo omogočili opis upravnih situacij z izrazi, ki so pomembni za teorijo. Da bi bili ti pojmi znanstveno uporabni, morajo biti operativni; to pomeni, da morajo njihovi pomeni ustrezati empirično opazljivim

dejstvom ali situacijam. Opredelitev pojma organ, navedena prej v tem dokumentu, je primer operativne opredelitve.

Kaj je znanstveno relevanten opis organizacije? To je opis, ki za vsako osebo v organizaciji, kolikor je to mogoče, določa, katere odločitve ta oseba sprejema in katerim vplivom je podvržena pri sprejemanju vsake od teh odločitev. Sedanji opisi upravnih organizacij so daleč od tega standarda. Večinoma se omejujejo na razdelitev funkcij in formalno strukturo pooblastil. Premalo pozornosti namenjajo drugim vrstam organizacijskih vplivov ali sistemu komuniciranja.¹³

Kaj na primer pomeni, če rečemo: »Oddelek sestavljajo trije uradi. Prvi ima nalogo, drugi nalogo, tretji pa nalogo?« Kaj lahko iz takšnega opisa izvemo o izvedljivosti organizacijske ureditve? Zelo malo. Iz opisa namreč ni mogoče razbrati, v kolikšni meri so odločitve centralizirane na ravni uradov ali oddelkov. Ni mogoče ugotoviti, v kolikšni meri se dejansko izvaja (domnevno neomejena) pristojnost oddelka nad uradom in s kakšnimi mehanizmi. Nič ni navedeno, v kolikšni meri komunikacijski sistemi pomagajo pri usklajevanju treh uradov in v kolikšni meri je usklajevanje potrebno zaradi narave njihovega dela. Ni opisa usposabljanja, ki so ga opravili člani urada, in obsega, v katerem to usposabljanje omogoča decentralizacijo na ravni urada. Skratka, opis upravnih organizacij skoraj izključno z vidika funkcij in pristojnosti je za namene upravne analize popolnoma neustrezen.

Poglejmo izraz centralizacija. Kako se določi, ali je delovanje določene organizacije centralizirano ali decentralizirano? Ali dejstvo, da obstajajo terenski uradi, kaj dokazuje o decentralizaciji? Ali ni mogoče, da bi se ista decentralizacija zgodila tudi v uradih centralno lociranega urada? Realistična analiza centralizacije mora vključevati študijo o dodeljevanju odločitev v organizaciji in metodah vplivanja, ki jih uporabljajo višje ravni, da bi vplivale na odločitve na nižjih ravneh. Takšna analiza bi razkrila veliko bolj zapleteno sliko procesa odločanja kot kakršno koli naštevanje geografskih lokacij organizacijskih enot na različnih ravneh.

Upravno opisovanje trenutno trpi zaradi površnosti, prevelike poenostavitve in pomanjkanja realizma. Preveč se je omejilo na mehanizem oblasti in v svojo orbito ni vključilo drugih, enako pomembnih načinov vplivanja na organizacijsko vedenje. Noče se lotiti naporne naloge preučevanja dejanske porazdelitve funkcij odločanja. Zadovoljilo se je s tem, da je o pristojnosti, centralizaciji, obsegu nadzora in funkciji govorilo, ne da bi poiskalo operativne opredelitve teh izrazov. Dokler opisovanje upravnih postopkov ne bo doseglo višje stopnje izpopolnjenosti, ni razloga za upanje, da bo prišlo do hitrega napredka pri ugotavljanju in preverjanju veljavnih upravnih načel.

Ali to pomeni, da je zgolj formalni opis upravne organizacije nemogoč, da mora ustrezen opis vključevati opis vsebine odločitev organizacije? To je vprašanje, na katerega je ob sedanjem stanju poznavanja upravne teorije skoraj nemogoče odgovoriti. Nekaj se zdi gotovo: vsebina ima pri uporabi upravnih načel večjo vlogo, kot jo dopušča sedanja formalna upravna teorija. To je dejstvo, ki se začenja priznavati v literaturi o upravi. Če preučimo verigo publikacij, ki se razteza od Mooneyja in Reilleyja prek Gulicka in polemike predsednikovega odbora do Schuylerja Wallacea in Bensona, vidimo, da se poudarek od samih načel uprave nenehno premika k preučevanju pogojev, pod katerimi se konkurenčna načela ustrezno uporabljajo. V najnovejših publikacijah je redko navedeno, da bi morala biti organizacija po namenu, temveč da je v takšnih in takšnih razmerah zaželeno organizacija po namenu. Prav na te pogoje, ki so podlaga za uporabo pregovorov (angl. proverbs) uprave, se morata upravna teorija in analiza obrniti pri iskanju resnično veljavnih načel, ki bi nadomestila pregovore.

Diagnoza upravnih razmer Da bi bilo mogoče podati kakršne koli pozitivne predloge, se je treba nekoliko oddaljiti in podrobneje preučiti natančno naravo predloga upravne teorije. Teorija uprave se ukvarja s tem, kako naj bo organizacija zgrajena in kako naj deluje, da bo učinkovito opravljala svoje delo. Temeljno načelo uprave, ki izhaja iz racionalne narave dobre uprave, je, da je

treba med več alternativami, ki vključujejo enake stroške, vedno izbrati tisto, ki vodi do največjega doseganja upravnih ciljev; med več alternativami, ki vodijo do istega dosežka, pa je treba izbrati tisto, ki vključuje najmanjše stroške. Ker je to načelo učinkovitosti značilno za vsako dejavnost, ki poskuša racionalno povečati doseganje določenih ciljev z uporabo omejenih sredstev, je enako značilno za ekonomsko teorijo kot za upravno teorijo. »Upravni človek« se postavi ob bok klasičnemu »ekonomskemu človeku«. ¹⁴

Pravzaprav bi bilo treba načelo učinkovitosti obravnavati kot opredelitev in ne kot načelo, saj gre za opredelitev tega, kaj pomeni dobro ali pravilno upravno ravnanje. Ne pove, kako naj se dosežki maksimizirajo, temveč zgolj navaja, da je to cilj upravne dejavnosti in da mora upravna teorija razkriti, pod kakšnimi pogoji se ta maksimizacija izvaja.

Kateri so dejavniki, ki določajo raven učinkovitosti, ki jo doseže upravna organizacija? Ni mogoče sestaviti popolnega seznama teh dejavnikov, vendar je mogoče naštetih glavne kategorije. Morda je najpreprostejša metoda pristopa, če upoštevamo posameznega člana upravne organizacije in se vprašamo, kakšne so omejitve količine in kakovosti njegovega rezultata. Te omejitve vključujejo (a) omejitve njegove zmožnosti opravljanja dela in (b) omejitve njegove zmožnosti sprejemanja pravih odločitev. Kolikor so te omejitve odpravljene, se upravna organizacija približuje cilju visoke učinkovitosti. Dve osebi, ki imata enake sposobnosti, enake cilje in vrednote, enako znanje in informacije, se lahko racionalno odločita le za enako ravnanje. Zato morajo upravno teorijo zanimati dejavniki, ki bodo določali, s kakšnimi spretnostmi, vrednotami in znanjem se član organizacije loti svojega dela. To so meje racionalnosti, s katerimi se morajo ukvarjati načela upravljanja.

Na eni strani posameznika omejujejo tiste spretnosti, navade in refleksi, na katere posameznik nima več vpliva oz. kontrole. Njegovo delovanje je na primer lahko omejeno z njegovo ročno spretnostjo, reakcijskim časom ali močjo. Njegovi procesi odločanja so lahko omejeni s hitrostjo njegovih misel-

nih procesov ali z znanjem osnovnega računanja itd. Na tem področju morajo načela upravljanja upoštevati fiziologijo človeškega telesa ter zakonitosti urjenja spretnosti in navad. To je področje, ki so ga najuspešneje razvijali Taylorjevi privrženci in na katerem sta se razvila študij časa in osnovni elementi gibanja (t.i. therblig).

Na drugi strani posameznika omejujejo njegove vrednote in tiste predstave o namenu, ki vplivajo nanj pri sprejemanju odločitev. Če je njegova zvestoba organizaciji izrazita, lahko njegove odločitve dokazujejo iskreno sprejemanje ciljev, zastavljenih za organizacijo; če te zvestobe ni, lahko osebni motivi ovirajo njegovo upravno učinkovitost. Če je lojalen uradu, v katerem je zaposlen, lahko včasih sprejme odločitve, ki so v nasprotju z večjo enoto, katere del je urad. Na tem področju se morajo načela uprave ukvarjati z dejavniki lojalnosti in morale, z vodenjem in pobudo ter z vplivi, ki določajo, kje bo posameznik organizacijsko lojalen.

Na tretji strani je posameznik omejen z obsegom svojega znanja o stvareh, ki so pomembne za njegovo delo. To velja tako za osnovno znanje, ki je potrebno pri sprejemanju odločitev (projektant mostov mora poznati osnove mehanike), kot za informacije, ki so potrebne, da so njegove odločitve primerne danim razmeram. Na tem področju se upravna teorija ukvarja s temeljnimi vprašanji, kot so: Kakšne so meje mase znanja, ki ga lahko človeški um zbere in uporabi? Kako hitro je mogoče usvojiti znanje? Kako naj bo specializacija v upravni organizaciji povezana s specializacijo znanja, ki prevladuje v poklicni strukturi skupnosti? Kako naj komunikacijski sistem usmerja znanje in informacije do ustreznih točk odločanja? Katere vrste znanja je mogoče zlahka prenesti in katerih ne? Kako na potrebo po medsebojnem sporočanju informacij vplivajo načini specializacije v organizaciji? To je morda »terra incognita« upravne teorije in nedvomno bo njeno natančno raziskovanje močno osvetlilo pravilno uporabo pregovorov o upravi.

Morda ta trikotnik meja v celoti ne sovpa da z racionalno podobo, zato je treba sliki dodati še druge stranice. V vsakem primeru pa

bo to naštevane služilo za nakazovanje vrst premislekov, ki jih je treba vključiti v oblikovanje veljavnih in nekonfliktnih načel uprave.

Pomembno dejstvo, ki ga je treba upoštevati, je, da so meje racionalnosti spremenljive. Najpomembnejše od vsega je, da jih lahko že zavedanje teh meja samo po sebi spremeni. Recimo, da bi v neki organizaciji odkrili, da je organizacijska lojalnost majhnih enot pogosto povzročila škodljivo stopnjo tekmovalnosti znotraj organizacije, potem bi program, ki bi člane organizacije usposobil, da bi se zavedali svoje lojalnosti in da bi lojalnost do manjše skupine podredili lojalnosti do velike skupine, lahko v tej organizaciji bistveno spremenil meje.¹⁵

S tem je povezano tudi to, da se izraz racionalno obnašanje, kot je uporabljen v tem primeru, nanaša na racionalnost, ko se to obnašanje ocenjuje glede na cilje večje organizacije. Kot je bilo pravkar poudarjeno, je razlika v smeri posameznikovih ciljev od ciljev večje organizacije le eden od elementov neracionalnosti, s katerimi se mora teorija ukvarjati.

Zadnja ugotovitev je, da ker se upravna teorija ukvarja z neracionalnimi mejami racionalnega, iz tega sledi, da čim večje je področje, na katerem je bila dosežena racionalnost, tem manj pomembna je natančna oblika upravne organizacije. Na primer, funkcija priprave ali oblikovanja načrta, če je njen rezultat pisni načrt, ki ga je mogoče brez težav posredovati med ljudmi, je lahko skoraj kjer koli v organizaciji, ne da bi to vplivalo na rezultate. Vse, kar je potrebno, je postopek, s katerim lahko načrt dobi status avtoritete, to pa je mogoče zagotoviti na več načinov. Razprava o primerni lokaciji enote za načrtovanje ali oblikovanje je torej lahko zelo neprepričljiva in je odvisna od osebnosti v organizaciji in njihovega relativnega navdušenja ali pomanjkanja le-tega nad funkcijo načrtovanja, ne pa od abstraktnih načel dobrega upravljanja.¹⁶

Po drugi strani pa je v primerih, ko so za sprejem odločitve ključni dejavniki komunikacije, vere ali lojalnosti, zelo pomembno, kje v organizaciji je odločitev sprejeta. Metoda razporejanja odločitev v vojski na primer samodejno zagotavlja (vsaj v obdobju pred dejansko bitko), da bo vsaka odločitev sprejeta

tam, kjer je na voljo znanje za njeno usklajevanje z drugimi odločitvami.

Dodeljevanje ponderjev k merilom Prvi korak pri prenovi pregovorov o upravi je torej razvoj besednjaka za opis upravne organizacije v skladu s pravkar predlaganimi smernicami. Drugi korak, ki je bil prav tako nakazan, je preučiti meje racionalnosti, da bi razvili popoln in celovit seznam meril, ki jih je treba pretehtati pri ocenjevanju upravne organizacije. Sedanji pregovori predstavljajo le fragmentarni in nesistematizirani del teh meril.

Ko sta ti dve nalogi opravljeni, preostane še dodelitev merskih enot merilom. Ker so merila ali pregovori pogosto medsebojno konkurenčni ali nasprotujoči si, ni dovolj, da jih zgolj opredelimo. Zgolj dejstvo, da na primer vemo, da bo določena sprememba v organizaciji zmanjšala obseg nadzora, ne zadostuje za utemeljitev spremembe. To pridobitev je treba uravnotežiti z morebitno posledično izgubo stikov med višjimi in nižjimi stopnjami hierarhije.

Zato se mora upravna teorija ukvarjati tudi z vprašanjem merskih enot, ki jih je treba iznajti za ta merila s problemi njihovega relativnega pomena v vsakem konkretnem primeru. Tega vprašanja ni mogoče rešiti v vakuumu. Filozofiranje o upravi iz fotelja, katerega primer je pričujoči dokument, je šlo v tej konkretni smeri tako daleč, kot je mogoče koristno doseči. Zdaj so potrebne empirične raziskave in eksperimentiranje, da bi ugotovili relativno zaželenost alternativnih upravnih ureditev.

Metodološki okvir za te raziskave je že na voljo v načelu učinkovitosti. Če se preučijo upravna organizacija, katere dejavnosti je mogoče objektivno ovrednotiti, je mogoče opazovati in analizirati dejanske spremembe v dosežkih, ki so posledica spreminjanja upravnih ureditev v teh organizacijah.

Za uspešno raziskavo v tej smeri obstajata dva nujna pogoja. Najprej je treba konkretno opredeliti cilje preučevane upravne organizacije, da se lahko natančno izmerijo rezultati, izraženi z vidika teh ciljev. Nato je treba izvajati zadosten eksperimentalni nadzor, da se omogoči izolacija posebnega učinka, ki se

preučuje, od drugih motečih dejavnikov, ki bi lahko istočasno delovali na organizacijo.

Ta dva pogoja sta bila pri tako imenovanih upravnih poskusih le redko vsaj delno izpolnjena. Samo dejstvo, da zakonodajalec sprejme zakon o ustanovitvi upravne agencije, da agencija deluje pet let, da je nazadnje ukinjena in da se nato opravi zgodovinska študija o njenem delovanju, ne zadostuje, da bi zgodovina te agencije postala upravni eksperiment. Sodobna ameriška zakonodaja je polna takšnih poskusov, ki dajejo govornikom v sosednjih državah obilo streliva, ko se v njihovih državah pojavijo podobna vprašanja, znanstvenemu raziskovalcu pa ne ponujajo skoraj nič objektivnih dokazov.

V upravni literaturi je le peščica raziskav, ki izpolnjujejo te temeljne metodološke pogoje in so večinoma na obrobju problema organizacije. Najprej so tu študije Taylorjeve skupine, ki so skušale določiti tehnološke pogoje učinkovitosti. Morda nobena od njih ni boljši primer natančnih znanstvenih metod kot Taylorjeve študije rezanja kovin.¹⁷

Študije, ki obravnavajo človeške in družbene vidike uprave, so še redkejše od tehnoloških študij. Med pomembnejšimi je cela vrsta študij o utrujenosti, ki so se začele v Veliki Britaniji med prvo svetovno vojno in se končale z Westinghousovimi poskusi.¹⁸

Na področju javne uprave je skoraj edini primer takšnega eksperimentiranja vrsta študij, ki so bile izvedene na področju javnega socialnega varstva, da bi določili ustrezno obremenitev socialnih delavcev.¹⁹

Ker so bile vse študije upravnih agencij, razen teh posameznih primerov, izvedene brez možnosti nadzora ali objektivnega merjenja rezultatov, so bila njihova priporočila in zaključki odvisni od apriornega sklepanja, ki je izhajalo iz načel uprav. Razlogi, zakaj tako izpeljana načela ne morejo biti nič drugega kot pregovori, so bili že navedeni.

Morda se bo tukaj opisani program zdel ambiciozen ali celo kvizotičen. Zagotovo si pri njegovem uresničevanju ne smemo delati utvar o dolžini in vijugasti poti. Težko pa je videti, kakšna druga možnost ostaja odprta. Zagotovo se niti upravni praktik niti teoretik ne moreta zadovoljiti s slabimi analitičnimi

orodji, ki mu jih nudijo pregovori. Prav tako ni nobenega razloga, da bi verjeli, da bo manj drastična preobrazba, kot je opisana tukaj, ponovno vzpostavila uporabnost teh orodij.

Lahko ugovarjamo, da uprava ne more biti na ravni znanosti; da po naravi svojega predmeta ne more biti več kot umetnost. Naj bo ta ugovor resničen ali neresničen, je za to razpravo nepomemben. Na vprašanje, kako natančna so lahko načela uprave, lahko odgovorijo le izkušnje. O tem, ali naj bodo logična ali nelogična, pa ni mogoče razpravljati.

OPOMBE

1. Da ne bi kdo mislil, da je ta pomanjkljivost značilna za znanost ali umetnost upravljanja, je treba poudariti, da ima isto težavo večina Freudovih psiholoških teorij in nekatere sociološke teorije.
2. Luther Gulick, *Notes on the Theory of Organization*, v: *Papers on the Science of Administration*, ur. Luther Gulick in L. Urwick (Institute of Public Administration, Columbia University, 1937), str. 9.
3. Ta točka je obravnavana v Herbert A. Simon, *Decision-Making and Administrative Organization*, Pub. Adm. Rev. 4 (zima 1944): 20-21.
4. Gulick, nav. delo, str. 9; L. D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (Macmillan Co., 1939), str. 45.
5. Frederick W. Taylor, *Shop Management* (New York and London: Harper and Bros., 1911), str. 99; Macmahon, Millett in Ogden, *The Administration of Federal Work Relief* (Public Administration Service, 1941), str. 265-268; in L. Urwick, ki opisuje prakso britanske vojske v članku *Organization as a Technical Problem*, in *Papers on the Science of Administration*, ur. Luther Gulick in L. Urwick (Institute of Public Administration, Columbia University, 1937), str. 67-69.
6. Gulick, op. cit., str. 21.
7. Če to drži, potem je vsak poskus dokazovanja, da določene dejavnosti spadajo v en oddelek, ker se nanašajo na en sam namen, obsojen na neuspeh. Glej na primer John M. Gaus in Leon Wolcott, *Public Administration and the U.S. Department of Agriculture* (Public Administration Service, 1940).
8. Gulick, nav. delo, str. 23.
9. To razlikovanje je implicitno prisotno v večini Gulickove analize specializacije. Ker pa kot primere navaja posamezne oddelke v mestu in ker običajno govori o združevanju dejavnosti in ne o delitvi dela, relativni značaj teh kategorij v tej razpravi ni vedno razviden (Gulick, op. cit., str. 15-30).
10. Poročilo Odbora za vladne stroje (H. M. Stationery Office, 1918).
11. Sir Charles Harris, *Decentralizacija*, *Journal of Public Administration* 3 (april 1925): 117-233.
12. Gulick, nav. delo, str. 21-30; Schuyler Wallace, *Federal Departmentalization* (Columbia University Press, 1941); George C. S. Benson, *International Administrative Organization*, Pub. Adm. Rev. 1 (jesen 1941): 473-486.
13. Monografija Macmahona, Milletta in Ogdena, op. p., se morda bolj kot katera koli druga objavljena upravna študija približuje prefinjenosti, ki jo zahteva upravni opis. Glej na primer razpravo na str. 233-236 o odnosih med sedežem in območjem.
14. Za razdelavo načela učinkovitosti in njegovega mesta v upravni teoriji glej Clarence E. Ridley in Herbert A. Simon, *Measuring Municipal Activities* (International City Managers' Association, 2. izdaja, 1943), zlasti poglavje 1 in predgovor k drugi izdaji.
15. Za primer uporabe takega usposabljanja glej Herbert A. Simon in William Divine, *Controlling Human Factors in an Administrative Experiment*, Pub. Adm. Rev. 1 (jesen 1941): 487-492.
16. Glej na primer Robert A. Walker, *The Planning Function in Urban Government* (University of Chicago Press, 1941), str.

- 166-175. Walker je navedel močne argumente za priključitev agencije za načrtovanje glavnemu izvršnemu direktorju. Vendar se v celoti opira na precej šibko trditev, da dokler je agencija za načrtovanje zunaj vladne strukture ... bo načrtovanje naletelo na odpor javnih uslužbencev kot poseg v njihovo odgovornost in pristojnost. Ta odpor je natanko tista vrsta neracionalne lojalnosti, ki je bila omenjena prej in ki je zagotovo spremenljiva.
17. F. W. Taylor, *On the Art of Cutting Metals* (American Society of Mechanical Engineers, 1907).
18. Great Britain, Ministry of Munitions, Health of Munitions Workers Committee, Final Report (H. M. Stationery Office, 1918); F. J. Roethlisberger in William J. Dickson, *Management and the Worker* (Harvard University Press, 1939).
19. Ellery F. Reed, An Experiment in Reducing the Cost of Relief (American Public Welfare Administration, 1937); Rebecca Staman, *What Is the Most Economical Case Load in Public Relief Administration?* Social Work Technique 4 (maj-junij 1938): 117-121; Chicago Relief Administration, Adequate Staff Brings Economy (American Public Welfare Association, 1939); Constance Hastings in Sava S. Schwartz, Size of Visitor's Caseload as a Factor in Efficient Administration of Public Assistance (Philadelphia County Board of Assistance, 1939); Simon in drugi, Determining Work Loads for Professional Staff in a Public Welfare Agency (Bureau of Public Administration, University of California, 1941).

Ponovna preučitev upravne države

Dwight Waldo

Kako bi lahko zavrnil zahtevo, ki je sama po sebi laskava in laskavo oblikovana, da bi se posvetil temi ponovne preučitve upravne države? Ne bi mogel. Niti nisem poskušal.

Moje pripombe bodo predstavljene pod tremi naslovi: (1) O izvoru in recepciji; (2) O nekaterih vsebinskih vprašanjih; (3) O dnevnem redu. Kot je to običajno, nameravam začeti z retrospektivnim in osebnim ter nadaljevati s perspektivnim in splošnim. Nekateri, ki jih zanimajo naši intelektualni in disciplinarni problemi, ne pa zgodovina ali samoanaliza, bodo morda želeli takoj preiti k drugemu delu ali celo tretjemu. Začel bom namreč z neomajno osebnostjo. Navsezadnje se podobna priložnost morda ne bo več ponudila.

O izvoru in sprejemu

Pri *Upravni državi* je očitno, da gre za drugačno knjigo. Moja pripomba se ne nanaša na njene prednosti ali slabosti. Ne gre za nobeno trditev o »izvirnih idejah«¹, gre le za določeno izvirnost v perspektivi, v kombinaciji vsebin, v temeljitosti izvedbe osrednje ideje. Povedano drugače: zanj ne bi rekli, da je boljša ali slabša od knjige x (podobne narave): ni bilo in ni ničesar podobnega. Zato bo morda koristno, če razložim, kako sem prišel do pisanja knjige, kako sem se lotil teme, zakaj sem izbral perspektivo, ki sem jo zagovarjal, kaj sem mislil, ko sem to počel.

Vir: Dwight Waldo, »The Administrative State Revisited.« *Public Administration Review*, reproducirano z dovoljenjem Blackwell Publishing Ltd. marec 1965, str. 5-20.

Knjiga *Upravna država*, ki je izšla leta 1948, je bila precej zgoščena in nekoliko posodobljena ter revidirana različica doktorske disertacije, predstavljene leta 1942, z naslovom *Teoretični vidiki ameriške literature o javni upravi*. Moja doktorska disertacija je namenoma izhajala s področja politične teorije. To je bilo moje glavno zanimanje in glavno področje; na Yale me je privabil študij pri Francisu W. Cokerju, pod čigar mentorstvom je bila disertacija napisana. Moj prvotni načrt za disertacijo je imel naslov: *Ideje strokovnosti v demokratični tradiciji*. Zanimalo me je, ali lahko v domnevno demokratičnih državah in pri piscih opazimo različne zahteve po večji moči ali posebni politični vlogi, ki temeljijo na strokovnem znanju tj. nenavadnem znanju, usposabljanju ali spretnosti. Kako torej uskladiti te zahteve s splošno auro in včasih doktrinarno izjavo o enakopravnosti v demokratični teoriji? Koliko demokracije je treba žrtvovati, v kakšnih okoliščinah in kako? Kot se pogosto zgodi, je bila prva izjava disertacijskega projekta veliko preobsežna in okorna, zato sem se po določenem obdobju odločil, da se bom ukvarjal s tem, kar je bilo v prvotnem velikem načrtu le poglavje. Zdelo se mi je namreč, da pisci o javni upravi zahtevajo večjo moč ali posebno politično funkcijo, in to v demokraciji in celo v imenu demokracije. Ko je bil moj projekt izvzet iz velikega načrta, se je razvil v druge razsežnosti, vendar je pojem, da se ukvarjam s teorijo na splošno in zlasti z demokratično teorijo, ostal osrednji.

Toda zakaj sem se odločil, da se osredotočim na javno upravo in ne na kakšno drugo poglavje? (Tu bom zelo oseben, vendar je to nujno za razumevanje splošne naravnosti dela, pa tudi nekaterih njegovih posebnosti in slabosti.) Eden od razlogov je bila določena nenaklonjenost literaturi o javni upravi, celo prezir do nje.² To je bilo naravno. Najprej je bila tu znana nadrejenost teorije nad prakso, humanističnih študij (v katerih sem se specializiral) nad uporabnimi disciplinami.

Drugič, znotraj politologije se je ta splošna usmeritev odražala v dejstvu, da je znotraj politologije obstajalo in morda še vedno obstaja običajno neizraženo prepričanje, da sta politična teorija in javna uprava na nasprotnih koncih teoretično-aplikativnega spektra področij, obstajal je še tretji in poseben razlog: Lancaster, moj nekdanji mentor in dober prijatelj, je na literaturo s področja javne uprave gledal kot na dolgočasen, pretenziozen nesmisel.

Zdaj sem začutil tudi že znani prezir praktičnega človeka do teoretika in se počutil nekoliko negotovo, obrambno; dva ali trije manjši ne preveč uspešni stiki z javnimi zadevami so moje občutke še poudarili. Ena od prav tako znanih obramb teoretika je seveda drža, da ni nič bolj praktičnega od teorije: da se svet premika ali ne premika kot posledica teorij, ki jih imamo o njem. (To je v veliki meri tudi res, vendar to zdaj ni pomembno). Nisem bil zadovoljen zgolj s tem, da imam prav, ampak sem bil odločen dokazati, da sem tudi jaz pomemben in koristen.

Ko sem si literaturo s področja javne uprave skozi prizmo politične teorije podrobneje ogledal, se mi je zdelo paradoksalno, da je v njej matrika politične teorije: paradoksalno zato, ker so avtorji te literature pogosto, kar je značilno, domnevali ali trdili, da so se izognili zgolj prijetnemu opazovanju oblakov in se neposredno lotili sveta dejstev ter trdega, pomembnega dela, kako sodobna vlada opravlja in mora opravljati svoje naloge. Moja disertacija bi bila torej razkritje. Manj dramatično: moja naloga je bila prekopati se skozi preveliko breme in razkriti temeljno kamnino; predstaviti teorijo, da bi jo vsi videli; preučiti in kritizirati na način, na katerega so politični teoretiki obravnavali vse politične teorije.

V bistvu so bile prvotne ideje izvedene, prvotni motivi zadovoljeni. Toda med časovno in objavo je minilo osem let in na poti do tiskarne se je z disertacijo zgodilo več nenavadnih stvari. Najprej sem ob prebiranju gradiva, sestavljanju in shematizaciji teorij (ideologije ali kar hočete) gibanja za javno upravo prišel do osnovnega spoštovanja do dosežka, do izdelka, obravnavanega kot po-

litična teorija. To se odraža v knjigi. Ko sem rekel, da je to pomembna politična teorija, sem mislil resno; je ena najpomembnejših v zgodovini politične misli in si zasluži, da jo politični teoretiki pravzaprav vsi, ki jih zanimata sodobna država in javne zadeve, jemljejo resno. Poleg tega se mi ne zdi normalno, da so jo oblikovali ljudje, ki si zavestno niso prizadevali teoretizirati. Že dolgo menim, da je politični teoretik v veliki meri naknadna oznaka in da so si ljudje, ki jih preučujemo pod to oznako, le malo bolj prizadevali biti politični teoretiki, kot so si dinozavri prizadevali biti mezozojske živali.

Drugo, kar se je zgodilo, je bilo, da sem po pisanju disertacije štiri leta delal v javni upravi. To nenačrtovano spoznavanje moje tematike, čeprav je bilo organizirano za neverjetne stroške tega sveta, se je izkazalo za zelo dragoceno pri nadaljnjem izobraževanju.³ Njegovi učinki so bili mešani in nekoliko protislovni. V nekaterih pogledih so se potrdili moji predsodki; ta učinek verjetno ni bil nepovezan z dejstvom, da sem bil kot birokrat po lastni oceni neuspešen. V nekaterih pogledih pa sem postal prepričan. Tako sem na primer postal prepričan, da so bili argumenti proti pravnemu izobraževanju v javni upravi podcenjeni; »mi« smo bili v primerjavi s konkurenco videti zelo dobri. Kakor koli že, ne glede na osebne težave sem se bil sposoben učiti iz opazovanja. Združil sem se z zelo zdravim spoštovanjem do težav v upravi in z dobro razvito sposobnostjo »empatije« do upravnikov.

Po vojni sem prišel na kalifornijsko univerzo s pismom v žepu, v katerem je pisalo, da sem dobil mesto profesorja politične teorije. Izkazalo se je, da sem poučeval predmete v vseh delih učnega načrta, razen politične teorije, in do izida te knjige leta 1948 sem se poistovetil z javno upravo. (Predsedniku nisem želel povedati, da nikoli nisem opravil nobenega tečaja s tega področja in da mi je bilo zaradi tega prej zavrnjeno dovoljenje za opravljanje zveznega izpita J.P.A.).

Namen teh osebnih pripomb je posredovati razumevanje dela, predvsem v njegovi ideji in glavni usmeritvi, pa tudi v njegovem razvoju, z revizijo za objavo konec leta 1945

in poznejšimi popravki. Če se je knjiga bralcu zdela, kot se je pogosto, pametna, arogantna ali sovražna, je imel za to dober razlog. Po drugi strani pa bi bila, če bi bila knjiga objavljena leta 1942 (čeprav bi bila bolj izvirna), njena žaljivost za pripadnike javne uprave zagotovo bistveno večja.

Rad bi komentiral nekatere posebnosti in pomanjkljivosti knjige, vendar najprej na splošno izrekam pozitivno sodbo. Seveda ne bi ravnal drugače, vendar mislim, da lahko zdaj na pretekli dve desetletji gledam s precejšnjo distanco: sreča me je pripeljala do projekta, ki je bil drugačen, izveden temeljito, zanj je bil primeren čas in knjiga je pomembno vplivala na stroko. Nisem opazil, da bi kdo trdil, da sem napačno razumel obrise gibanja za javno upravo oz. njeno zgodovino, ali da bi bilo moje pojmovanje zgodovinskega okolja napačno ali krivično. Moja sodba temelji na številnih dokazih, ki se zdijo objektivni, čeprav se seveda lahko zgodi, da jih napačno razumem.

V zvezi z nekaterimi posebnostmi knjige naj najprej komentiram svojo »prepotentnost«. Morda je to pomanjkljivost knjige, ki odraža tudi mojo, vsekakor pa je bil to vidik mojega pristopa in sloga, ki sem se ga dobro zavedal, tako pri prvotnem pisanju kot pri poznejši reviziji. Založnik in urednik sta mi svetovala ali se z menoj prepirala, da bi ublažila njeno žaljivost, pri čemer sta bila precej uspešna. Bil sem odločen, da bom opazen in slišan. Knjiga z omenjenimi slabostmi, ne more biti dolgočasna, da bi jo prezrli. Dobro sem se zavedal, da bom plačal za svojo drznost ceno, ki ne bo samo kritična, ampak tudi neprijetna. Pripravljen sem bil prevzeti odgovornost in vse posledice. Trajalo je desetletje, da sem pridobil ugled in bil sprejet v bratovščino, katere del sem.

Ni prostora ali razloga, da bi popisal vse tisto, kar se mi z današnje perspektive zdi nezrelo, preveč enostransko usmerjeno, ali prekritično v knjigi. Vendar pa izkoriščam priložnost, da komentiram dve ali tri pomembnejše napake.

Ena od teh je odsotnost sklicevanja na knjigo *Chesterja Barnarda The Functions of the Executive*, ki je bila objavljena leta

1939. Več ljudi me je o tem spraševalo, kar sem takole utemeljil: Barnard ni pisal o javni upravi in sredi štiridesetih let ni naredil pomembnega vtisa na pisce s tega področja.⁴ Vendar priznavam, da je šlo za več. *Funkcije* sem prebral (leta 1941), vendar takrat moj um preprosto ni bil pripravljen sprejeti, zares razumeti in ceniti tega, kar zdaj vidim kot izjemno izvirno in koristno delo. Prav tako nisem omenil Maxa Webra, čeprav so njegovi spisi o birokraciji že v tridesetih letih začeli vplivati na literaturo s področja javne uprave.⁵ Priznam, da vse to, kar se mi je šele pozneje zdelo kot razodetje, sprva name ni naredilo takega vtisa.

Opomba (186), ki zavrača Hawthornove poskuse kot zgrešene in nepomembne, je na tej točki nerodna. Kako bi se lahko bolj motil? Na nek način sem imel vendarle prav. Moj odziv lahko razumemo kot komentar dveh kultur in njunega različnega pogleda na svet: humanistična izobrazba človeka zlahka seznani s tem, česar se znanstvenik pogosto nauči le z napornostjo, ki meji na absurd. Seznani ga; čeprav gre za znanje o istih pojavih, se razlikuje po tonu, natančnosti in učinku. Priznam, da takrat še nisem bil pripravljen ceniti tako skrbnega empiričnega raziskovanja, kot so ga predstavljali in spodbujali Hawthornovi poskusi.

Nekaj besed o recepciji in uporabi knjige. (Upoštevajte, da ne govorim o vplivu; ocenjevanje vpliva knjige je zelo nenatančno.) Recenzije so bile, kot rečeno, mešane,⁶ v reviji *Public Administration Review* so me pospremile s salvo, ki me je dvignila naravnost v nebo⁷ (če uporabim zdaj že precej starinski idiom); vendar je to lepo uravnotežila ugodna glavna recenzija v reviji *American Political Science Review*. Knjiga seveda ni bila napisana kot učbenik in se ni nikoli množično uporabljala pri poučevanju na dodiplomskem študiju. Vendar pa je bila in je še vedno zelo uporabna pri podiplomskem izobraževanju kot splošna znanstvena razprava. Vzorec ugodnega sprejema in uporabe zunaj Združenih držav me je dolgo begal, vendar sem se dokopal do razlage: starejše uspešne države (zlasti Združeno kraljestvo, Francija in Nemčija), ki so trdno prepričane, da se jim ni treba

veliko naučiti, so jo večinoma prezrle; prav tako nove države in države v težavah, kjer je vsak upravni aparat dosežek. V širokem razponu vmesnih držav, v katerih je preobrazba ali izboljšanje upravnih sistemov pogosto na dnevnem redu, pa je bil sprejem zadovoljiv.⁸

O nekaterih vsebinskih vprašanjih: opombe za revizijo

Pogosto so me spraševali, ali in kdaj nameram revidirati knjigo *Upravna država*. Vendar se mi je vedno zdelo, da delo ni primerno za revizijo in posodabljanje, vsaj ne v obdobju petih ali desetih let. W. J. M. Mackenzie je v bolj naklonjenem britanskem mnenju od zgoraj omenjenega nekoč zapisal: »Profesor Waldo je prebral praktično vse, kar je bilo objavljeno o študiju javne uprave v ZDA ... s srečnim rezultatom, da tega dela ne bo treba opravljati še vsaj naslednjih petdeset let.«⁹ To sem sprejel kot kompliment, vendar sem prepoznal tudi blag sarkazem. Zato sem si zapisal, da bom razmislil o reviziji (ali nadaljevanju) odložil za leto 2000, in o tem projektu nisem resno razmišljal. Vendar sem knjigo pregledal in si ogledal različne točke, o katerih bi bilo treba zdaj, več kot dve desetletji po tem, ko so bili določeni glavni obrisi dela, na novo razmisliti. Moje zapiske bi torej lahko obravnavali kot misli o reviziji, če bi jo bilo treba opraviti v tem času. Nekatere točke komentiram v tem razdelku.¹⁰

I. del: Materialno in ideološko ozadje

Zadeve, ki so bile izbrane za razpravo v dveh kategorijah: materialno in ideološko, so bile verjetno ustrezno izbrane. Če bi nekdo pisal podoben esej danes, bi bila njegova naloga predvsem ugotoviti, da x v bistvu spada v zgodovino, da se je vpliv y zdaj spremenil na tak in tak način in da bi zdaj lahko vključili tudi z. Nekaj pripomb v zvezi s tem: Ker je opis velike družbe postal normativni slogan nacionalne administracije, je to nedvomno treba posodobiti. Pri tem se je treba osredotočiti na (a) splošno hitrost gibanja po poti, ki jo je začrtal Graham Wallas, ko je skoval (ali populariziral) to besedno zvezo; in (b) na

ogromno neenakomernost napredka, s posledičnimi napetostmi in zmedami.

Vpliv naše poslovne civilizacije bi potreboval preišči revizijo s tem, da se je narava vpliva spremenila, vendar se zagotovo ni zmanjšala. Pred kratkim sem prijatelja vprašal, kakšen naslov namerava dati novi knjigi, in odgovoril mi je, da išče naslov, ki bi pritegnil ljudi iz poslovne administracije, ki pomeni velik trg. Imel je prav (razumem in spoštujem njegov motiv). Po moji grobi oceni nas, šole in študente, prekašajo dvajset proti ena; in vpliv na nas je hkrati ogromen in subtilen. Ker je večina denarja za raziskave o organizacijah prišla iz podjetij in je bila opravljena na organizacijah poslovnega tipa, ali ni posledično verjetno, da je teorija organizacije nagnjena k temu, da gleda na svet, kot da so vse organizacije poslovne organizacije? To sem postavil kot vprašanje, vendar je to zame dejstvo. V zadnjem času je »raziskovalni denar« začel prihajati v znatnih količinah iz novega vira, in sicer iz zvezne vlade. Vendar selektivno. Eden od rezultatov so končane raziskave o bolnišnicah, zaporih in psihiatričnih ustanovah in zdaj obstaja alternativa, da na svet organizacije ne gledamo iz štiridesetega nadstropja, ampak iz pisarne upravnika.

»Korporativno revolucijo« je treba zdaj vključiti v razširjeno besedno zvezo, ki jo je izumil (ali populariziral) Kenneth Boulding - organizacijska revolucija. Pisanje o korporaciji se nadaljuje, vendar ga je prehitela in obšla velika pozornost, ki jo sociologi posvečajo organizacijam na splošno in generično, vendar nikakor ne izključno.

Urbanizacija je napredovala tako hitro, da bi seveda lahko govorili o urbani (ali metropolitanski) revoluciji, razen da se v tujini že pojavlja mnenje, da prehajamo v posturbano obdobje civilizacije. Nikoli nisem dvomil, da je bila javna uprava odziv na urbanizacijo Združenih držav; vprašanje je, ali je bil naš disciplinarni odziv ustrezen, ali je lahko sledil pospešeni urbanizaciji. (Morda prvo, ne pa tudi drugo.)

Hitro napredovanje avtomatizacije bi seveda dodali k drugi fazi industrijske revolucije, druga je zgodovina, prva sodobni dejavnik okolja. Napredek specializacije je glede na

nedavna dela, ki opozarjajo na krizo v organizacijski teoriji in praksi zaradi neskladja ali konflikta med znanjem in pristojnostmi, že zastarel. Demokracija in poslanstvo Amerike imata morda nenavadno konotacijo; toda ali ni relevantna glede na obsežno svetovno udejstvovanje vlade Združenih držav Amerike že dve desetletji? Ali ni pomemben za tehnično pomoč in primerjalno javno upravo?

V kolikšni meri naj bi temeljni zakon prešel v zgodovino ali naj bi se nadaljeval, je pomembno vprašanje. Težavo predstavlja dejstvo, da ideja temeljnega zakona ni povsem izginila, ampak se je le prikrla. V vsakem primeru bi človek težko v kratkem času povedal karkoli natančnega in pomembnega o intelektualnem univerzumu, ki je tako zapleten in kaotičen. In kaj je z napredkom? Zdi se, da je poniknil v podzemlje. Na nekaterih ravneh našega mišljenja vanj ne verjamemo več. A če vanj ne bi verjeli, kakšen smisel ali utemeljitev bi lahko imele številne naše strokovne dejavnosti? Tudi kar zadeva učinkovitost, kot razumem situacijo, je šla v podzemlje. Evangelij učinkovitosti Harringtona Emersona zveni tako nenavadno kot metafizika tretjega stoletja in človek ob besedi učinkovitost začuti rahlo zadrego. Toda kako bi bilo mogoče osmisлити marsikaj, kar počnemo, če ne bi upoštevali neke različice tega koncepta?

Zaupanje v znanost je nekaj povsem drugega. Krepi se kljub ikonoklazmu (napad ali odločno zavračanje cenjenih prepričanj in institucij ali uveljavljenih vrednot in praks, op.), kljub strahu in uporništvu v različnih krogih, a verniki so »in«, uporniki »out«. Znanost postaja kot mit, ima združevalno, poživljajočo funkcijo, ki je pomembna na splošno in nujna za razumevanje sveta raziskav v akademskem svetu in zunaj njega, v vladi in zunaj nje. Razmišljam, kako bi bilo mogoče dokazati, da veliko tega, kar se je prikriilo v zvezi s temeljnim zakonom, napredkom in učinkovitostjo, se pojavlja tukaj in zdaj.

Gibanje, ljudje, motivi V tem poglavju in na drugih mestih je navedeno, da se je gibanje za javno upravo deloma začelo z večjim poudarkom na upravnem pravu, vendar je v dvajsetih letih prišlo do nekakšnega razkola in upora, javna uprava pa je postala protipravno

usmerjena. Danes je v primerjavi z obdobjem pred dvema ali tremi desetletji morda manj sovražnosti, več pa je preproste brezbriznosti in neznanja, saj v naših učnih načrtih za javno upravo ni poudarka na javnem pravu. To morda ne bi zaslužilo omembe, če ne bi obstajalo dejstvo, da je pravni pristop k upravnemu usposabljanju in študiju v svetu tako razširjen; pravzaprav je to, kar se nam na tej točki zdi naravno in dobro, v večjem delu sveta celo težko razumljivo. To bi lahko bil ali pa tudi ne razlog za naše ponovno preverjanje. V vsakem primeru je to za nas pomembno, ko sodelujemo v velikih projektih tehnične pomoči in resno preučujemo, kaj naj primerjalno z drugimi naredimo z javno upravo.

Kar je bilo rečeno o psihologiji v javni upravi, je res in je pomembno za razumevanje dveh generacij teorije in delovanja. Vendar so konec štiridesetih let zaznamovale pomembne spremembe. Medčloveški odnosi so bolj ali manj izhajali iz Hawthornovih eksperimentov in so postali nekakšna modna muha v poslovnih upravi, postali pa so tudi pomemben motiv v javni upravi, kot je razvidno iz bibliografije Alfreda de Grazie na to temo, ki jo je leta 1949 za Službo za javno upravo pripravil omenjeni avtor. Psihologija je stopala po drugih poteh. V mislih imam na primer upoštevanje nekaterih šol in teorij Herberta Simona in Jamesa Marcha, njihovo uporabo v teoriji in raziskavah majhnih skupin ter nedavno raziskovalno zanimanje psihologov za organizacijske pojave. Dejansko so dogodki dveh desetletij v zvezi z recepcijo psihologije izjemni. Vendar pa je bila recepcija selektivna: tudi redni ljubitelj psihologije lahko hitro prepozna teorije in tehnike, ki še niso prišle v naš strokovni krog.

Razpravo o gibanju za usposabljanje upravnih uslužbencev bi rad nadaljeval z drugačnimi besedami. Vendar bi moral reči, da na tej poti nismo prišli prav daleč; v nekaterih pogledih smo morda celo izgubili tla pod nogami. Naše težave so disciplinarne: znanstvene, filozofske, moralne in druge, vendar so povezane tudi z dejstvom, da obstajamo v zelo veliki, zapleteni in spreminjajoči se družbi. Res smo daleč od splošno sprejetih idej o tem, kaj je javna uprava, kako jo je treba po-

učevati, kdo se jo mora učiti in zakaj. Daleč pa smo tudi od sprejetja in institucionalizacije omenjenih idej.¹¹

O gibanju uradov bi morali za tisti del, ki je bil nekoč neodvisen in (ali) občinski, reči, da je prenehal. Pobuda je prešla na različne vrste organizacij, ki še vedno opravljajo koristno funkcijo, vendar ne prispevajo pomembnega znanstvenega ali filozofskega prispevka. (Iz svojih posplošitev izvzemam Inštitut za javno upravo, ki je edinstven pojav.) Z univerzami povezani uradi, ki so nastali iz občinskih uradov, so postali glavni tok, ki se še naprej skromno širi. Njihov prispevek k raziskavam in novim idejam je pomemben in se verjetno povečuje, vendar so njihove sile v glavnem in nujno usmerjene v to, kar bi lahko imenovali »tehnična pomoč doma«.

Kar zadeva gibanje za reorganizacijo, smo bili v zadnjih petnajstih letih priča številnim prizadevanjem Hooverjeve komisije, ki je sledila navedenim smernicam: sprejemajo splošni okvir institucionalnih ureditev in poskušajo uporabiti bolj ali manj ortodoksno teorijo organizacije. Zagotovo so te dejavnosti pogosto prežete z veliko zdrave pameti in preudarnosti, politične spretnosti in skrbnega načrtovanja strategij; vendar je zanimivo vprašanje, ali ima katera od ugotovitev raziskav in novih idej zadnjih dveh desetletij kakšno pomembno vlogo pri poskusih reorganizacije v tem desetletju.

Kaj pa vplivi iz tujine? Kot skoraj vsaka tema, si tudi ta zasluži obsežno raziskovanje, vendar si upam podati nekaj posplošitev. Prvič, vpliv dotoka tujih znanstvenikov, ki so se ukvarjali z javno upravo (ali politologijo), se je v veliki meri pojavil konec štiridesetih let; njihovi spisi so bili ugledni, vendar niso prispevali nič novega, razen da bi nekatere od njih (naš svet se upira natančni razčlenitvi) lahko poistovetili z mojo drugo posplošitvijo, da je vpliv kontinentalnih piscev, predvsem prek sociologije in socialne psihologije, že dve desetletji zelo velik. Opaziti ga je predvsem na področju teorije organizacije, manj pa ga je čutiti v javni in poslovni upravi ter drugod. Tretjič, temeljnega pomena bo vpliv naših obsežnih in dolgoročnih dejavnosti tehnične pomoči (in sorodnih dejavnosti) na

našo disciplino. Verjetno se bomo naučili več, kot bomo lahko prenesli na druge; čeprav je to preveč preprost pogled na to, kaj poučujemo in kaj (ali kako) se učimo, kar lahko tudi pomeni, da si poučevanje in učenje nasprotujeta, namesto da bi bila tesno povezana in vzajemno vplivala drug na drugega.

Znanstveni menedžment in javna uprava To je zaključeno poglavje intelektualne zgodovine in vpliva v smislu, da je nacionalno gibanje v tridesetih letih izgubilo zagon in izrazito identiteto, mednarodno gibanje pa je bilo smrtno ranjeno v vojni.¹² Vendar poleg vrednosti za razumevanje razvoja javne uprave esej velja kot povzetek in komentar ene od številnih različic znanstveno-tehnološkega utopizma. (Tehnokraciji, ki je v vseh meni znanih razsežnostih veliko manj pomembna, so družboslovci, ki jih zanimajo njene družbenopolitične doktrine, namenili precej pozornosti, znanstvenemu managementu pa skoraj nič.)

II. del: Dobro življenje

Menim, da se ni zgodilo nič takega, kar bi spremenilo glavne značilnosti tukaj predstavljene skice. O glavnih točkah je iz novejših virov mogoče pridobiti veliko dokumentacije. Zagotovo bi bilo mogoče prikazati izboljšave in bolj sveže oblikovanje, vendar bi bile razlike po analogiji tiste med avtomobilom iz štiridesetih in avtomobilom iz šestdesetih let. (Komentar o demokraciji: cilj ali sredstvo?)

Kriteriji delovanja Posodobiti to poglavje na določeni ravni poročanja in komentiranja ne bi bilo pretežko, vendar bi bilo poglobljeno poročanje in komentiranje precej podobno risanju in razlaganju zemljevida kaosa. Kajti poti bi vodile prek meja običajne disciplinarne pozornosti, prek zapletenih področij družboslovja in družbenopolitične teorije ter do temeljev sodobne filozofije. Ali morda natančneje, do raznolikih in nasprotujočih si temeljev ali odsotnosti temeljev za tiste, ki ne kupijo nobene znamke tega, kar se ponuja na trgu idej.

Vendar pa pripominjam, da je pragmatizem kot modna filozofija močno nazadoval

in tudi kot zavestna filozofija družboslovcev in za družboslovce. Pravzaprav je bil njegov padec nagel, kar je izjemno v intelektualni zgodovini. Pragmatizem seveda kljub temu lahko obstaja, saj ga še vedno veliko posredujemo pri poučevanju javne uprave in je neartikulirana delovna filozofija velikega dela javne uprave.

Opažanja o pozitivizmu javne uprave, ki se osredotočajo predvsem na njegovo »naturalistično zмотo«, so še vedno primerna za običajne razlike pozitivizma (med katere lahko v ta namen štejemo tudi pragmatizem). Vendar pa bi obravnava nedavnega in sodobnega prizorišča obravnavala izjemno pomemben razvoj, uvedbo logičnega pozitivizma v ameriško družboslovje. Logični pozitivizem se s svojim skrbnim razlikovanjem med dejstvi in vrednotami izogne naturalističnim zmotam, ne glede na to, kakšne so njegove druge omejitve ali napake. Logični pozitivizem kot metodološko platformo ali strokovno stališče je za javno upravo predlagal Simon v knjigi *Upravno vedenje*, ravno v času, ko so se zaključile knjige o upravnih državah. Posodobitev tega poglavja bi pomenila oceno vpliva logičnega pozitivizma in analizo njegove narave, učinkov in posledic. (Zdi se mi, da sta morda lenoba in strahopetnost tisti, ki me zadržujeta pred revizijo!)

Glede proračunske teorije sem nedvomno imel prav, ko sem mislil, da so merila delovanja (logično, a verjetno ne običajno empirično) bistvenega pomena. To pomeni, da se formalno gledano odločajo o ciljih in sredstvih, pri čemer je smiselno misliti ali upati, da gre za nekaj, kar presega naključje ali silo, za nekaj razumnega. Raziskovanje te poti bi vodilo v več smeri; na primer v različne vidike ekonomije (npr. ekonomija blaginje, študije stroškov in koristi), o katerih sem preveč nepoučen, da bi lahko storil kaj več kot to, da bi opozoril na njihovo pomembnost. Vendar pa bi glavna smer raziskovanja vodila v teorijo odločanja na splošno; to pa nas pripelje v tako obsežno literaturo, da so bile izdane bibliografije kot vodniki po njej. Pri raziskovanju te literature se vrnemo k logičnemu pozitivizmu. Ne pozabite: podnaslov knjige

Upravno vedenje je študija procesov odločanja v upravni organizaciji.

Kdo bi moral vladati? Stavek, ki se mi zdi ob tej temi primeren in je še vedno aktualen: »Na tej točki se srečajo vsa nasprotja in nedoslednosti v gibanju za javno upravo; vsi nerešeni teoretični problemi tega gibanja pripeljejo na površje toka.« Zavedam se, da sem se v zgornjih pripombah o izobraževanju za javno upravo dotaknil tistega, kar je tu osrednjega pomena in česar ne bom ponavljal.

Ob vsem navedenem bi se bilo treba ozreti tudi na sociološko literaturo (npr. Webra o nepogrešljivosti birokrata v sodobni družbi) in nedavne knjige o krizi oblasti (Victor Thompson in Robert V. Presthus). Razprava o tem, ali naj se uvede kategorija višjih javnih uslužbencev (v kakšnem vzorcu), je verjetno najbolj ustrezno obravnavana v strokovni literaturi. Pregledati bi bilo treba trende in temeljno literaturo v izobraževanju in usposabljanju za javno upravo. (V kolikšni meri je prišlo do premikov v našo smer, zlasti v Zahodni Evropi, in kakšne so posledice?)

Delitev oblasti Večji del tega poglavja (104-122) temelji na zgodovini. Willoughbyjeva knjiga *Vlada sodobnih držav* je veljala za nenavadno že v času mojega študija, a kot zgodovinski zapis pa zdrži. Govori o tem, kako smo v javni upravi prišli do tega, kar smo.

In kje smo? Še vedno smo v stanju deljenih in nasprotujočih si mnenj, ki sem jih navedel v poglavju *K novi teoriji*. Menim, da v naravi stvari ni razloga, da bi kadarkoli dosegli soglasje, kot je bilo po podatkih nekaj desetletij glede dihotomije med politiko in upravo; in morda ga tudi ne bi smeli. Pregled tega, kar je tu relevantno, bi vključeval (vendar sem prepričan, da ni omejen): dihotomijo med dejstvi in vrednostjo logičnega pozitivizma, saj je pomembna, pa naj je rešitev ali njen nadomestek; spise Paula Applebyja, ki je, kot se bomo spomnili, mislil, da je razločil osem značilnih političnih procesov; spise o »politiki uprave« (s posebnim poudarkom na spisih Nortona Longa); in spise, ki pozivajo k osredotočenju na »javno poli-

tiko« ali »politični proces« za disciplino ali učni načrt v javni upravi.

Centralizacija proti decentralizaciji Moj pogled na to poglavje je ambivalenten: v nekaterih pogledih se zdi, da je to gradivo zastarelo (spet zgodovina), z drugega zornega kota pa je še vedno pomembno za naše sedanje razmere. V precejšnji meri ostajajo ustaljene formule centralizacije v duhu delovne vere, ki hkrati uteleša našo znanost in služi kot model za upravno reformo. Vendar pa to razmerje ni več (razen za določene strateške, politične namene) na ravni dogme. Razpoloženje skepticizma in kompromisa, s katerim sem zaključil poglavje, se nanaša na tisti del vsebine, ki bi jo bilo treba pregledati in posodobiti.¹³

III. del: Načela, teorija organizacije in znanstvena metoda

Spet ambivalenca, a tokrat drugačne narave. Po eni strani menim, da sem bil bistroumen in daljnoviden, saj je bilo to, kar sem napisal, v glavnem res; po drugi strani pa mi je zaradi nekaterih polresnic in pomanjkljivosti neprijetno, celo nerodno. Slednje je v veliki meri povezano z dejstvom, da takrat nisem poznal tistega, kar je kmalu postalo zelo pomembna značilnost družboslovja, namreč logičnega pozitivizma. Za podiplomskega študenta mojega časa, preden se je na obzorju pojavil behaviorizem, sem se dokaj dobro posvečal metodologiji; bral sem na primer Morrisa Cohena, sodeloval sem s F. S. C. Northropom. Opravil sem sistematično delo na področju zgodovine filozofije, vendar ne na področju sodobne filozofije. Nejasno sem se zavedal, da obstaja nekaj, kar se imenuje logični pozitivizem, vendar ga nisem raziskoval, dokler me z njim v zgodnjih petdesetih letih ni zasul Herbert Simon. (Pravilno me je obtožil, da nisem razumel osrednjega postulata.) Ko sem ga preučeval, sem ugotovil, da je bil v nekaterih pogledih akuten in koristen, v drugih pa omejen in zavajajoč.¹⁴ V vsakem primeru pa je preučevanje tega področja podobno, kot če bi jedli jabolko: svet po tej izkušnji ni nikoli več videti enak. V diskurzu obstajajo razpo-

ložnja, slogi in argumenti. Danes v Ameriki skoraj ni mogoče govoriti ali pisati o družboslovju, ne da bi na nas vplivalo logično-pozitivistično-vedenjsko vzdušje (kot na primer v drugem vzdušju ne bi moglo vplivati dialoško-materialistično ozračje).

Naj poudarim pomen teh premislekov. Navajam (181): »Trdimo, da so uveljavljene tehnike znanosti neuporabne za mišljenje in vrednotenje človeka.« To je polresnica, ker ni način, na katerega bi lahko postavil in argumentiral svoja mnenja. Čutim se dolžnega začeti razlikovati logični pozitivizem med sodbami o dejstvih in sodbami o vrednotah ter opozoriti na način, kako človeške vrednote obravnava kot podatke (znanstveno), vendar ne namerava obravnavati vrednot »kot vrednot«. Prav tako bi želel nadaljevati z vsemi argumenti o koristnosti in omejitvah tega stališča, o pomembnosti tega, kar omalovažuje, in kako bi se to lahko spoštljivo obravnavalo. Navajam odlomek (185), ki se začne: »Podatki upravne študije so organizacije glede na namene. Namen ni konstanta, ki jo lahko predpostavljamo, ali nepomembnost, ki jo lahko pustimo ob strani.« Logični pozitivizem kot filozofija in behaviorizem kot metodologija ne zanikata pomena »namenov«; vztrajata pri pomenu njihove obravnave in ponujata pristop, »metode«. Pomembna vprašanja bi se nanašala na to, kako obravnavata to področje; kaj in kako dobro je storjeno, kaj je zamolčano ali ostalo nedokončano. In še enkrat: obravnava teorije organizacije. Zamisel, da bi bilo mogoče doseči splošno teorijo organizacije ali teorijo organizacije nasploh, se je pojavila že v tujini; toda do štiridesetih let je bila ta zamisel, ali vsaj jaz sem jo tako razumel, zasnovana kot normativna teorija, tj. teorija o tem, kako naj bi bile organizacije zgrajene. Današnja obravnava bi morala ne le upoštevati obsežno literaturo, ki obravnava ali se nanaša na teorijo organizacije, temveč bi morala priznati tudi dejstvo, da se na splošno trdi ali predpostavlja, da ta teorija ni normativna. Vprašanje bi torej bilo, če bi ga hoteli postaviti, ali so se zaradi dejavnikov okolja in (ali) pri izbiri obravnavanih organizacij prikradle skrite predpostavke normativne narave; če je tako (kot menim), kakšne so in kaj iz njih iz-

haja;¹⁵ ali v kolikšni meri in na kakšen način je mogoče doseči čisto opisne posplošitve, ki niso »onesnažene« z namenom, kulturo itd. Z vplivom logičnega pozitivizma in behaviorizma sta povezani še dve drugi zadevi, vendar morda ne tako tesno. Ena od teh se nanaša na pojem načel uprave. Že pred vojno (kot Schuyler Wallace) in v obdobju takoj po njej so ta načela napadli in temeljito diskreditirali Robert Dahl, Herbert Simon in drugi, pa tudi v knjigi *Upravna država*. Pravzaprav je bila reakcija tako popolna, da sem se kmalu začel spraševati (kot se je leta 1949 izrazil James Fessler), ali nismo s kopeljo izlili tudi otroka. Ali se v dveh generacijah preučevanja nismo naučili nič koristnega?¹⁶ (Zdi se, da je Simon trdil, da nismo, da moramo začeti znova graditi na novih temeljih. Ob vseh razlikah v pogledih se je zdelo, da »program primera« implicitno govori o istem: treba se je umakniti, na novo pogledati brez predsodkov in previdno izhajati iz novih začetkov.) Negotovo smo nihali med starimi načeli, ki smo jih poučevali in jih nato kvalificirali in kritizirali - obljubljeno deželo, v kateri bi dosegli načela, vendar načela nove vrste, opisna posploševanja in ne normativne zapovedi. Nihče se ni mogel ali vsaj ni odločil, da bi načela tako rekoč rehabilitiral na ustrezni ravni; izrecno in brez opravičila. To se mi zdi spoštovanja vreden in zelo potreben podvig, katerega bistvo je po moji oceni izogibanje »univerzalizmu«, bodisi normativnih načel bodisi nenormativnih načel: povezovalne določenih posplošitev, ki izhajajo iz določenih izkušenj, z doseganjem določenih vrst in razponov ciljev.¹⁷

To me pripelje do zadnjega vprašanja, razmišljanja o znanosti in zdravi pameti, s katerim sem zaključil poglavje. Morda bi moral, če bi bil sposoben jasneje videti, tu zagovarjati oživitvev načel na skromnejših, a trdnjših temeljih. Tako pa sem se prepustil obtožbam o zmedenosti, neodločnosti (kot se je izrazil eden od recenzentov, sem se spustil s hriba, na katerega sem se trudoma povzpel). Vendar s tem ne sklepam, da je treba zdravo pamet in preudarnost opustiti. Menim, da je to lastnost oseb in dejavnik upravljanja, ki se razlikuje od kakršnih koli načel in si zasluži spoštljivo pozornost; prav tako je ni mogoče

ustrezno obravnavati zgolj z ugotavljanjem ali postavljanjem razlike med čisto in uporabno (ali praktično) znanostjo. Žal to področje sodobnega razmišljanja (niti ne vem, ali sem zadevo jasno formuliral) ostaja kaotično in ne domišljam si, da bi ga lahko razjasnil celo z veliko dotacijo fundacije.

Gospodarnost in učinkovitost Izjava in razlaga zgodovine v tem poglavju lahko ostaneta v bistvu nespremenjeni. V *Učinkovitost* bi zdaj vnesel nekaj sprememb: Cilj ali sredstvo? in en vidik razprave o ideji hierarhije namenov, ki me po letih premlevanja še vedno spravlja v zadrego.

Moja trditev, da učinkovitost sama po sebi ne more biti vrednota, ampak postane vrednota le zaradi vljudnosti ali reference, se mi zdi pretirana in pretirava. Na analitični ali racionalni ravni sem imel prav, vendar nisem upošteval nekaterih psiholoških in družbenih pojavov. Na individualni ravni se zdaj zdi jasno, da se s »premikom cilja« tisto, kar se začne kot instrumentalna vrednota, lahko konča kot vrednota sama po sebi. Podobno se na družbeni ravni zdaj zdi očitno, da lahko v družbi, v kateri se učinkovitost vztrajno goji zaradi njene instrumentalne vrednosti, sčasoma postane vrednota sama po sebi; tako kot lahko čistoča, ki se najprej ceni zaradi higiene, na koncu postane zgolj prazna perfekcija.

Argument, da je učinkovitost mentalni in ne objektivni pojav, je prav tako presegel mejo. Zdaj se mi zdi, da je to preveč idealistično stališče; povedano drugače, zdaj verjamem, da so učinkovitosti (in neučinkovitosti) značilne za naravne pojave, da so objektivno resnične, česar pa najbrž ni treba zagovarjati.

Vprašanje v zadnjem razdelku, o katerem še naprej premišlujem, zadeva nevtralnost instrumenta. Primer pisalnega stroja, ki sem ga uporabil, jo lepo predstavlja. Še vedno se mi zdi, da ima instrument, ki je tako pasiven, tako prilagodljiv številnim namenom, podobno učinkovitost pod podobnimi pogoji, ki so tako podobni tistim, ki jih implicirajo tri organizacije, ki sem jih navedel. Toda ali to ne pomeni, da je referenčni okvir zahodni, tj. industrijski, birokratski itd. Kakšna je njena učinkovitost v primerjavi z Aruntami (domorodno ljudstvo v osrednji Avstraliji

op.) v ozadju? Ali če vzamemo bližji, ustrežnejši primer, ali je vrednostno nevtralen v vsaki družbi, v kateri obstaja program modernizacije z neizogibnim trkom vrednot? Ali ne nosi s seboj tudi kulture, pogledov in življenjskega sloga? (In vse to brez upoštevanja dejstva, da imajo tipke strojev različne, razlikovalne simbole, ki lahko zapišejo določene jezike in ne drugih, in da so jeziki nosilci različnih vrednostnih sistemov).

Posodobitev tega poglavja bi pomenila predvsem sledenje razvoju, ki je bil jasen že v štiridesetih letih: še naprej poudarjamo gospodarnost in učinkovitost; da bi izboljšali svoje dosežke, izpopolnjujemo njihovo merjenje, vendar predvsem na nižjih ravneh uprave.¹⁸ Na višjih ravneh se razširitev na premislek o družbeni učinkovitosti nadaljuje; enota, za katero računamo stroške in koristi, je običajno velika in kompleksna, vsaj nacionalna enota je pogosto v nekem smislu večja. Zavedamo se težav, vendar sprejemamo nujnost, če želimo biti ne le nesebični, temveč tudi realistični in ustrezati razmeram. Družbena učinkovitost (še manj uspešnost) danes seveda ni izraz, ki bi se na tej ravni razmišljanja pogosto uporabljal: iščemo dobre, modre ali preprosto izvedljive odločitve. Odločitve, ko bi z zasledovanjem zadeve vstopili na področje novejšega, bolj priljubljenega idioma odločanja.

Eno od področij, na katerem je treba izluščiti miselne tokove ter jih analizirati in sintetizirati, je nakazano v mojih zgornjih razmišljanjih o pisalnem stroju o »nevtralnosti instrumenta«. Pri tem mislim na svetovno sodelovanje, ki je bilo v štiridesetih letih šele v začetni fazi: upravna država je kronološko združena z Marshallovim načrtom, vendar je logično pred njim. Kakšne so posledice glede učinkovitosti tehnične pomoči in primerjalne javne uprave v podjetjih? Da smo bili z najboljšimi nameni kljub temu pogosto neučinkoviti, naivni, morda celo nemoralni in destruktivni (če je družboslovje vaš materni jezik, lahko tu uporabimo disfunkcionalni), ni treba dokazovati. Kakšna je učinkovitost upravnih tehnik, če jih prenesemo v drugačno kulturo? Ali jih je sploh mogoče prenesti, ne da bi prenesli tudi pomembne vidike kulture

(vključno z učinkovitostjo kot vrednoto)? Če ne, kaj to pomeni za znanost in moralo? Kot le en primer tega, kar se skriva v zapletenem predivu, opozarjam na špekulacijo, ki je dosegla celo znanstveno pisanje. Sta nepoštenost in korupcija lahko funkcionalni za razvoj?¹⁹ S tem smo res daleč od očetov ustanoviteljev naše discipline, ki proti korupciji niso postavili le poštenosti, ampak tudi gospodarnost in učinkovitost. Ali kdo želi premisliti?

Na dnevnem redu

Po prvotni zamisli naj bi ta razprava imela štiri dele, tretji z naslovom *O razvoju v dveh desetletjih*. Izkazalo se je, da so bile mnoge teme, ki naj bi bile obravnavane v slednjem, že obravnavane ali pa jih je mogoče obravnavati tudi v okviru te rubrike. (Vse se povezuje z vsem.) Gotovo bi popolna razprava o trendih nekatere stvari, ki niso bile omenjene, in druge, kot je razvoj »programa primerov«, obravnavala podrobneje. Po drugi strani pa razvoj v zadnjih dveh desetletjih ni skrivnost, ki bi bila bralcem skrita.

Kljub temu bom na splošno komentiral obdobje po drugi svetovni vojni: kaj je zanj značilno kot za obdobje in katere so njegove lastnosti. Jasno je, da se začena z dvema dejstvoma. Prvi je vnos novih pogledov in do neke mere novih idej. Na stotine učiteljev, piscev in raziskovalcev se je v vojnih letih ukvarjalo z javno upravo; brez pretiravanja so v nekaj letih zbrali desetletja izkušenj. Hkrati je bila tradicija s preverjanjem in analiziranjem teh izkušenj podvržena strogemu nadzoru. Več mlajših avtorjev, ki so delali ločeno, vendar bolj ali manj vzporedno, je ugotovilo, da so načela v resnici pregovori. Lahko bi si torej mislili, da se bo po določenem obdobju pretresov pojavila neka nova sinteza, prestrukturiranje našega vesolja; disciplinski kodeks, stališče ali filozofija, o kateri bi se večina izmed nas lahko strinjala. Eden od mlajših avtorjev, Herbert Simon, je dejansko ponudil ne le kritiko preteklosti, temveč tudi natančno utemeljen in trdno strukturiran program za prihodnost.

Zakaj ga niso sprejeli v javni upravi, s katero je bil formalno povezan in za katero je

bil domnevno predstavljen, medtem ko so ga v poslovni upravi in drugod sprejeli z navdušenjem? Ne trdim, da to vem, vendar si dovolim ugibati. Eden od možnih dejavnikov, ki sem jih navedel zgoraj: preprosta nezmožnost nekaterih ljudi, da bi jasno razumeli, kaj je bilo predstavljeno. Toda mnogi, zagotovo bolj izkušeni in inteligentni od mene, so razumeli, vendar jih to ni prepričalo. Morda zato, ker se jim analiza in program nista zdela resnična: svet javne uprave, kot so ga doživeli, v Simonovi analizi preprosto ni bil prisoten. Morda se javna uprava in poslovna uprava kljub vsemu, kar imata skupnega, vendarle bistveno razlikujeta. In prav te skupne in celo razlikovalne lastnosti poslovne uprave (kot jih nakazujejo izposoje iz Barnarda in ekonomije) in ne javne uprave, je upravno vedenje ujelo. Morda je pomembna posebnost Simonove formulacije nekakšen paradoks: formulacija je bila nova, celo radikalna, a hkrati zelo tradicionalna. Njene tradicionalne značilnosti so bile naslednje: da je znanost mogoča, da je mogoče doseči načela, da je naš svet res deljiv na dve različni področji, da je učinkovitost ustrezno merilo. Te predstave je Simon seveda precej preoblikoval. Vendar želim povedati, da se je generaciji, ki se je želela znebiti preteklih napak in bremen, morda zdelo, da je predstavil staro blago v novem paketu. Generacija, ki je zdaj prepričana, da je bila ločitev politike in uprave velika napaka, bi lahko na dihotomijo med dejstvom in vrednostjo gledala kot na variacijo na obrabljeno temo. Program primera se je mnogim najsposobnejšim iz nove generacije zdel bolj obetaven v smislu: ozrimo se na javno upravo na novo, pogledjmo program v njegovem kontekstu in bogati polnosti, pozorno opazujmo in previdno ravnajmo.

Iz kakršnih koli razlogov do sinteze ni prišlo. Javna uprava je rasla s sprejemanjem svežnja podatkov, sklopa konceptov drugega disciplinarnega pogleda, s spoznavanjem tega in onega, z razvojem in s priložnostmi. Smo vse prej kot stagnirali, vendar brez nove sinteze. Morda je ne bi smeli pričakovati, bila bi nezaželena, če bi jo dosegli, ker bi predstavljala še eno ortodoksijo. Ustrezna orientacijska analogija morda ni teorija fizike delcev ali

astronomije (in tudi tu se teorije prepirajo), temveč medicine, prava in drugih poklicev. Medicinske šole na primer uporabljajo podatke in teorije z več deset področij, ti podatki in teorije pa se pogosto spreminjajo in nikoli niso popolnoma usklajeni med seboj.

Obdobje po drugi svetovni vojni ima svoj poseben pečat. V nekem smislu je najbolj podobno obdobju od prve svetovne vojne do velike krize: v obeh obdobjih so zgodovinski dogodki in razpoloženje v javnosti težili k razvrznotenju javne uprave. Toda medtem ko je prvo obdobje sintetiziralo in povzemalo ter ustvarilo prve učbenike, je drugo obdobje vztrajno dodajalo, ne da bi kdaj seštevilo ali odštevalo, trdilo, ne da bi se strinjalo ali sklepalo. Končni rezultat je lahko (kot je predlagano zgoraj in poudarjeno spodaj) opustitev disciplinarnega koncepta za strokovni koncept.

Zdaj pa k agendi - v mislih imam katalog različnih zadev, ki se nam kažejo kot problemi in priložnosti. Poskušam ugibati, na katere teme se bo pisec *Upravne države* v prihodnosti osredotočil pri obravnavi razvoja javne uprave v šestdesetih in sedemdesetih letih. V nekaterih pogledih bom nedvomno izbral napačno ali nerodno in zavajajoče strukturiral - seveda bo moj katalog nepopoln.

Če poskušam osmisлити postavke, ki sem jih zapisal, se mi zdi, da jih je mogoče razdeliti v tri skupine, pri čemer je moja trojna razvrstitev le groba in okvirna, vsaka postavka, ki jo naštevam, pa ima vidike in posledice v vseh treh rubrikah. Niti sam nisem zadovoljen z natančnostjo in urejenostjo svojih treh rubrik: (1) zgodovinski razvoj (»okoljski izzivi«), (2) intelektualni in doktrinarni problemi, (3) institucionalni problemi. Kot bomo v nadaljevanju videli, nisem prvi, ki opozarja na večino od njih. Mimogrede, vrstni red naštevanja je nepomemben.

Zgodovinski razvoj (»okoljski izzivi«)

Kljub suhoparnosti uvodov je vendarle treba v zvezi z naslovom pojasniti besedo okolje, s čimer ne mislim, da so pojavi, o katerih govorim, povsem zunaj discipline ali stroke; javna uprava je bolj ali manj znotraj vseh in javna uprava se je nanje odzvala na različne načine. Hočem namigniti, da jim še nismo posvetili

pozornosti, ki si jo zaslužijo, in da jim jo bo treba nameniti v prihodnjih letih.

Najprej navajam razvoj »vladanja po pogodbi« ali novega federalizma. Zagotovo je bil eden najbolj očitnih in pomembnih dogodkov v zadnjih dveh desetletjih razmah vladavine po pogodbi. V smislu ciljev, dodeljenih sredstev in uporabljenega aparata je to velik del sodobne ameriške vlade. Zdi se poslovno in se dokaj nevsiljivo ujema z ameriško ideologijo zasebnega ali svobodnega podjetništva, pravzaprav jo ta ideologija spodbuja; poleg tega je to naraven način premostitve med tistimi, ki so običajno pojmovani kot ravni vlade v zveznem sistemu. Razvoj je potekal tako na področju pogodbenih dogovorov z zasebno sfero, predvsem s podjetniškimi organizacijami, ki iščejo dobiček, pa tudi z neprofitnimi organizacijami različnih vrst, kot tudi z različnimi organi in zastopniki držav, na primer in predvsem državnimi univerzami.

Očitno je, da so ti dogodki zelo pomembni za razvoj našega nacionalnega življenja in ustave v širšem smislu; kljub temu da obstajajo precedensi in analogije v megleni preteklosti (ali pa prav zaradi njih), se morda ne zavedamo obsežnih in subtilnih sprememb, ki se zdaj dogajajo. Kdo lahko pri razvojnih raziskavah, povezanih z obrambo, na državnih univerzah najde smiselno mejo med zveznim in državnim? In na kateri točki Union Carbide ali General Dynamics postane neta (ali bi morala postati) prizadeta zaradi javnega interesa? V resnici sta javni podjetji. (In kaj pomeni Comsat?)

Ne trdim, da so ti pomembni dogodki ostali neopaženi. V znanstveno-strokovni literaturi je tako ali drugače izkazana precejšnja pozornost; nekatera dela, na primer delo pokojnega Mortona Grodzinsa, ki raziskuje pravo naravo našega zveznega sistema, pa so vrhunska. Prav tako sem opazil obsežno in poglobljeno študijo, ki jo zdaj zaključuje Inštitut Brookings. Po drugi strani pa ne vem, kam bi se zdaj lahko obrnil po uporaben zemljevid ali klasifikacijo flore in favne novih kraljestev. Ob predpostavki, da nam bo študija Brookingsovega inštituta dala to in še veliko več, da bo le pripravila podlago za intenzivnejše študije in razmislek, ki nas čakajo.

Drugič, omenjam rast vojske in njen povečan pomen v naših življenjih. Nedavni trendi se zagotovo lahko spremenijo ali se ustavijo. Toda glavno dejstvo ameriškega življenja v zadnjih dveh desetletjih je, da smo vstopili v novo fazo - novo za nas, čeprav staro za večino sveta - v kateri je vojska v našem nacionalnem življenju zelo pomembna in stalna. Nimamo več časovnih in prostorskih meja ter zaveznikov, ki bi nas obvarovali pred nenadnim in nepremagljivim napadom; večina verjame, da je grožnja resnična in da bo trajala tudi v prihodnosti. Posledice naše modificirane različice »garnizijske države« seveda daleč presegajo upravne ali vladne okvire, vendar so v središču in najpomembnejše upravne in vladne.

Pred dvema generacijama je bilo v obdobju nastajanja javne uprave precejšnje zanimanje za vojaško upravo (čeprav se je morda zanimanje nanašalo na njene lekcije za druge uprave), seveda pa so vojaškim zadevam med obema svetovnima vojnama in po njiju (npr. po drugi vojni John Millett, Otto Nelson, Frederick Mosher) veliko pozornosti posvečale osebe, povezane z javno upravo. Vendar je obseg študij, ki smo jih mi opravili, v primerjavi s potrebami in možnostmi res majhen. Veliko je študij vojaških (ali civilno-vojaških) zadev, da ne omenjamo zunanjih,²⁰ ki jih pišejo psihologi, anketarji, ekonomisti, matematiki in drugi; aktivno in vidno so vključeni (v obrambi celo vidni) predstavniki poslovne uprave. Glede na to, da gre za širok spekter pojavov, ki vključujejo več oseb in porabijo več sredstev kot katera koli druga vladna dejavnost, ki je po definiciji javna in zagotovo upravna v številnih razsežnostih, bi morali biti bolj zaskrbljeni in vključeni.

V nadaljevanju se bom posvetil znanosti. S tem mislim na nedavno izjemno rast znanstvenih raziskav, čistih in uporabnih, skupaj s povezanimi dejavniki: na rast znanosti v obliki institucije, na njen dvig ugleda, saj postaja del establišmenta, na njeno razvejnost v nove kraje ali povečane razsežnosti v stare, na njeno novo ali povečano prepletanje s procesom politike in uprave. Velik del naraščajočega pomena in veljave znanosti je seveda impliciran v prvih dveh »okoljskih iz-

živih«, vendar je to le del zgodbe. Sklicujem se na široko popularizirano oceno, da je zdaj delujočih devetdeset odstotkov znanstvenikov, ki so kadarkoli živeli; na analize narave Dereka J. de Solla Pricea v knjigi *Mala znanost, velika znanost*, ki opozarja na eksponentno povečanje znanstvenih raziskav. Tudi če precej omenjenega zanemarimo, smo že v obdobju človeške izkušnje brez precedensa, saj smo vpliv znanosti šele začeli doživljati, tako neposredno kot prek tehnologije. Posledice segajo na vse vidike življenja posameznika in skupnosti, razen v vladi se bojim, da ta znanstvena revolucija ne bo prizadela ničesar, razen sentimentalnih posebnosti, kot so kongresne tobačnice. Posledice in učinki se seveda nanašajo tako na to, kaj in kako, na vsebino in postopek, na to, kaj vlada počne in bo počela, kot tudi na načine izvajanja, kar počne. Kar se tiče vsebin, lahko začnemo s tako dramatičnimi in resnimi temami, kot so omejevanje orožja, potovanja v vesolje, nadzor svetovnega prebivalstva, in nadaljujemo s kategorijami človeških interesov in dejavnosti, kot so kmetijstvo, izobraževanje, nadzor prometa in požarov v lastni soseski. Znanost bo močno vplivala na to, kaj se bo izvajalo in kako se bo vsaka od teh obsežnih zadev upravljala, urejala, usmerjala in nadzorovala.

Če ne želimo postati zastareli, če želimo biti pomembni in učinkoviti, menim, da potrebujemo več zavesti, znanja in občutljivosti, kot jih imamo zdaj glede na znanstveno revolucijo, ki je šele na svojem začetku. Ne da bi bili nevedni v primerjalnem smislu, saj smo kot skupina v naši družbi med bolj obveščeni o znanstveno-tehnološkem kompleksu in o tem, kaj lahko nedavni in sedanja razvoj na tem področju pomeni za družbo, vlado in javno upravo. V nekaterih mestih in po načinih delovanja smo pravzaprav sami znanstveniki ali upravniki z najbolj razvitim strokovnim znanjem na področjih, kjer se prepletajo znanost, tehnologija in uprava. Vendar naše znanje in veščine kljub temu ne zadoščajo za sedanjost, še manj pa za prihodnost.²¹ Nastaja nova znanstvena elita, ki ima najbrž pravice do izvajanja politično-upravne oblasti v vrsti družbeno-gospodarskega reda, ki se razvija.²² Ali naj naša strategija postane del te elite ali

naj jo uravnoteži in dopolni, je treba ugotoviti; pri tem pa se postavljajo semantična in moralna vprašanja.²³

Četrty »okoljski izziv« je povezan s tretjim: v bistvu ga lahko obravnavamo kot enega izmed elementov celotne znanstvene revolucije, čeprav vsebuje še druge vidike in ima daljnosežne posledice. Zagotovo še nima mnogoznačnega imena ali jasnih meja, saj imam v mislih konglomerat teorij, strojev, tehnologij in organizacijskih pojavov, ki vključujejo računalnik, avtomatsko obdelavo podatkov, teorijo odločanja, operacijske raziskave, simulacijo, kibernetiko, sistemsko analizo, avtomatizacijo in še več.

V tem trenutku bi težko pozval, naj se sklop interesov, opredeljenih kot javna uprava, popolnoma zlije z naraščajočim valom računalniške avtomatizacije v skrbi, da ga ta posrka. Opozarjam na to, da se bomo v njej utopili in izgubili, kar se mi zdi resnična nevarnost, če je ne bomo znali obrniti sebi v prid. Pri tem moramo vsi, ne da bi izgubili svojo identiteto in svoja stališča, postati bolj seznanjeni s tem razvojem, ki postaja pomemben del celotne organizacije in uprave. V javni upravi se morajo izoblikovati novi strokovnjaki za različne teorije, znanosti in tehnologije, ki bodo ustrezali strokovnemu znanju tistih, katerih osnovne discipline in poklicne usmeritve so povsem zunaj javne uprave, pravzaprav zunaj družboslovja ali humanistike. Če tega ne bomo storili, bomo zagotovo postajali vse manj učinkoviti, in zgodovina bo šla mimo nas.

Ne morem spregledati dejstva, da se trenutno gibljemo v tej smeri. Na primer, prikaz strojne opreme na zadnji nacionalni konvenciji društva bi bil pred desetletjem nepredstavljen pa ne samo zato, ker veliko tega pred desetletjem ni obstajalo; naštetjem lahko tudi druge dokaze napredka.²⁴

Navedel bom citat iz memoranduma, ki mi ga je poslal kolega, ki se ukvarja z obsežno študijo o računalništvu v javni upravi: »Morda je najbolj presenetljiv vidik vpliva računalnika na javno upravo ta, da je tako malo vplival na našo strokovno literaturo. Čeprav je pri razvoju računalnika veliko pomagala vlada in so javne agencije kot pionirji uporabljale ve-

liko računalnikov, računalniška revolucija na stroko ni imela velikega vpliva.« Bolje bi bilo, če nas ne bi skrbel le neznaten vpliv računalniške revolucije na nas, ampak tudi to, da na revolucijo nimamo vpliva.

Kot peti in zadnji »okoljski izziv« nava- jam urbano-metropolitansko revolucijo. Za člane Ameriškega združenja za javno upravo, od katerih so mnogi veliko bolje pripravljeni od mene, ni nobena novost, da navedejo poglavje ali odlomek iz statistike, sodobne teorije ali trenda v javni upravi. Vendar bi bila vsaka razprava o njeni sedanjosti in prihodnosti, ki se ne bi dotaknila te revolucije, pomanjkljiva. Gre za pravo revolucijo. Podobno kot znanstvena revolucija je prešla več generacij. Začetki in klasične formule javne uprave kot posledica našega prehoda iz pretežno podeželskega v mestno okolje so bili tema knjige *The Administrative State*. Vendar se ta premik ni le nadaljeval, temveč se je pospešil in povečal v vseh razsežnostih. Kolikšen del Združenih držav je mestni, je odvisno od izbranega merila, vendar po vseh kvantitativnih ocenah ta delež presega 75 odstotkov, po nekaterih okoli 90 odstotkov, pri čemer ta del ni samo mestni, ampak tudi metropolitanski, kamor sodi več kot polovica prebivalstva. Razen na najbolj oddaljenih, skoraj nedostopnih območjih, podeželje v starem pomenu besede ne obstaja več. Velika družba v smislu soodvisnosti delov od celote je zajela vse. Kot smo že omenili, se v tujini celo pojavlja mnenje, da bo mesto v pomenu, ki mu ga je dajala dosedanja zgodovina, prenehalo obstajati zaradi dvojnega procesa suburbanizacije - širjenja, razpršitve na eni strani in urbanizacije (industrializacije itd.) podeželja na drugi strani.

Ta razvoj se dotika javne uprave na vseh področjih in v vseh fazah. Če v mislih preletimo tradicionalne rubrike učbenikov delegiranje, načrtovanje, komuniciranje, subvencije za pomoč in tako naprej, se skoraj takoj pokažejo povezave (pogosto gre za znanstveno-tehnološko povezavo). Če razmišljamo o funkcionalnih kategorijah vlade, tradicionalnih ali novih, so prav tako očitne povezave: promet, obramba, policija, požarna varnost, izobraževanje, rekreacija in celo kmetijstvo. Ali če vzamemo discipline in

poklice kot povezavo ali oporno točko proti očitnim relevantnostim: medicina, sociologija, inženirstvo, socialno varstvo. Ni izhoda, ni alternative: če želimo biti kos svojim odgovornostim in priložnostim, če želimo ostati (spet uporabljam to besedo) v koraku s časom in ne postati zastareli, moramo postati urbani ali celo metropolitanci.

Odnosi z drugimi disciplinami in poklici so jedro razvoja. Veliko problemov (ki se dotikajo velikosti, funkcij, narave entitet) se bo nanašalo na tradicionalne interese matične discipline, politologije. Če bo politologija zagotovila potrebno pomoč in smernice, bo to dobro, če pa ne, moramo ubrati svojo pot ali poiskati pomoč druge. K sreči se na področju, ki ga je Lawrence Herson pred manj kot desetletjem označil za »izgubljeni svet«, pojavlja novo vrenje in hiter razvoj (čeprav je vprašanje, ali v politologiji, odprto). Čutim velike razlike v vrednotah številnih disciplin in poklicev, s katerimi se je treba povezati, sodelovati, izmenjavati; toda ne glede na to, ali nas iščejo kot partnerje ali nas imajo za prevratnike ali sovražnike, bosta obseg in narava vzpostavljenih povezav oblikovala našo prihodnost. Pozorno bo treba spremljati nove tehnologije, specializacije in profesionalizacije. S tem ne želimo nujno spodbujati k vojnem nasledstvu ali povečevanju, temveč želimo spodbuditi občutljivost za probleme meja in odnosov, za vprašanja, kaj se počne, kdo to počne in kako.

OPOMBE

1. Še vedno se trudim, da bi dosegel enega od teh, in hkrati me tolaži in žalosti dejstvo, da je to uspelo le redkim.
2. Da bi dosegel jasnost brez ponavljajoče se razlage svojega referenta, bom storil to, kar običajno počnem: za to besedno zvezo bom uporabil veliko začetnico, kadar se bom skliceval na disciplino ali študijo, in malo začetnico, kadar se bom skliceval na pojave, ki so predmet in objekt te discipline ali študije.

3. Noben mesec v mojem življenju ni bil tako poučen kot prvi v Washingtonu, v katerem sem bil odgovoren za načrtovanje in izvedbo razmeroma majhne mehanične naloge - selitve oddelka za cene blaga za široko porabo O.P.A. iz ene stavbe v drugo: neumnosti, ki jih pišejo in govorijo na akademijah o nacionalnem načrtovanju! Že od svojih washingtonskih let se mi zdi grozljivo, da je dovoljeno poučevati politične vede brez kakršnih koli pomembnih izkušenj v javnih zadevah; to je enako obsojanja vredno in hujše kot poslati študenta medicine neposredno iz učbenikov v operacijsko dvorano.
4. Knjiga Herberta Simona *Upravno vedenje* je bila objavljena leta 1947, vendar sem bil takrat že na preizkušnji.
5. Predvsem imam v mislih knjigo Carla J. Friedricha in Taylorja Cola *Odgovorna birokracija* (1932).
6. Dve angleški recenziji, ki sta mi prišli v roke, bi lahko najbolje opisali kot zbadljivi npr. novinarske površnosti in literarno barbarstvo. Bolj me je prizadelo, ker sem bil takrat precej goreč anglofil. Razmišljal sem, da preprosto niso razumeli, za kaj gre, in da sem ostro udaril po njihovi ideološki sveti kravi.
7. Pravzaprav na vodo, saj sem prebral recenzijo in takoj odšel na ribolov, da bi si povrnil zbranost.
8. Seveda posplošitve, ki veljajo samo za to stran zavese.
9. *The Study of Public Administration in the U.S.*, 29 Public Administrations 131. (poletje 1951).
10. Nadaljeval bom tako rekoč mehanično, poglavje za poglavjem, s čimer se bom izognil tako nujnosti kot tudi pretvarjanju o logičnem redu in razvoju idej. Naj dodam tudi, da priznavam element arbitrarnosti v delu eseja, v katerem so obravnavane zadeve, zlasti kar zadeva moj drugi in tretji naslov.
11. Na ravni filozofije vzgoje ni prišlo do zbližanja s področjem vzgoje in izobraževanja. Toda v upravi izobraževanja, obsežnem področju (predvsem) javne uprave, ki je bilo v veliki meri ločeno od javne uprave, se v sodobnem času pojavljajo pomembni premiki. V mislih imam razvoj vedenjskih raziskav, ki so zdaj živahno podjetje na številnih področjih izobraževalne uprave. Kaj bo to pomenilo v smislu vpliva, zbliževanja ali okrepitve ločitve, bomo še videli.
12. Moja ugotovitev v sklepnem poglavju (209), da je »morda najpomembnejše od teoretičnih gibanj, ki zdaj vplivajo na ameriške upravne študije, znanstveni menedžment«, je v najboljšem primeru vprašljiva. Vračala se je nazaj in ni napovedovala prihodnosti.
13. Če nisem spregledal česa pomembnega, je novejša gradivo precej tanko. Ali pa gre morda za vprašanje, kako in kako široko bi bilo treba temo konceptualizirati. Ne želim trditi kot trdno resnico, da se na tem področju ni zgodilo nič ali celo nič pomembnega. Na eni strani je na primer mnenje, kot je Merriamovo (139 fn.) (o vlogi predsednika, kot je bila zasnovana v poročilu predsedniškega odbora za upravo vodenje), da je pravilno pojmovanje izvršilne oblasti ravno ... kot vodje del na področju upravljanja, nenavadno. Na drugi ravni bi lahko pregledali literaturo o teoriji organizacije, kolikor je pomembna za javno upravo ali vključena vanjo.
14. Vendar to ni pravi čas, da bi se ukvarjali z vsem tem. Toda moje stališče je enako stališču eksistencialistov (čeprav tudi sam nisem eden izmed njih), da se logični pozitivizem zadovolji s tem, da vzame eno področje človeškega izkustva in ga obravnava kot celoto.
15. Vzorec Shermana Kruppa v analizi organizacije: (Philadelphia, Pa.: 1961) je v zvezi s tem koristna vaja.
16. Moja knjižica *The Study of Public Administration* (Študij javne uprave), objavljena leta 1955, je bila pogosto uporabljena v indoktrinacijske ali celo inspiracijske namene. Z drugimi besedami, pot od mla-

- dega radikalca do starega konservativca se mi je zdela kratka.
17. Nekateri trdni behavioristi, ki vztrajajo, da nič ni znanstveno, če standardi dokazovanja niso enaki standardom naprednih naravoslovnih znanosti, bi to imeli za jalovo početje. Toda moji standardi niso tako strogi in nagnjen sem k temu, da trdim, da moramo na vsaki ravni kompleksnosti narediti najboljše, kar je v naši moči.
 18. Simonovo poglavje v knjigi *Upravno vodenje* o »kriteriju učinkovitosti« in njegova kasnejša odločitve (druga izdaja, XXXV), da je prvotna formulacija »uporabna predvsem za odločitve na nizki ravni«, je tu zelo pomembna; prav tako Simon o »zadovoljevanju«, Dahl in Lindblom v knjigi *Politika, ekonomija in blaginja* ter Lindblomovi kasnejši članki o blatenju.
 19. Glej na primer *Gospodarski razvoj z birokratsko korupcijo*, Nathaniel H. Leff, 8 American Behavioral Scientist 8-14. (november 1964). Upoštevajte, da je gospodarski razvoj tisti, za katerega je bila podana utemeljitev: Ali se gospodarski razvoj dejansko enači z razvojem na splošno ali z drugimi različicami, kot je nacionalni?
 20. Vsaj politologi smo oblikovanju in izvajanju zunanje politike posvečali resno pozornost od druge svetovne vojne naprej. V mislih imam Roberta Dahla in Jamesa McCamyja. Katastrofalni pojavi so bili večinoma prepuščeni drugim. Kaj lahko rečemo o civilni obrambi in sorodnih zadevah? Zagotovo, da so posebne, občutljive in nerealne ali preveč realistične. Kakšne so naše obveznosti na tem področju? Kaj se je treba naučiti? Kako lahko prispevamo k njihovi učinkovitosti ali pa pokažemo, da so nemogoče?
 21. Razmislek nam ponujajo dogodki v francoski javni upravi v zadnji generaciji: upad diplomantov normalne šole, vzpon tehokratov s politehnike na visoke položaje.
 22. Napovedal sem, da bomo do leta 1984 za predsednika izvolili znanstvenika. (Upam, da ta datum nima nobene povezave z letom devetnajsto štiriinosemdeset, ampak je bil izbran kot primeren datum: dvajset let za izpolnitev, predsedniško leto in dovolj daleč v prihodnosti, da se bo pozabilo, če se bom motil). Jefferson je bil med drugim tudi znanstvenik, vendar to skorajda ni precedens. V mislih imam tip Glenna Seaborga: nekoga, ki prihaja iz naravoslovja z avreolo nespornih dosežkov, ki se mu zdijo javne zadeve prijetne, politika pa sčasoma mamljiva in/ali neizogibna.
 23. Vprašanja se nemudoma odpirajo v številne smeri: ali bi morali imeti učitelji javne uprave več naravoslovja (kar koli že to pomeni), ali bi morali na naših fakultetah imeti osebe, specializirane za znanstvene zadeve, kakšen je naš odnos z znanstvenimi fakultetami, šolami in instituti in kakšen bi moral biti? Področje, ki bi nas moralo še posebej zanimati, je upravljanje znanstvenih raziskav, zlasti preučevanje pogojev, v katerih se najbolj učinkovito izvajajo tako čiste kot uporabne raziskave. Na tem področju smo bili prepozni, neobčutljivi in smo daleč zadaj, kjer bi morali biti. (Strokovnjaki s področja poslovne administracije in drugi so že speljali velike »cegovode« do virov raziskovalnih sredstev.)
 24. Herbert Simon je seveda izjemen pionir v nekaterih vidikih mojega »konglomerata«, vendar ni jasno, ali ga danes enačimo z javno upravo. Domnevam, da bi, če bi mu postavili to vprašanje, precej umestno odgovoril, da gre za nerelevantno, nesmiselno vprašanje. Mimogrede, njegova knjiga *Nova znanost o odločanju na področju upravljanja* (New York: 1960) je dodeljeno branje za četrto temo.

Teorija Y: integracija ciljev posameznika in organizacije

Douglas McGregor

Nekaterim se bo prejšnja analiza zdela pretirano stroga. Ob tem se pojavljajo vprašanja, ali nismo v zadnji četrtini stoletja bistveno spremenili upravljanja človeških virov v industriji, ali nismo prepoznali pomena ljudi in posledično izvedli bistvenih sprememb v strategiji upravljanja, ali je razvoj od dvajsetih let prejšnjega stoletja na področju kadrovske administracije in delovnih razmerij ničen.

Nedvomno je bil v zadnjih dveh ali treh desetletjih dosežen pomemben napredek. V tem obdobju je odnos do zaposlenih v podjetju postal glavna skrb menedžmenta. Ogromno politik, programov in praks, ki jih pred tridesetimi leti praktično nismo poznali, je postalo običajnih. Položaj industrijskega delavca, delavca, strokovnjaka ali vodstvenega delavca se je izboljšal do stopnje, ki si jo je njegov predhodnik v dvajsetih letih prejšnjega stoletja le težko predstavljal. Vodstvo je na splošno sprejelo veliko bolj humane vrednote; uspešno si prizadeva za pravičnejše in bolj naklonjeno obravnavanje svojih zaposlenih. Vse omenjeno je zmanjšalo ekonomske težave, odpravilo skrajne oblike delavskega boja, zagotovilo splošno varno in prijetno delovno okolje, vendar je vse to storilo, ne da bi spremenilo svojo temeljno teorijo upravljanja. Tu in tam obstajajo izjeme, ki so pomembne, kljub temu pa predpostavke teorije X še vedno prevladujejo v našem gospodarstvu.

V času velike gospodarske krize v tridesetih letih prejšnjega stoletja je bilo upravljanje pod hudim pritiskom. Val javnega antagonizma, odprta vojna, ki je spremljala sindikalizacijo v panogah množične proizvodnje,

splošna reakcija proti avtoritarizmu in zakonodaja New Deala so povzročili opazen zamah nihala v nasprotno smer. Vendar so bile spremembe v politiki in praksi, do katerih je prišlo v tem in naslednjem desetletju, predvsem prilagoditve povečani moči organizirnega delavstva in pritiskom javnega mnenja.

Nekaj sprememb v javni upravi je odvrčalo od trdega in usmerjalo k mehkeemu upravljanju, vendar so bili ti premiki kratkotrajni. Postalo je jasno, da so bile številne začetne strateške razlage, ki so spremljale pristop k bolj humanim odnosom, enako navivne kot tiste, ki so bile značilne za zgodnje faze progresivnega izobraževanja. Zdaj smo ugotovili, da ni odgovora v preprosti odpravi nadzora, da opustitev ni izvedljiva alternativa avtoritarnosti. Spoznali smo, da ni neposredne povezave med zadovoljstvom zaposlenih in produktivnostjo. Danes se zavedamo, da demokracija v industriji ne more pomeniti, da lahko vsakdo odloča o vsem, da zdravje zaposlenih samodejno ne izhaja iz odprave nezadovoljstva, nesoglasij ali celo odprtih konfliktov. Mir ni sinonim za organizacijsko zdravje; družbeno odgovorno upravljanje ni neodvisno od permisivnega upravljanja.

Zdaj, ko je management ponovno pridobil svoj nekdanji ugled in moč, je postalo očitno, da je bila težnja k mehkeemu managementu začasna in razmeroma površna reakcija, ne pa splošna sprememba temeljnih predpostavk ali osnovne strategije. Poleg tega je napredek, ki smo ga dosegli v zadnjem četrt stoletja, precejšen, vendar je dosegel točko zmanjševanja koristi. Taktične možnosti v okviru običajnih strategij upravljanja so bile dokaj izkoriščene, zato je malo verjetno, da bo prišlo do novega razvoja brez večjih sprememb v teoriji.

Predpostavke teorije Y

V teoriji družboslovja je bilo le malo tako dramatičnih prelomov, kot so se v zadnjega pol stoletja zgodili v naravoslovnih znanostih.

Vir: The Human Side of Enterprise (1957) Douglas Murray McGregor; poglavje 4, str. 45-64. Teorija Y: Integracija ciljev posameznika in organizacije; McGraw-Hill, 1960. Ponatis z dovoljenjem.

Kljub temu je kopičenje znanja o človeškem vedenju na številnih specializiranih področjih omogočilo oblikovanje številnih posplošitev, ki predstavljajo skromen začetek nove teorije v zvezi z upravljanjem človeških virov. Nekatere od teh predpostavk so bile predstavljene v razpravi o motivaciji v poglavju 3. Nekatere druge, ki jih bomo v nadaljevanju imenovali teorija Y, so naslednje:

1. *Poraba telesnih in duševnih naporov pri delu je tako naravna kot igra ali počitek.* Povprečen človek po naravi ne sovraži dela. Glede na pogoje, ki jih je mogoče nadzorovati, je delo lahko vir zadovoljstva (in ga bo prostovoljno opravljal) ali vir kazni (in se mu bo izogibal, če bo le mogoče).
2. *Zunanji nadzor in grožnja s kaznijo nista edini sredstvi za doseganje prizadevanj za doseganje organizacijskih ciljev.* Človek se bo sam usmerjal in samokontroliral v službi ciljev, ki jim je zavezan.
3. *Zavezanost ciljem je odvisna od nagrad, povezanih z njihovim doseganjem.* Najpomembnejše od teh nagrad, npr. zadovoljitev potreb po egu in samouresničevanju, so lahko neposredni izdelki naporov, usmerjenih k organizacijskim ciljem.
4. *Povprečen človek se pod ustreznimi pogoji nauči ne le sprejemati, temveč tudi iskati odgovornost.* Izogibanje odgovornosti, pomanjkanje ambicij in poudarjanje varnosti so na splošno posledice izkušenj in ne prirojene človeške lastnosti.
5. *Sposobnost uveljavljanja razmeroma visoke stopnje domišljije, iznajdljivosti in ustvarjalnosti pri reševanju organizacijskih problemov je v populaciji široko in ne ozko porazdeljena.*
6. *V pogojih sodobnega industrijskega življenja so intelektualne zmožnosti povprečnega človeka le delno izkoriščene.*

Te predpostavke imajo bistveno drugačne posledice za strategijo upravljanja kot predpostavke teorije X. So dinamične in ne statične: Poudarjajo možnost človeške rasti in

razvoja; poudarjajo potrebo po selektivnem prilagajanju in ne po eni sami absolutni obliki nadzora. Niso oblikovane v smislu najmanjšega skupnega imenovalca tovarniške roke, temveč v smislu vira, ki ima znatne možnosti.

Predvsem predpostavke teorije Y opozarjajo na dejstvo, da omejitve človeškega sodelovanja v organizacijskem okolju niso omejitve človeške narave, temveč iznajdljivosti vodstva pri odkrivanju, kako uresničiti potencial, ki ga predstavljajo njegovi človeški viri. Teorija X ponuja vodstvu enostavno racionalizacijo za neučinkovito organizacijsko delovanje, kar je posledica narave človeških virov, s katerimi moramo delati. Po drugi strani pa teorija Y postavlja težave v neposredno naročje vodstva. Če so zaposleni nemotivirani, brezbrižni, nepripravljeni prevzeti odgovornost, nepopustljivi, nekreativni, nesodelovalni, teorija Y pomeni, da so vzroki v metodah organizacije in nadzora vodstva.

Predpostavke teorije Y niso dokončno potrjene. Kljub temu so veliko bolj skladne z obstoječim znanjem v družboslovju kot predpostavke teorije X. Nedvomno bodo z nadaljnjimi raziskavami izpopolnjene, razvite in spremenjene, vendar ni verjetno, da bi bile popolnoma izpodbite.

Na prvi pogled se zdi, da teh predpostavk ni težko sprejeti. Njihovih posledic pa ni lahko prenesti v prakso. Izpodbijajo številne globoko zakoreninjene menedžerske navade razmišljanja in delovanja.

Načelo integracije

Osrednje načelo organizacije, ki izhaja iz teorije X, je načelo vodenja in nadzora z izvajanjem pooblastil, kar se imenuje skalarno načelo. Osrednje načelo, ki izhaja iz teorije Y, je načelo povezovanja: ustvarjanje takšnih pogojev, da lahko člani organizacije svoje cilje najbolje dosežejo tako, da svoja prizadevanja usmerijo v uspeh podjetja. Ti dve načeli imata zelo različne posledice v zvezi z nalogo upravljanja človeških virov, vendar je skalarno načelo tako trdno vgrajeno v vodstvene pristope, da posledic načela povezovanja ni lahko zaznati.

Nekdo je nekoč dejal, da ribe odkrijejo vodo zadnje. Psihološko okolje vodenja v industriji je podobno kot voda za ribe tako zelo del organizacijskega življenja, da se ga ne zavedamo. Nekatere značilnosti naše družbe in organizacijsko življenje v njej so tako popolnoma uveljavljene, tako razširjene, da si ne moremo predstavljati, da bi bilo drugače. Zato se zdi, da je veliko politik, praks, odločitev in odnosov lahko le takšnih, kakršni so.

Med temi vseprisotnimi značilnostmi organizacijskega življenja v Združenih državah Amerike je danes menedžerski odnos (ki izhaja iz teorije X) do članstva v industrijski organizaciji. Skoraj brez dvoma se predpostavlja, da imajo organizacijske zahteve prednost pred potrebami posameznih članov. V bistvu gre za dogovor o zaposlitvi, da bo posameznik v zameno za ponujene nagrade sprejel zunanje vodenje in nadzor. Že sama ideja o povezovanju in samokontroli je našemu načinu razmišljanja o delovnem razmerju tuja. Zato jo ponavadi zavračamo kar tako (kot socialistično, anarhistično ali neskladno s človeško naravo) ali pa jo nezavedno sprevračamo, dokler se ne prilega obstoječim predstavam. Koncept povezovanja in samokontrole pomeni, da bo organizacija učinkoviteje dosegala svoje ekonomske cilje, če se bo bistveno prilagodila potrebam in ciljem svojih članov.

Vodja okrožja v velikem, geografsko decentraliziranem podjetju je obveščen, da bo na sedežu podjetja izdatno napredoval. Gre za pomembno napredovanje z visokim povečanjem plače. Njegova vloga v organizaciji bo veliko močnejša in povezan bo z glavnimi vodstvenimi delavci podjetja.

Skupina na sedežu, ki ga je izbrala za ta položaj, je skrbno preučila številne možne kandidate. Ta človek med njimi izstopa na način, zaradi katerega je bil samoumevno izbran. Njegovo delo je bilo opazovano že nekaj časa in ni dvoma, da ima potrebne kvalifikacije ne le za to delovno mesto, temveč še za višji položaj. Resnično zadovoljstvo je, da je na voljo tako izjemen kandidat.

Moški je nad predlogom zgrožen. Tega delovnega mesta si ne želi. Njegov cilj,

kot se izrazi, je biti najboljši vodja okrožja v podjetju. Uživa v neposrednih stikih z operativnimi delavci na terenu in ne želi dela na ravni politike. Z ženo uživata v življenju, ki sta si ga ustvarila v majhnem mestu in jima niso blizu življenjske razmere ali družbene obveznosti na mestu sedeža podjetja.

Svoje občutke izraža tako odločno, kot zna, vendar so njegovi ugovori potisnjeni ob stran. Potrebe organizacije so takšne, da bi bila njegova zavrnitev napredovanja nepredstavljiva. Njegovi nadrejeni pravijo, da bo, ko se bo vživel v novo službo, spoznal, da je bilo to pravilno. In tako se je odločil za premestitev. Dve leti pozneje je na še višjem položaju na sedežu podjetja in govori se, da bo verjetno kmalu postal izvršni podpredsednik. Zasebno izraža nestrinjanje in nezadovoljstvo. Z ženo bi dala vse, da bi se vrnil na položaj, ki sta ga zapustila pred dvema letoma.

V okviru vseprisotnih predpostavk teorije X se napredovanja in premestitve v velikem številu izvajajo z enostransko odločitvijo. Zahteve organizacije samodejno in brez prizivov dobijo prednost. Če se osebni cilji posameznika sploh upoštevajo, se predpostavlja, da ga bodo zadovoljile nagrade v obliki plače in položaja. Če bi posameznik brez tehtnega razloga, na primer zaradi zdravja ali hude družinske krize, dejansko zavrnil takšno potezo, bi veljalo, da je zaradi te sebične drže ogrozil svojo prihodnost. Redko se zgodi, da vodstvo posamezniku omogoči, da je pri taki odločitvi svoboden in aktiven partner, čeprav lahko vpliva na njegove temeljne osebne cilje. Vendar pa iz teorije Y izhaja, da bo organizacija verjetno utrpela škodo, če ne bo upoštevala osebnih potreb in ciljev. Z enostranskimi odločitvami glede napredovanja vodstvo ne izkorišča človeških virov na najučinkovitejši način.

Načelo integracije zahteva, da se priznajo tako potrebe organizacije kot tudi potrebe posameznika. Seveda pa je ob iskrenem skupnem iskanju in prizadevanju pogost rezultat integrativna rešitev, ki ustreza potrebam posameznika in organizacije. Ven-

dar ne vedno in to je točka, na kateri se teorija Y začne zdeti nerealna. Trči namreč ob vseprisotna stališča, povezana z vodenjem z usmerjanjem in nadzorom.

Predpostavke teorije Y pomenijo, da bo organizacija trpela, če ne bo dosežena integracija. Cilji organizacije se najboljše ne dosežajo z enostranskim vodenjem napredovanj, saj ta oblika vodenja z usmerjanjem in nadzorom ne bo ustvarila zavezanosti, ki bi dala na voljo vse vire vključenih oseb. Manjša motivacija, manjša stopnja samousmerjanja in samokontrole so davek, ki bo, če ga seštejemo za več primerov v daljšem časovnem obdobju, izničili koristi, pridobljene z enostranskimi odločitvami za dobro organizacije. Še en primer bo dodatno pojasnil različne posledice teorije X in teorije Y.

Vodstvo s svojimi prizadevanji na področju ekonomskega izobraževanja že zdaj namenja veliko pozornosti načelu povezovanja. Veliko milijonov dolarjev in iznajdljivosti je bilo porabljenih za poskuse, da bi zaposlene prepričali, da je njihova blaginja tesno povezana z uspehom sistema svobodnega podjetništva in njihovih lastnih podjetij. Zamisel, da lahko svoje cilje najboljše dosežejo tako, da svoje napore usmerijo k ciljem organizacije, je bila raziskana, razvita in posredovana na vse možne načine. Ali ni to dokaz, da je vodstvo že zavezano načelu povezovanja?

Odgovor je odločen ne. Ta vodstvena prizadevanja, z redkimi izjemami, jasno odražajo vpliv predpostavk teorije X. Osrednje sporočilo je poziv industrijskemu delavcu, naj trdo dela in izpolnjuje ukaze, da bi zaščitil svoje delovno mesto in svoj življenjski standard. Veliko je bilo doseženega z našim uveljavljenim načinom vodenja industrije, veliko več pa bi bilo mogoče doseči, če bi se zaposleni prilagodili opredelitvi vodstva o tem, kaj je potrebno. V ozadju teh pozivov je pričakovati, da morajo imeti seveda zahteve organizacije in njen ekonomski uspeh prednost pred potrebami posameznika.

Povezovanje pomeni skupno delo za uspeh podjetja, tako da smo lahko vsi deležni

dobička, ki iz tega izhaja. Toda implicitna predpostavka vodstva je, da sodelovati pomeni prilagajati se zahtevam organizacije, kot jih zaznava vodstvo. Z vidika obstoječih stališč se zdi nepredstavljivo, da bi posamezniki, ki iščejo svoje lastne cilje, pospeševali cilje podjetja. Nasprotno bi to vodilo v anarhijo, kaos, nepremostljiva nasprotja lastnih interesov, pomanjkanje odgovornosti, nezmožnost sprejemanja odločitev in neizvajanje sprejetih odločitev.

Vse te in druge hujše posledice bi bile neizogibne, če se ne bi ustvarili pogoji, v katerih bi člani organizacije zaznali, da svoje cilje najboljše dosežejo tako, da svoja prizadevanja usmerijo v uspeh podjetja. Če so predpostavke teorije Y veljavne, se je treba vprašati, ali in v kolikšni meri je mogoče ustvariti takšne pogoje. Temu vprašanju je namenjen preostanek tega poglavja.

Uporaba teorije Y

V fizikalnih znanostih je veliko teoretičnih pojavov, ki jih v praksi ni mogoče uresničiti. Primera sta absolutna ničla in popoln vakuum. Za druge, kot so jedrska energija, reaktivna letala in človeški vesoljski poleti, je bilo ugotovljeno, da so teoretično možni že dolgo pred tem, ko so postali izvedljivi. To dejstvo ne pomeni, da je teorija manj koristna. Če ne bi bilo teoretičnih prepričanj, danes ne bi niti poskušali razviti sredstev za polet človeka v vesolje. Če ne bi bilo razvoja fizikalnih teorij v zadnjem stoletju in pol, bi bili za prevoz še vedno odvisni od konja in kočije ter jadrnice. Ves pomemben tehnološki razvoj je odvisen od oblikovanja ustrezne teorije.

Podobno je tudi pri upravljanju človeških virov v industriji, saj predpostavke in teorije o človeški naravi v danem trenutku lahko omejujejo inovacije. Možnosti se ne prepoznajo, inovacijska prizadevanja se ne izvajajo, dokler se ne postavijo teoretični temelji zanje. Predpostavke, kot so tiste iz teorije X, nam omogočajo, da si zamislimo nekatere možne načine organiziranja in usmerjanja človeških prizadevanj, drugih pa ne. Predpostavke, kot so tiste iz teorije Y, odpirajo vrsto možnosti za nove upravljaljske politike

in prakse. Kot v primeru razvoja nove fizikalne teorije nekatere od teh možnosti niso takoj izvedljive, druge pa lahko za vedno ostanejo nedosegljive. Morda so predrage ali pa preprosto ne moremo odkriti, kako ustvariti potrebno »strojno opremo«.

Obstajajo precejšnji dokazi za trditev, da so možnosti povprečnega človeka veliko večje od tistih, ki jih običajno uresničujemo v industriji. Če bodo naše predpostavke izhajale iz teorije X, se obstoja teh možnosti sploh ne bomo zavedali in ne bo razloga, da bi posvetili čas, trud ali denar odkrivanju, kako jih uresničiti. Če pa sprejmemo predpostavke iz teorije Y, bomo izzvani k inoviranju, odkrivanju novih načinov organiziranja in usmerjanja človeških prizadevanj, čeprav se zavedamo, da je popolna organizacija, tako kot popoln vakuum, praktično nedosegljiva.

Ni treba, da nas prevevajo razsežnosti vodstvene naloge, ki jo predvideva teorija Y. Zagotovo se v veliki masovni proizvodnji, v kateri so delavci organizirani v militantnem in sovražnem sindikatu, vodstvo sooča s težavami, ki se trenutno zdijo nepremostljive v zvezi z uporabo načela povezovanja. Morda bodo minila desetletja, preden se bo nabralo dovolj znanja, da bo takšna uporaba izvedljiva. Uporaba teorije Y bo morala biti sprva preizkušena na bolj omejenih načinih in v ugodnejših okoliščinah. Vendar pa so številne aplikacije teorije Y pri vodenju menedžerjev in strokovnih delavcev možne že danes. V hierarhiji vodstvenih delavcev je mogoče preizkušati in izpopolnjevati predpostavke, izumljati tehnike in pridobivati spretnosti pri njihovi uporabi. Ko se bo znanje kopičilo, se bodo nekateri problemi uporabe na ravni delavcev v velikih organizacijah morda zdeli manj osupljivi kot zdaj.

Popolna integracija organizacijskih zahtev s cilji in potrebami posameznika seveda ni realen cilj. Pri sprejemanju tega načela si prizadevamo za takšno stopnjo integracije, pri kateri lahko posameznik najbolje poveže svoje cilje z usmerjanjem svojih prizadevanj k uspehu organizacije. To pomeni, da bo ta alternativa privlačnejša od številnih drugih, ki so na voljo: brezbržnost, neodgovornost, minimalna skladnost, sovražnost, sabotaža.

Prav tako ga bomo nenehno spodbujali, da bo razvijal in uporabljal svoje sposobnosti, znanje, spretnosti in iznajdljivost na način, ki prispeva k uspehu podjetja.¹

Sprejemanje teorije Y ne pomeni odpovedi mehkega vodenja ali popustljivosti. Kot je bilo nakazano zgoraj, takšna pojmovanja izhajajo iz sprejemanja avtoritete kot edinega sredstva vodstvenega nadzora in iz poskusov zmanjševanja njenih negativnih posledic. Teorija Y predpostavlja, da bodo ljudje pri doseganju organizacijskih ciljev izvajali samousmerjanje in samokontrolo, če so predani ciljem. V primeru ohlapne zavezanosti bosta samousmerjanje in samokontrola prisotni le v manjši meri, potreben pa bo znaten zunanji vpliv. Če je zavezanost trdna, bodo običajne zunanje kontrole razmeroma nepotrebne in do neke mere nekoristne ali kontraproduktivne. Izvajanje vodstvene politike bistveno vpliva na stopnjo zavezanosti.

Pristojnost je neustrezno sredstvo za doseganje zavezanosti ciljem. V ta namen so potrebne druge oblike vpliva, na primer pomoč pri doseganju povezovanja. Teorija Y kaže na možnost zmanjšanja zunanjih oblik nadzora do te mere, da je mogoče doseči zavezanost organizacijskim ciljem tudi brez njih. Temeljne predpostavke teorije Y poudarjajo sposobnost ljudi za samokontrolo in odločanje vodij še za druge oblike vplivanja. Kljub temu je jasno, da je avtoriteta v določenih okoliščinah primeren sredstvo nadzora, zlasti kadar ni mogoče doseči resnične zavezanosti ciljem. Predpostavke teorije Y ne zanikajo ustreznosti avtoritete, vendar trdijo, da ni primerna za vse namene in v vseh okoliščinah.

Večkrat smo omenili, da smo do tega trenutka pridobili znanje in izkušnje za obvladovanje vseh tehnoloških problemov, ki se lahko pojavijo, in da se bo največji industrijski napredek v naslednjem pol stoletju zgodil na človeških potencialih podjetja. Vendar pa takšen napredek ni možen, dokler bo vodstvo še naprej organiziralo, usmerjalo in nadzorovalo svoje človeške vire na podlagi tih ali eksplicitnih predpostavk iz teorije X. Prava inovacija, v nasprotju s prenavljanjem in popravljanjem sedanjih

strategij vodenja, zahteva najprej sprejetje manj omejujočih pogledov na upravljanje človeških virov, ki jih želimo nadzorovati, in pripravljenost prilagoditi se posledicam, ki jih vsebujejo te nove predpostavke. Teorija Y je povabila k inovacijam.

OPOMBA

1. Nedavna, zelo pomembna študija o virih zadovoljstva in nezadovoljstva na delovnem mestu med vodstvenimi in strokovnimi delavci kaže, da so priložnosti za samouresničevanje bistvene zahteve za zadovoljstvo pri delu kot za visoko učinkovitost. Raziskovalci ugotavljajo, da se »želje zaposlenih delijo v dve skupini. Ena skupina se vrti okoli potrebe po razvoju v svojem poklicu kot viru osebne rasti. Druga skupina deluje kot bistvena osnova prve in je povezana s pravično obravnavo pri plačilu, nadzoru, delovnih pogojih in upravnih praksah. Uresničevanje potreb druge skupine ne motivira posameznika k visokemu zadovoljstvu z delom in ... k dodatni uspešnosti na delovnem mestu. Vse, kar lahko pričakujemo od zadovoljevanja te druge skupine potreb, je preprečevanje nezadovoljstva in slabe delovne uspešnosti.« Frederick Herzberg, Bernard Mausner in Barbara Bloch Snyderman, *Motivacija za delo*. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1959, str. 114-115.

REFERENCE

- Brown, J. A. C., *The Social Psychology of Industry*. Baltimore: Penguin Books, Inc., 1954.
- Cordiner, Ralph J., *New Frontiers for Professional Managers*. New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1956.
- Dubin, Robert, *The World of Work: Industrial Society and human Relations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc., 1958.
- Friedmann, Georges, *Industrial Society: The Emergence of the human Problems of Automation*. Glencoe, Ill.: Free Press, 1955.
- Herzberg, Frederick, Bernard Mausner, and Barbara Bloch Snyderman, *The Motivation to Work*. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1959.
- Krech, David, and Richard S. Crutchfield, *Theory and Problems of Social Psychology*. New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1948.
- Leavitt, Harold J., *Managerial Psychology*. Chicago: University of Chicago Press, 1958.
- McMurry, Robert N., *The Case for Benevolent Autocracy*, Harvard Business Review, vol. 36, no. 1 (January–February), 1958.
- Rice, A. K., *Productivity and Social Organizations: The Ahmedabad Experiment*. London: Tavistock Publications, Ltd., 1958.
- Stagner, Ross, *The Psychology of Industrial Conflict*. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1956.

Znanost o »prebijanju skozi«

Charles E. Lindblom

Predpostavimo, da je politiko glede inflacije dolžan voditi upravitelj. Morda bo najprej poskušal naštet vse povezane vrednote po pomembnosti, npr. polna zaposlenost, razumni dobički podjetij, zaščita majhnih prihrankov, preprečevanje borznega zloma. Nato bi lahko vse možne rezultate politike ocenil kot bolj ali manj učinkovite pri doseganju največjega števila teh vrednot. To bi seveda zahtevalo obsežno raziskavo o vrednotah, ki jih imajo člani družbe, in prav tako obsežen niz izračunov o tem, koliko vsake vrednote je enako vsaki drugi vrednoti. Nato bi lahko predstavil vse možne politične alternative. V tretjem koraku bi se lotil sistematične primerjave številnih alternativ, da bi ugotovil, katera prinaša največjo količino vrednot.

Pri primerjanju politik bi uporabil vse razpoložljive teorije, ki bi posploševale politične razrede. Pri obravnavi inflacije bi vse politike primerjal skozi teorijo cen. Ker ni alternativ, ki jih ne bi mogel raziskati, bi na eni strani obravnaval strog centralni nadzor in odpravo vseh cen in trgov, na drugi strani pa odpravo vseh javnih nadzorov in popolno zanašanje na prosti trg - oboje v luči vseh teoretičnih posplošitev, ki bi jih lahko našel o takšnih hipotetičnih gospodarstvih. Nazadnje bi poskušal izbrati tisto, ki bi dejansko maksimizirala njegove vrednote.

Druga možnost je, da bi si za glavni izziv zastavil razmeroma preprost cilj ohranjanja ravni cen, ki je lahko ogrožen ali zapleten le z nekaj drugimi cilji, kot je na primer polna zaposlenost. Dejansko ne bi upošteval večine drugih družbenih vrednot, saj so zunaj trenutnega interesa, in zaenkrat ne bi niti

poskušal razvrstiti tistih nekaj vrednot, ki se zdijo neposredno pomembne. Če bi se znašel v nerešljivem položaju, bi hitro priznal, da sem zanemaril sorodne vrednote in možne pomembne posledice svoje politike. V drugem koraku bi opisal tistih razmeroma malo alternativnih politik, ki se zdijo primerne. Nato bi jih primerjal. Pri primerjanju omejenega števila alternativ, ki so večinoma znane iz preteklih sporov, običajno ne bi našel dovolj natančne teorije, ki bi omogočila primerjavo njihovih posledic. Namesto tega bi se pri napovedovanju posledic podobnih ukrepov, ki bi se razširili v prihodnost, v veliki meri oprl na pretekle izkušnje z majhnimi političnimi ukrepi.

Poleg tega bi ugotovil, da alternativne politike združujejo cilje ali vrednote na različne načine. Na primer, ena politika bi lahko zagotavljala stabilnost ravni cen za ceno določenega tveganja brezposelnosti; druga bi lahko zagotavljala manjšo stabilnost cen, vendar tudi manjše tveganje brezposelnosti. Zato bi naslednji korak končno izbiro združil z izbiro med vrednotami in izbiro med instrumenti za doseganje vrednot. Ne bi se približal bolj mehničnemu postopku izbire sredstev, ki najbolje izpolnjujejo predhodno pojasnjene in razvrščene cilje, kot pri prvi metodi oblikovanja politike. Ker izvajalci drugega pristopa pričakujejo, da bodo svoje cilje dosegli le delno, bi pričakovali, da bodo v neskončnost ponavljali pravkar opisano zaporedje, ko se bodo pogoji in težnje spreminjali in ko se bo natančnost napovedi izboljševala.

Po metodi »korenine ali vej« do rešitve problema

Pri kompleksnih problemih je prvi od teh dveh pristopov reševanja problemov nemogoč. Čeprav je tak pristop mogoče opisati, ga ni mogoče izvajati, razen za razmeroma preproste probleme, pa še to le v nekoliko spremenjeni obliki. Predpostavlja intelek-

Vir: Lindblom: The Science of Muddling Through, Charles E. Lindblom, Public Administration Review. Avtorske pravice © 1959, American Society for Public Administration (ASPA). Razmnoženo z dovoljenjem založbe Blackwell Publishing Ltd.

tualne sposobnosti in vire informacij, ki jih ljudje preprosto nimajo, in je še bolj nesmiseln kot pristop k politiki, kadar sta čas in denar, ki ju je mogoče nameniti političnemu problemu, omejena, kar se vedno zgodi. Za javne upravitelje je še posebej pomembno dejstvo, da je javnim agencijam običajno naročeno, naj ne uporabljajo prve metode. To pomeni, da njihove politično ali pravno predpisane funkcije in omejitve zmanjšujejo njihovo pozornost na razmeroma malo vrednot in razmeroma malo alternativnih politik med nešteti alternativami. Prakticira se druga metoda. Zanimivo pa je, da literatura o odločanju, oblikovanju politik, načrtovanju in javni upravi bolj formalizira prvi kot drugi pristop, zaradi česar so javni upravitelji, ki se ukvarjajo s kompleksnimi odločitvami, v položaju, ko morajo prakticirati tisto, kar le redki pridigajo. Pri tej močno poudarjeni trditvi tudi tvegam z nekoliko pretiravanjem. Res je, da se literatura dobro zaveda omejitev človekovih zmožnosti in neizogibnosti, da bodo politike obravnavane v enem in ne drugem slogu, toda poskusi formalizacije racionalnega oblikovanja politik, pri določanju potrebnih korakov v procesu običajno opisujejo prvi pristop in ne drugega.¹

Splošna težnja, da se oblikovanje politik tudi za zapletene probleme opisuje, kot da bi sledilo prvemu pristopu, se je okrepila zaradi pozornosti, ki so jo namenili operacijskim raziskavam, statistični teoriji odločanja in sistemski analizi, ter zaradi uspehov, ki so jih te dosegle. Značilnosti teh postopkov, ki so značilni za prvi pristop, so jasnost cilja, eksplicitnost vrednotenja, visoka stopnja celovitosti pregleda in, kjer je mogoče, kvantifikacija vrednosti za matematično analizo. Vendar ti napredni postopki ostajajo večinoma ustrezne tehnike reševanja problemov relativno majhnega obsega, kjer je skupno število spremenljivk, ki jih je treba upoštevati, majhno, problemi z vrednostmi pa omejeni. Charles Hitch, vodja ekonomskega oddelka korporacije RAND, enega vodilnih centrov za uporabo teh tehnik, je zapisal:

»Na podlagi svojih izkušenj v podjetju RAND in drugod bi empirično posplošil, da je raziskovanje operacij umetnost suboptimizacije, tj. reševanja nekaterih problemov na nižjih ravneh, ter da se težave povečujejo in naša posebna usposobljenost zmanjšuje z vsako višjo ravno odločanja, na katero se poskušamo povzpeti. Tovrstni preprosti eksplicitni model, ki ga raziskovalci operacij tako spretno uporabljajo, lahko zagotovo odraža večino pomembnih dejavnikov, ki vplivajo na nadzor prometa na mostu Georgea Washingtona, vendar se zdi, da je realnost, da takšen model uporabimo pri preučevanju pomembne zunanje politične odločitve, skoraj trivialen.«²

V skladu s tem v tem članku predlagam pojasnitev in formalizacijo metode »vej«, ki je v literaturi precej zapostavljena. To bi lahko opisali kot metodo zaporednih omejenih primerjav. Primerjal jo bom s prvim pristopom, ki bi ga lahko imenovali³ racionalna, celovita metoda. Bolj intuitivno in na kratko in zato splošno uporabljeno bi ju lahko opredelili kot metodo vej in metodo korenin, pri čemer prva nenehno izhaja iz trenutnega stanja, korak za korakom in po majhnih stopnjah; druga vsakič znova izhaja iz temeljev, se opira na preteklost, če so izkušnje utelešene v teoriji, in se je vedno pripravljena vrniti na začetek. Najenostavneje predstavimo značilnosti obeh metod. (Glej sliko 1.) Ob predpostavki, da je temeljna metoda znana in razumljiva, preidemo neposredno k razjasnitvi njene alternative. Pri razlagi druge bomo opisali, kako se večina upraviteljev dejansko loteva zapletenih vprašanj, saj metoda korenine, najboljši način kot načrt ali model, dejansko ni izvedljiva za zapletena vprašanja politike, zato so upravitelji prisiljeni uporabiti metodo zaporednih omejenih primerjav.

| SLIKA |

RACIONALNO CELOVITO (KORENINA)	ZAPOREDNE OMEJENE PRIMERJAVE (VEJA)
1a. Razjasnitev vrednot ali ciljev, ki se razlikujejo od empirične analize alternativnih politik in so običajno predpogoj zanjo.	1b. Izbira vrednostnih ciljev in empirična analiza potrebnih ukrepov se ne razlikujeta, temveč sta tesno prepletena.
2a. Oblikovanje politike se zato izvaja z analizo sredstev in ciljev: Najprej se opredelijo cilji, nato pa se iščejo sredstva za njihovo doseganje.	2b. Ker sredstva in cilji niso ločeni, je analiza sredstev in ciljev pogosto neustrezna ali omejena.
3a. Dobra politika se izkaže kot najprimernejše sredstvo za doseg želenih ciljev.	3b. Test dobre politike pomeni, da se različni analitiki neposredno strinjajo o politiki (ne da bi se strinjali, da je najprimernejše sredstvo za doseg dogovorjenega cilja).
4a. Analiza je izčrpna; upoštevani so vsi pomembni dejavniki.	4b. Analiza je zelo omejena: i) Pomembni možni rezultati so zanemarjeni. ii) Pomembne alternativne možne politike so zanemarjene. iii) Pomembne prizadete vrednosti so zanemarjene.
5a. Teorija se pogosto močno zanaša na teorijo.	5b. Zaporedje primerjav močno zmanjša ali odpravi zanašanje na teorijo.

Prepletanje vrednotenja in empirične analize (1b)

Najhitrejša razlaga, kako se vrednosti obravnavajo po metodi zaporednih omejenih primerjav, je, če si predstavljate, kako se metoda korenov pogosto zalomi pri obravnavi vrednosti ali ciljev. Ideja, da je treba vrednote razjasniti, in to pred preučitvijo alternativnih politik, je privlačna. Toda kaj se zgodi, ko to poskušamo storiti pri zapletenih družbenih problemih. Prva težava je v tem, da se glede številnih kritičnih vrednot ali ciljev ne strinjajo državljani, kongresniki in javni upravitelji. Celo kadar je upravitelju predpisan dokaj specifičen cilj, ostaja precej prostora za nesoglasja glede podciljev. V študiji Meyersona in Banfielda o stanovanjski upravi v Chi-

cagu⁴ je na primer opisano nesoglasje v zvezi z lokacijo javnih stanovanj, do katerega je prišlo kljub jasnemu cilju zagotoviti določeno število javnih stanovanj v mestu. Podobno konfliktni so cilji pri umeščanju avtocest, nadzoru prometa, upravljanju minimalne plače, razvoju turističnih objektov v nacionalnih parkih ali nadzoru nad žuželkami.

Upravitelji se tem konfliktom ne morejo izogniti z ugotavljanjem preferenc večine, saj preference pri večini vprašanj niso bile zabeležene; pogosto jih sploh ni, ker ni bilo javne razprave, ki bi volivce opozorila na določeno vprašanje. Poleg tega se postavlja vprašanje, ali je treba upoštevati intenzivnost čustev in število oseb, ki dajejo prednost posamezni alternativni. Zaradi nezmožnosti drugačnega ravnanja so upravi-

telji pogosto prisiljeni odločati o politiki, ne da bi prej razjasnili cilje.

Tudi če se upravitelj odloči, da bo kot merilo za odločanje upošteval svoje vrednote, pogosto ne bo vedel, kako jih razvrstiti, kadar si bodo med seboj nasprotovale, kar se običajno dogaja. Recimo, da mora upravitelj preseliti najemnike, ki živijo v stanovanjskih hišah, predvidenih za rušenje. Eden od ciljev je, da se stavbe izpraznijo čim prej, drugi je, da se za preseljene osebe poišče ustrezna nastanitev, tretji, da se izogne trenjem s prebivalci na območjih, kjer večji pritok ne bi bil zaželen, četrti, da se z vsemi vpletenimi dogovori s prepričevanjem in tako dalje.

Kako sploh določiti relativni pomen teh delno nasprotujočih si vrednot? Preprosta razvrstitev ni dovolj; v idealnem primeru je treba vedeti, katere vrednote je vredno žrtvovati za neke druge. Odgovor je, da upravitelj običajno izbira in mora izbrati neposredno med politikami, v katerih so te vrednote združene na različne načine. Ne more najprej pojasniti svojih vrednot in nato izbirati med politikami.

Na prvih dveh točkah temelji bolj subtilna tretja točka. Družbeni cilji nimajo vedno enakih relativnih vrednosti. En cilj je lahko v nekih okoliščinah zelo cenjen, v drugih okoliščinah pa drug. Če na primer upravitelj visoko ceni tako hitrost, s katero lahko njegova agencija izvede svoje projekte, kot tudi dobre odnose z javnostjo, je malo pomembno, kateri od teh dveh morebitnih nasprotujočih si vrednot daje prednost v nekem abstraktnem ali splošnem smislu. Politična vprašanja se pojavljajo v obliki, ki upraviteljem postavljajo vprašanja, kot so, ali je glede na to, v kolikšni meri že dosegamo ali ne dosegamo vrednote hitrega ukrepanja in dobrih odnosov z javnostmi, vredno žrtvovati nekaj hitrosti za bolj zadovoljne stranke ali je bolje tvegati, da bomo stranke užalili, da bomo lahko nadaljevali z delom. Odgovor na takšno vprašanje je odvisen od okoliščin.

Problem vrednotenja je, kot kaže primer, vedno povezan z mejnim prilagajanjem. Vendar ni praktičnega načina, kako navesti mejne cilje ali vrednosti, razen v smislu posebnih politik. To, da ima ena vrednost v

odločilni situaciji prednost pred drugo, še ne pomeni, da bo imela prednost tudi v drugi podobni situaciji, v kateri jo je mogoče doseči le z žrtvovanjem druge vrednote. Poskusi, da bi vrednote razvrstili ali uredili na splošno in abstraktno, tako da se ne bi spreminjale od odločitve do odločitve, se končajo z neupoštevanjem ustreznih mejnih preferenc. Pomen tretje točke je torej velik. Tudi če bi imeli vsi upravitelji na voljo dogovorjen nabor vrednot, ciljev in omejitev ter dogovorjeno razvrstitev teh vrednot, ciljev in omejitev, bi bilo njihove mejne vrednosti v dejanskih situacijah izbire nemogoče oblikovati.

Ker posledično ne morejo najprej oblikovati ustreznih vrednot in nato izbirati med politikami za njihovo doseganje, morajo upravitelji neposredno izbirati med alternativnimi politikami, ki ponujajo različne mejne kombinacije. Nekoliko paradoksalno je, da je edini praktični način, kako razkriti svoje relevantne mejne vrednosti celo samemu sebi, opisati politiko, ki jo izberemo za njihovo doseganje. Razen v grobem in nejasno, ne poznam drugega načina za opis ali celo za razumevanje, kakšne so moje relativne ocene, recimo svobode in varnosti, hitrosti in natančnosti vladnih odločitev ali nizkih davkov in boljših šol, kot da opišem svoje preference med posebnimi političnimi izbirami, ki bi jih lahko sprejeli med alternativami v vsakem od teh parov.

Če povzamem, lahko razlikujemo dva vidika procesa, v katerem se dejansko obravnavajo vrednote. Prvi je jasen: vrednotenje in empirična analiza sta prepletena; to pomeni, da se izbira med vrednotami in med politikami hkrati. Povedano bolj nazorno, človek hkrati izbere politiko za doseganje določenih ciljev in izbere same cilje. Drugi vidik je povezan, vendar drugačen: upravitelj se osredotoča na mejne ali dodatne vrednote. Ne glede na to, ali se tega zaveda ali ne, se splošne formulacije ciljev ne zdijo preveč koristne in dejansko izvaja posebne mejne ali inkrementalne primerjave. Pred njim sta dve politiki, X in Y. Obe obljubljata enako stopnjo doseganja ciljev a, b, c, d in e. Toda X mu obljublja nekoliko več f kot Y, medtem ko mu Y obljublja nekoliko več g kot X. Pri izbiri med

njima mu je dejansko ponujena alternativa mejne ali prirastne količine f na račun mejne ali prirastne količine g . Edine vrednosti, ki so pomembne za njegovo izbiro, so prirastki, po katerih se politiki razlikujeta; in ko se končno odloči med dvema mejnima vrednostma, se odloči med politikama.⁵

Kar zadeva vprašanje, ali je poskus razjasnitve ciljev pred izbiro politike bolj ali manj racionalen od tesnega prepletanja mejnega vrednotenja in empirične analize, je glavna ugotovljena razlika v tem, da je pri kompleksnih problemih prvo nemogoče in nepomembno, drugo pa je možno in pomembno. Drugo je mogoče, ker upravitelju ni treba analizirati nobenih vrednot, razen vrednot, po katerih se alternativne politike razlikujejo, in se mu z njimi ni treba ukvarjati, razen če se mejno razlikujejo. Njegova potreba po informacijah o vrednotah ali ciljeh je v primerjavi s temeljno metodo drastično manjša, njegova sposobnost za razumevanje, dojemanje in medsebojno povezovanje vrednot pa ni do skrajnosti obremenjena.

Odnosi med sredstvi in cilji (2b)

Sprejemanje odločitev je običajno formalizirano kot razmerje med sredstvi in cilji: sredstva se ocenjujejo in izbirajo glede na cilje, ki so nazadnje izbrani neodvisno od izbire sredstev in pred njo. To je razmerje med sredstvi in cilji temeljne metode. Vendar iz pravkar povedanega izhaja, da je takšno razmerje med sredstvi in cilji mogoče le, če so vrednote dogovorjene, združljive in stabilne. Zato je značilno, da takšno razmerje med sredstvi in cilji ni prisotno pri metodi veje, pri kateri se sredstva in cilji izbirajo hkrati. Vsak odmik od razmerja med sredstvi in cilji pri metodi vej se bo nekaterim bralcem zdel nepredstavljiv. Zdelo se jim bo, da je le v takšnem razmerju mogoče ugotoviti, ali je ena politična izbira boljša ali slabša od druge. Kako lahko upravitelj ve, ali je sprejel pametno ali nespametno odločitev, če nima predhodnih vrednot ali ciljev, po katerih bi lahko presojal svoje odločitve? Odgovor na to vprašanje sproži tretjo značilno razliko med temeljnimi

in področnimi metodami, kako se odločiti o najboljši politiki.

Preizkus dobre politike (3b)

Pri korenski metodi je odločitev pravilna, dobra ali racionalna, če je mogoče dokazati, da dosega določen cilj, pri čemer je cilj mogoče določiti brez preprostega opisa same odločitve. Kadar so cilji opredeljeni le z zgoraj opisanim marginalnim ali inkrementalnim pristopom k vrednotam, je včasih še vedno mogoče preveriti, ali politika dejansko dosega želene cilje; vendar je nujna natančna navedba ciljev v obliki opisa izbrane politike ali neke njene alternative. Da bi dokazali, da je politika napačna, ne moremo ponuditi abstraktnega argumenta, da pomembni cilji niso doseženi; namesto tega moramo dokazati, da je bolj zaželena druga politika.

Zaenkrat odstopanje od običajnih načinov obravnavanja reševanja problemov ni moteče, saj se bodo mnogi upravitelji hitro strinjali, da je najučinkovitejša razprava o pravilnosti politike v obliki primerjave z drugimi politikami, ki bi lahko bile izbrane. Kaj pa v primeru, ko se upravitelji ne morejo dogovoriti o vrednotah ali ciljeh, niti v abstraktnem niti v mejnem smislu? Kakšen je torej preizkus dobre politike? Za koreninsko metodo ni nobenega preizkusa. Če ni dogovora o ciljeh, ni standarda pravilnosti. Pri metodi zaporednih omejenih primerjav je preizkus sporazum o sami politiki, ki je mogoč tudi takrat, ko ni sporazuma o vrednotah.

Predlagano je bilo, da stalno soglasje v kongresu o zaželenosti razširitve starostnega zavarovanja izhaja iz liberalnih želja po okrepitvi programov socialne varnosti zvezne vlade in iz konservativnih želja po zmanjšanju zahtev sindikatov po zasebnih pokojninskih načrtih. Če je tako, je to odličen dokaz, kako zlahka se lahko posamezniki različnih ideologij pogosto dogovorijo o konkretni politiki. Delovni posredniki poročajo o podobnem pojavu: tekmovalci se ne morejo dogovoriti o merilih za reševanje svojih sporov, lahko pa se dogovorijo o konkretnih predlogih. Podobno se lahko pogosto dogovorijo o politiki, kadar se cilj enega upravitelja izkaže za sredstvo drugega.

Dogovor o politiki tako postane edini izvedljivi preizkus pravilnosti politike. Če bi si eden od upraviteljev prizadeval pridobiti drugega za sporazum tudi glede ciljev, ne bi dosegel ničesar in bi povzročil povsem nepotrebne spore. Če se zdi, da je neposredno soglasje o politiki kot preskus najboljše politike slab nadomestek za preskus politike glede na njene cilje, se je treba zavedati, da cilji sami po sebi nimajo druge končne veljavnosti, kot da so dogovorjeni. Zato je dogovor ustrezen preskus najboljše politike pri obeh metodah. Toda če temeljna metoda zahteva dogovor o tem, kateri elementi odločitve predstavljajo cilje in katere od teh ciljev je treba iskati, se pri tej metodi sporazum doseže, kjer koli ga je mogoče najti. V pomembnem smislu torej ni nerazumno, da upravitelj zagovarja politiko kot dobro, ne da bi lahko utemeljil, za kaj je dobra.

Necelovita analiza (4b)

V idealnem primeru racionalno-celovita analiza ne izpusti ničesar pomembnega. Vendar je nemogoče upoštevati vse, kar je pomembno, razen če je pomembno opredeljeno tako ozko, da je analiza dejansko precej omejena. Omejitve človeških intelektualnih sposobnosti in razpoložljivih informacij postavljajo določene meje človekovi zmožnosti celovite analize. Zato dejansko nihče ne more prakticirati racionalne celovite metode za resnično zapletene probleme in vsak upravitelj, ki se sooča z dovolj zapletenim problemom, mora najti načine za drastično poenostavitev. Upravitelj, ki pomaga pri oblikovanju kmetijske ekonomske politike, ne more biti pristojen za vse možne politike. Niti ene politike ne more razumeti v celoti. Pri načrtovanju programa banke tal ne more uspešno predvideti vpliva višjega ali nižjega dohodka na kmetiji, urbanizacije, rahljanja družinskih vezi, potrebe po spremembah na področju socialne varnosti in nadaljnjih posledic za davčne težave, ki izhajajo iz novih zveznih odgovornosti za socialno varnost in občinskih odgovornosti za mestne storitve. Prav tako ne more obdelati učinkov programa banke tal na cene kmetijskih proizvodov na tujih trgih in posle-

dičnih posledic na zunanje odnose, vključno s tistimi, ki izhajajo iz gospodarskega rivalstva med Združenimi državami Amerike in ZSSR. Prvič, primerjave politik so omejene na tiste politike, ki se razmeroma malo razlikujejo od trenutno veljavnih. Takšna omejitev zmanjša število alternativ, ki jih je treba proučiti, in tudi močno poenostavi naravo preiskave vsake od njih. Ni namreč treba temeljito raziskati alternative in njenih posledic; treba je preučiti le tiste vidike, v katerih se predlagana alternativa in njene posledice razlikujejo od obstoječega stanja. Empirična primerjava mejnih razlik med alternativnimi politikami, ki se le malo razlikujejo, je seveda enakovredna inkrementalni ali mejni primerjavi vrednot, o kateri smo govorili zgoraj.⁶

Ustreznost kot tudi realizem V zahodnih demokracijah je splošno znano, da javni upravitelji in analitiki politik na splošno svoje analize večinoma omejujejo na postopne ali mejne razlike v politikah, ki so izbrane tako, da se razlikujejo le postopno. Vendar tega ne počnejo samo zato, ker nujno potrebujejo način za poenostavitev svojih problemov; to počnejo tudi zato, da bi bili pomembni. Demokracije svoje politike skoraj v celoti spreminjajo s postopnimi prilagoditvami. Politike se ne spreminjajo skokovito. V Združenih državah Amerike so pogosto opozarjali na postopnost političnih sprememb. Dve glavni politični stranki se strinjata glede osnovnih vprašanj; volivcem ponujata alternativne politike le v razmeroma majhnih razlikah. Obe stranki se zavzemata za polno zaposlenost, vendar jo opredeljujeta nekoliko drugače; obe se zavzemata za razvoj vodnih virov, vendar na nekoliko drugačen način; obe se zavzemata za nadomestilo za brezposelnost, vendar ne za enako višino nadomestil. Podobno se premiki v politiki znotraj stranke dogajajo večinoma z vrsto razmeroma majhnih sprememb, kot je razvidno iz njihovega postopnega sprejemanja ideje o vladni odgovornosti za podporo brezposelnim, kar se je v stališčih stranke začelo v zgodnjih tridesetih letih in se v določenem smislu končalo z Zakonom o zaposlovanju iz leta 1946. Ravnanje strank pa je po drugi strani zakoreninjeno v stališčih javnosti in politični teoretiki si ne morejo

predstavljati preživetja demokracije v Združenih državah, če ni temeljnega soglasja o potencialno motečih vprašanjih, s posledično omejitvijo političnih razprav na relativno majhne razlike v politiki. Ker so politike, ki jih upravitelj ne upošteva, politično nemogoče in zato nepomembne, poenostavitev analize, dosežena z osredotočanjem na politike, ki se razlikujejo le postopoma, ni kapriciozna vrsta poenostavitve. Poleg tega je mogoče trditi, da je glede na omejitve znanja, ki jih imajo oblikovalci politik, poenostavitev z omejitvijo osredotočanja na majhne razlike od sedanje politike najboljša možna uporaba razpoložljivega znanja. Ker so obravnavane politike podobne sedanjim in preteklim politikam, lahko upravitelj pridobi informacije in zahteva nekaj vpogleda. Neinkrementalni predlogi politik zato običajno niso le politično nepomembni, ampak so tudi nepredvidljivi glede na posledice. Druga metoda poenostavitve analize je praksa zanemarjanja pomembnih možnih posledic morebitnih politik, pa tudi vrednosti, ki se pripisujejo zanemarjenim posledicam. Če se zdi, da to razkriva šokantno pomanjkljivost zaporednih omejenih primerjav, je mogoče odgovoriti, da so lahko politike kljub naključnim izključitvam vseeno pametneje oblikovane kot z jalovimi poskusi doseči celovitost, ki presega človeške zmožnosti. V resnici pa izključitve, ki se z enega vidika zdijo samovoljne ali naključne, niso nujno niti eno niti drugo.

Doseganje stopnje celovitosti Predpostavimo, da bi bila vsaka zanemarjena vrednota ene izmed agencij, ki oblikuje politiko, glavna skrb vsaj ene druge agencije. V tem primeru bi bila dosežena koristna delitev dela in nobeni agenciji ne bi bilo treba ugotoviti, da njena naloga presega njene zmožnosti. Pomanjkljivost takega sistema bi bila, da bi lahko ena agencija uničila vrednoto, še preden bi se druga agencija aktivirala za njeno zaščito, ali pa kljub prizadevanjem druge agencije. Toda možnost, da se pomembne vrednote izgubijo, je prisotna v vseh oblikah organizacije, tudi kadar agencije poskušajo pri načrtovanju zajeti več, kot je v človeških močeh. Prednost takšne hipotetične delitve dela je v tem, da ima vsak pomemben interes

ali vrednota svojega varuha. Ti varuhi lahko interese v svoji pristojnosti varujejo na dva povsem različna načina: prvič, s povrnitvijo škode, ki so jo povzročile druge agencije, in drugič, s predvidevanjem in preprečevanjem škode, preden se ta pojavi.

V družbi, kakršna je ameriška, v kateri se posamezniki lahko združujejo za uresničevanje skoraj vseh možnih skupnih interesov in v kateri so vladne agencije občutljive na pritiske teh skupin, je opisani sistem približek. Skoraj vsak interes ima svojega varuha. Ne da bi trdili, da ima vsak interes dovolj močnega varuha, lahko trdimo, da lahko naš sistem pogosto zagotovi celovitejše upoštevanje vrednot celotne družbe kot kateri koli poskus intelektualne celovitosti.

V Združenih državah Amerike na primer noben del vlade ne poskuša izčrpano pregledati politike na področju porazdelitve dohodka. Kljub temu se razvija politika, ki se odziva na najrazličnejše interese. Proces vzajemnega prilagajanja med skupinami kmetov, sindikati, občinami in šolskimi odbori, davčnimi organi in vladnimi agencijami, pristojnimi za stanovanja, zdravstvo, avtoceste, nacionalne parke, gasilce in policijo, omogoča porazdelitev dohodka, pri kateri določeni dohodkovni problemi, ki so bili na eni točki procesa odločanja zanemarjeni, postanejo na drugi točki osrednji.

Vzajemno prilagajanje je bolj razširjeno od eksplicitnih oblik, ki jih ima v vzajemnih med skupinami; ohranja se z vzajemnim vplivom skupin druga na drugo, tudi če se ne sporazumevajo. Zaradi vseh nepopolnosti in skritih nevarnosti v tem vseprisotnem procesu vzajemnega prilagajanja se politike pogosto prilagodijo širšemu krogu interesov, kot bi to lahko storila ena skupina na centralni ravni.

Upoštevati moramo tudi, kako se postopni vzorec oblikovanja politik ujema z vzorcem večkratnega pritiska. Kadar so le postopne odločitve tesno povezane z znanimi politikami, lahko ena skupina lažje predvidi, kakšne poteze bi lahko naredila druga, in lažje popravi že storjeno škodo.⁷ Tudi strankarstvo in ozkost, če uporabimo slabšalen izraz, bosta včasih koristna za racionalno odloča-

nje, saj lahko dvojno zagotovita, da tisto, kar ena agencija zanemari, druga ne bo; specializirata osebe za različna stališča. Velja trditev, da bi bilo za učinkovito racionalno usklajevanje zvezne uprave, če bi ga bilo sploh mogoče doseči, potreben dogovorjen niz vrednot,⁸ če je racionalno mišljeno kot praksa korenskega načina odločanja. Vendar se visoka stopnja upravnega usklajevanja le pojavi, če vsaka agencija prilagodi svojo politiko pomislekom drugih agencij v procesu razdrobljenega odločanja, ki sem ga pravkar opisal.

Ob vseh očitnih pomanjkljivostih inkrementalnega pristopa do alternativnih politik, ki temeljijo na samovoljnem izključevanju v povezavi z razdrobljenostjo, je v primerjavi s temeljno metodo panožna metoda pogosto videti veliko boljša. Pri temeljni metodi je neizogibna izključitev dejavnikov naključna, nesistematična in je ni mogoče zagovarjati z nobenim doslej razvitim argumentom, medtem ko so pri metodi vej izključitve namerne, sistematične in utemeljene. V teoretičnem primeru metoda korenine ne izključuje, v praksi pa mora.

Prav tako ni nujno, da se pri metodi vej zanemarijo dolgoročni premisleki in cilji. Jasno je, da je treba pri obravnavi politike izpustiti pomembne vrednote, in včasih je edini način, da se dolgoročnim ciljem nameni ustrezna pozornost, zanemarjanje kratkoročnih premislekov. Toda izpuščene vrednote so lahko dolgoročne ali kratkoročne.

Zaporedje primerjav (5b)

Zadnja značilnost metode panoge je, da primerjave skupaj z izbiro politike potekajo v kronološkem zaporedju. Politika se ne oblikuje enkrat za vselej, temveč se nadgrajuje v neskončnost. Delovanje politike je proces zaporednega približevanja želenim ciljem, ki se ob ponovnem proučevanju še spreminjajo. Oblikovanje politike je grob proces. Niti družboslovci, niti politiki, niti javni upravitelji še ne vedo dovolj o družbenem svetu, da bi se lahko izognili ponavljajočim se napakam pri napovedovanju posledic političnih potez. Pameten oblikovalec politike posledično pričakuje, da bo njegova politika

dosegla le del tistega, na kar upa, in hkrati povzročila nepredvidene posledice, ki bi se jim najraje izognil. Če postopa z zaporedjem postopnih sprememb, se na več načinov izogne resnim, trajnim napakam.

Prvič, pretekla zaporedja političnih korakov so mu dala znanje o verjetnih posledicah nadaljnjih podobnih korakov. Drugič, ni mu treba poskušati velikih skokov do ciljev zahtevnih napovedi, ki presegajo njegovo znanje ali znanje kogar koli drugega, saj nikoli ne pričakuje, da bo njegova politika dokončna rešitev problema. Njegova odločitev je le en korak, ki mu lahko, če je uspešen, hitro sledi drug. Tretjič, ko preide na vsak nadaljnji korak, lahko dejansko preizkusi svoje prejšnje napovedi. Nazadnje je pomembno, da lahko hitro popravi preteklo napako, hitreje, kot če bi se politika izvajala v več ločenih korakih, ki bi bili časovno oddaljeni.

Primerjajmo to primerjalno analizo postopnih sprememb s prizadevanjem za uporabo teorije po metodi korenine. Človek ne more misliti, ne da bi razvrščal, ne da bi eno izkušnjo vključil v splošnejšo kategorijo izkušenj. Z besedo teorija označujem poskus, da bi kategorizacijo potisnili čim dlje in našli splošne predloge, ki bi jih lahko uporabili v konkretnih situacijah. Če se analiza po metodi korenine v tem smislu pogosto močno opira na teorijo, pa se metoda vej ne. Predpostavka koreninskih analitikov je, da je teorija najbolj sistematičen in ekonomičen način, da se ustrezno znanje uporabi pri določenem problemu. Če se strinjamo s to predpostavko, je žalostno dejstvo, da nimamo ustrezne teorije, ki bi jo lahko uporabili za reševanje problemov, na katerem koli področju politike, čeprav je na nekaterih področjih, na primer na področju monetarne politike, teorija ustrežnejša kot na drugih. Primerjalna analiza, kot je metoda panoge, je včasih sistematična alternativa teoriji.

Recimo, da mora upravitelj izbirati med majhno skupino politik, ki se med seboj in od sedanje politike le malo razlikujejo. Lahko si prizadeva, da bi razumel vsako od alternativ na primer, da bi poznal vse posledice vsakega vidika vsake politike. V tem primeru bi res potreboval teorijo. Dejansko

pa bi se običajno odločil, da mora za name-ne oblikovanja politike poznati, kot je pojas-njeno zgoraj, le posledice vsakega od tistih vidikov politik, v katerih se med seboj raz-likujejo. Za to veliko skromnejše prizadeva-nje ne potrebuje teorije (čeprav bi bila lahko koristna, če bi bila na voljo), saj lahko izloči verjetne razlike tako, da preuči razlike v pos-ledicah, povezane s preteklimi razlikami v politikah, kar je izvedljiv program, saj lahko svoja opažanja črpa iz dolgega zaporedja po-stopnih sprememb.

Na primer, brez celovitejše družbene te-orije o mladoletniškem prestopništvu, kot so jo znanstveniki še izdelali, ni mogoče razumeti, kako lahko različne javne poli-tike na primer na področju izobraževanja, stanovanj, rekreacije, zaposlovanja, rasnih odnosov in policije spodbujajo ali odvra-čajo od prestopništva. Takšno razumevanje pa je potrebno, če se človek loti celovitega pregleda problema, ki ga predpisujejo mo-delji temeljne metode. Če pa želimo le zbrati znanje, ki zadostuje za izbiro med majhno skupino podobnih politik, na primer al-ternativnih politik na področju sodnih po-stopkov za mladoletnike, lahko to storimo s primerjalno analizo rezultatov podobnih politik v preteklosti.

Teoretiki in praktiki

Ta razlika vsaj v nekaterih primerih poja-snjuje, zakaj upravitelj pogosto meni, da zunanji strokovnjak ali akademik, ki rešu-je probleme, ni koristen, in zakaj po drugi strani od njega pogosto zahteva več teorije. Pojasnjuje, zakaj se upravitelj pogosto počuti bolj samozavestno, ko deluje po lastnih na-čelih, ali ko sledi nasvetom teoretikov. Teo-retiki pogosto pozivajo upravitelja, naj se do rešitve svojih težav odpravi po dolgi poti, to-rej naj sledi najboljšim kanonom znanstvene metode, čeprav upravitelj ve, da bo najboljša razpoložljiva teorija delovala slabše kot skro-mnejše postopne primerjave. Teoretiki se ne zavedajo, da upravitelj pogosto dejansko iz-važa sistematično metodo. Neumno bi bilo to razlago potiskati predaleč, saj včasih prak-tični odločevalci ne izvajajo niti teoretičnega

pristopa, niti zaporednih primerjav, niti ka-tere koli druge sistematične metode.

Morda je vredno poudariti, da je teorija včasih izredno omejeno koristna pri obli-kovanju politik zaradi vsaj dveh različnih razlogov. Teorija hlepi po dejstvih; zgraditi jo je mogoče le z veliko zbirko opazovanj. In običajno je premalo natančna za upora-bo v političnem procesu, ki se spreminja z majhnimi spremembami. V nasprotju s tem primerjalna metoda zmanjšuje potrebo po dejstvih in usmerja analitikovo pozornost samo na tista, ki so pomembna za fino izbi-ro, s katero se sooča odločevalec.

V zvezi z natančnostjo teorije je dober primer ekonomske teorije. Predvideva, da bi gospodarstvo brez denarja ali cen na določe-ne načine napačno razporejalo vire, vendar se ta ugotovitev nanaša na alternativo, ki je daleč od politik, pri katerih upravitelji po-trebujejo pomoč. Po drugi strani pa ni dovolj natančna za napovedovanje posledic politik, ki omejujejo združevanje podjetij, in to je vprašanje, pri katerem upravitelji potrebuje-jo pomoč. Le na razmeroma omejenih pod-ročjih je ekonomska teorija dovolj natančna, da lahko napreduje pri reševanju vprašanj politik; njena uporabnost pri oblikovanju politik je vedno tako omejena, da jo je treba dopolniti s primerjalno analizo.

Zaporedna primerjava kot sistem

Zaporedne omejene primerjave so torej res metoda ali sistem; ne gre za napako meto-de, za katero bi se morali upravitelji opravi-čiti. Kljub temu pa so pomanjkljivosti, ki jih v tem dokumentu nismo obravnavali, številne. Na primer, metoda nima vgraje-nega varovala za vse pomembne vrednote in lahko povzroči, da odločevalec spregleda odlične politike samo zato, ker jih ne pred-laga veriga zaporednih korakov politike, ki so pripeljali do sedanje. Zato je treba reči, da bodo po tej metodi, pa tudi po nekaterih najbolj izpopolnjenih različicah korenske metode na primer operativne raziskave politike še naprej tako nes pametne kot pametne. Zakaj se torej truditi z opisova-

njem metode z vsemi zgoraj navedenimi podrobnostmi? Zato, ker je dejansko običajna metoda oblikovanja politik in ker se nanjo pri kompleksnih problemih zanašajo tako upravitelji kot drugi analitiki.⁹ In ker bo v mnogih okoliščinah boljša od katere koli druge metode odločanja, ki je na voljo za kompleksne probleme, vsekakor boljša od jalovega poskusa nadčloveške izčrpnosti. Odziv javnega upravitelja na razlago metode nedvomno ne bo toliko odkritje nove metode kot boljše poznavanje stare. Vendar pa bi lahko upravitelji, če bi se bolj zavedali, da uporabljajo to metodo, to počeli bolj spretno in vedeli, kdaj je treba njeno uporabo razširiti ali omejiti. (To, da jo včasih izvajajo učinkovito, včasih pa ne, lahko pojasni skrajna mnenja o »prebijanju skozi«, ki ga hvalijo kot zelo izpopolnjeno obliko reševanja problemov in obsojajo kot metodo, ki sploh ne obstaja. Domnevam namreč, da je ta metoda, kolikor obstaja sistem v tem, kar je znano kot »prebijanje skozi«, prav ta.)

Ena od omembe vrednih naključnih posledic razjasnitve metode je, da osvetljuje sum, ki se včasih poraja pri upravitelju, da svetovalec ali svetovalka ne govori relevantno in odgovorno, medtem ko dejansko po vseh običajnih objektivnih dokazih govori. Težava je v tem, da večina od nas k političnim problemom pristopa v okviru, ki ga določa naš pogled na verigo zaporednih političnih odločitev, sprejetih do tega trenutka. Na razmišljanje o ustreznih politikah, na primer glede nadzora mestnega prometa, močno vpliva poznavanje postopnih korakov, ki so bili storjeni. Upravljaivec je dobro seznanjen s svojimi preteklimi ukrepi, ki jih zunanji ne pozna, zato se njegovo razmišljanje in razmišljanje zunanjega udeleženca razlikujeta na način, ki lahko oba zmedejo. Lahko se zdi, da se oba pogovarjata razumno, vendar se bo vsakemu zdelo, da je drugi pomanjkljiv. Pomen verige nasledstva politik je še bolj jasen, ko se Američan poskuša pogovarjati s Švicarjem, na primer o protimonopolni politiki, saj so verige politik v obeh državah presenetljivo različne in sta

posameznika posledično svoje znanje organizirala na precej različne načine.

Če je ta pojav ovira za komunikacijo, pa njegovo razumevanje pri oblikovanju politike obeta obogatitev intelektualne interakcije. Ko bo vir razlik razumljen, bo za upravitelja včasih spodbudno, če bo poiskal analitika, ki ima nedavne izkušnje z verigo politik, ki se razlikuje od njegove. Pri tem se ponovno postavlja vprašanje, ki je bilo zgoraj le na kratko obravnavano, o prednostih podobno mislečih med vladnimi administratorji. Čeprav velik del teorije organizacije zagovarja prednosti skupnih vrednot in dogovorjenih organizacijskih ciljev, si bodo agencije za kompleksne probleme, pri katerih metoda korenin ni uporabna, med svojim osebjem želele dve raznovrstnosti: administratorje, katerih razmišljanje je organizirano s sklicevanjem na politične verige, ki niso znane večini članov organizacije, in še pogostejše, administratorje, katerih poklicne ali osebne vrednote ali interesi ustvarjajo raznolikost pogledov (morda prihajajo iz različnih specialnosti, družbenih razredov, geografskih območij), tako da je tudi znotraj ene agencije sprejemanje odločitev lahko razdrobljeno in deli agencije lahko služijo kot nadzorniki za druge dele.

OPOMBE

1. James G. March in Herbert A. Simon podobno opisujeta literaturo, vendar sta, tako kot Simon v svojih nedavnih člankih, naredila nekaj pomembnih korakov k opisu manj junaškega modela oblikovanja politik. Glej *Organizations* (John Wiley & Sons, Inc., 1958), str. 137.
2. Charles Hitch, *Operations Research and National Planning-A Dissent*, *Operations Research* 5 (oktober 1957): 718. Hitchovo nestrinjanje se nanaša na določene točke iz članka, na katerega je njegov članek odgovor: njegova trditev, da so operacijske raziskave namenjene problemom nizke ravni, je splošno sprejeta. Za primere vrste problemov, za katere se

- uporabljajo operacijske raziskave, glej C. W. Churchman, R. L. Ackoff in E. L. Arnoff, *Uvod v raziskovanje operacij* (John Wiley & Sons, Inc., 1957); ter J. F. McCloskey in J. M. Copping, eds., *Operativne raziskave za management*, vol. 2 (Johns Hopkins Press, 1956).
3. Predpostavljam, da administratorji pogosto oblikujejo politiko in svetujejo pri njenem oblikovanju, zato v tem dokumentu odločanje in oblikovanje politike obravnavam kot sinonima.
 4. Martin Meyerson in Edward C. Banfield, *Politics, Planning, and the Public Interest* (Politika, načrtovanje in javni interes) (Free Press, 1955).
 5. Ta argumentacija je seveda razširitev teorije tržne izbire, zlasti teorije potrošniške izbire na izbiro javne politike.
 6. Natančnejšo opredelitev inkrementalne politike in razpravo o tem, ali lahko spremembo, ki se enemu opazovalcu zdi majhna, drugi opazovalec vidi drugače, je mogoče najti v moji *Policy Analysis*, *American Economic Review* 48 (junij 1958): 298.
 7. Povezava med prakso metode zaporednih omejenih primerjav in medsebojnim prilagajanjem interesov v zelo razdrobljenem procesu odločanja doda novo plat pluralističnim teorijam vlade in uprave.
 8. Herbert Simon, Donald W. Smithburg in Victor A. Thompson, *Javna uprava* (Alfred A. Knopf, 1950), str. 434.
 9. Na drugem mestu sem raziskal to isto metodo oblikovanja politike, kot jo prakticirajo akademski analitiki politike (*Policy Analysis*, *American Economic Review* 48 [junij 1958]: 298). Čeprav je bila tu predstavljena kot metoda za javne upravitelje, ni nič manj potrebna analitikom, ki so bolj oddaljeni od neposrednih političnih vprašanj, kljub njihovim težnjam, da svoja analitična prizadevanja opisujejo, kot da gre za racionalno, obsežno metodo s posebej veliko teorije. Podobno se k tej isti metodi zatekajo pri reševanju osebnih problemov, kjer je včasih nemogoče ločiti sredstva in cilje, kjer se težnje ali cilji nenehno razvijajo in kjer je drastična poenostavitev kompleksnosti resničnega sveta nujna, če želimo probleme rešiti v času, ki jim je lahko namenjen. Za ekonomista, ki je navajen, da se v tržnih procesih ukvarja z marginalnim ali inkrementalnim konceptom, je osrednja ideja metode, da sta tako vrednotenje kot empirična analiza inkrementalna. V skladu s tem sem metodo drugje imenoval inkrementalna metoda.

60. IN 70. LETA 20. STOLETJA



Šestdeseta in sedemdeseta leta prejšnjega stoletja so bila v Združenih državah priča dinamičnim političnim, gospodarskim in družbenim spremembam. To dvajsetletno obdobje se je začelo z resničnim nacionalnim optimizmom, da so Združene države Amerike pripravljene napredovati kot prevladujoča politična in gospodarska svetovna voditeljica. Za tem nacionalnim optimizmom je bilo veliko zaupanje v vladne institucije, ki so jih vodile tehnološke inovacije in upravne zmogljivosti. Nekateri mednarodni opazovalci bi dejali, da je obstajal občutek, da so Združene države čutile, da jim pripada prihodnost. Čeprav je na koncu ostalo veliko neizpolnjenih ciljev, sta ti dve desetletji pokazali tako možnosti kot tudi pasti javne uprave v sodobnem času.

Začelo se je z inavguracijo Johna F. Kennedyja, ki je v svojem inavguracijskem govoru narodu dejal: »... ne sprašujte se, kaj lahko vaša država stori za vas, ampak kaj lahko vi storite za svojo državo.« Morda nobeno desetletje ni obetalo več za javno upravo v Združenih državah kot šestdeseta leta prejšnjega stoletja. Sodobna javna uprava, v kateri je prevladoval sistemski pristop, je bila prepričana tako v svoj mandat za spremembe kot tudi v svojo sposobnost in strokovno znanje za spodbujanje sprememb. Dwight Waldo, ki je za nazaj pisal o tem desetletju, ga je označil za vrhunec »znanstveno-tehnične dobe«.¹ Leta 1961 je Kennedy postavil nacionalni cilj, da do konca desetletja na Luni pristanejo ameriški astronauti. Nacionalna agencija za aeronavtiko in vesolje (NASA) je ta dosežek inženirstva in javne uprave dosegla leta 1969.

Še pomembnejši sklop ciljev so predstavljali programi Velike družbe Johnsonove administracije, ki naj bi prinesli doslej nezaslišano stopnjo družbenega posredovanja pod vodstvom vlade. Obseg začelih socialnih programov je bil primerljiv le z New Dealom, vrhunec pa je predstavljala vzpostavitev sistema Medicare v okviru socialne varnosti, ki je zagotavljal nacionalno zdravstveno zavarovanje za starejše. Leta 1964 je bil sprejet zgodovinski Zakon o državljskih pravicah, ki je obljubil, da bo država odpravila desetletja stare diskriminatorne prakse na področju zaposlovanja in se usmerila na pravo pot enakih možnosti.

Podobno zaupanje je vladalo na gospodarskem področju, kjer je veliko znižanje davkov oživilo šibko in počasno gospodarstvo ter napovedalo zmago keynesianske ekonomije, po kateri bi lahko vlada upravljala nacionalno gospodarstvo z uporabo različnih fiskalnih in monetarnih tehnik.² Obravnavani so bili programi medvladnega prenosa prihodkov, ki bi pozneje spremenili obseg državnega proračuna na zvezni, državni in lokalni ravni.³ Na videz je bilo malo ovir, ki jih sodobna upravna država ne bi mogla premagati. Potrebovala je le dobro analizo in načrtovanje politik, ustrezno razvite sisteme upravljanja ter novo strokovno-tehnično znanje umetnosti, znanosti in prakse javne uprave. Lahko bi rekli tudi, da je to pomenilo napuh, saj bi se javna uprava soočila z drugimi družbenimi in političnimi dogodki od protestov za državljske pravice in nemirov v Wattsu do neuspele vojne v Vietnamu in Watergatea in drugih ter jih nekoliko ponižala.

NOVI POGLEDI NA ORGANIZACIJE IN BIROKRACIJO

V šestdesetih letih prejšnjega stoletja je na družboslovje močno vplival sistemski pristop k analizi družbenih pojavov. Teorije Chesterja I. Barnarda o tem, da so organizacije sodelujoči sistemi, so bile dosledno potrjene. Knjiga Daniela Katza in Roberta L. Kahna iz leta 1966, *Socialna psiho-*

logija organizacij (The Social Psychology of Organizations),⁴ pojasni, kako bi bilo treba obstoječe znanje o družbenih sistemih obravnavati kot okvir za razumevanje delovanja organizacij. Katz in Kahn sta podala jedrnat opredelitve značilnosti odprtih sistemov organizacij, ki po njunem mnenju odražajo splošno stanje sodobnih organizacijskih okolij.

Zaprti sistemi ali tradicionalne fiksne birokratske strukture so delovali, če je bilo okolje stabilno in obvladljivo. Natančno sta videla, da so organizacijska okolja vse bolj dinamična in nestabilna ter da se lahko okolja v različnih organizacijah dramatično razlikujejo. Katz in Kahn sta ugotovila, da tradicionalni pogled na organizacije kot zaprte sisteme vodi v to, da se v celoti ne zavedamo soodvisnosti in interakcij med organizacijami in njihovimi okolji. Njuno delo z uporabo sistemske teorije v organizacijski teoriji naj bi pomenilo začetek spoznanja, da je stara razprava med človeškimi odnosi in znanstvenim upravljanjem razprava med odprtimi in zaprtimi modeli organizacij končana. Prihodnja prizadevanja bi bila usmerjena predvsem v razumevanje interakcij organizacij in njihovih okolij kot odprtih dinamičnih sistemov.

Študija Anthonyja Downsa (roj. 1930)⁵ Rand Corporation, *Inside Bureaucracy* je bila objavljena leta 1967. Njegovo delo je bila obsežna analiza ameriške birokracije, ki je sicer temeljila na sistemskem pristopu, vendar si je prizadevala razviti koncepte in predloge, ki bi pomagali predvideti obnašanje uradov in birokratov. Pri tem je Downs skušal razširiti Webrov idealni tip in predlagal, da se Webrovi opredelitvi dodata dva nova elementa. Prvič, organizacija mora biti velika: »Vsaka organizacija, v kateri najvišje rangirani člani poznajo manj kot polovico drugih članov, se lahko šteje za veliko.« Drugič, večina proizvodnje organizacije ne sme biti »neposredno ali posredno vrednotena na trgih zunaj organizacije prek prostovoljnih transakcij quid pro quo«. V Downsovem poglavju *Življenjski cikli birokracije*, ki je tukaj ponovno natisnjeno, so bile prepoznane faze birokratske rasti in stagnacije ter s tem povezane posledice za upravno uspešnost. Downs je bil za tisti čas pogumen, ko je predstavil svoj primer organizacijskega vedenja, ki si prizadeva za preživetje. Navsezadnje so birokraciji očitali, da je avtorska, nehumana in neobčutljiva tako do svojih volivcev kot do svojih članov. Tokrat jih je Downs preučeval zaradi vedenja, ki je namenjeno zagotavljanju njihovega lastnega ohranjanja. V zadnjem delu je obravnaval koncept smrti v birokraciji in predlagal, da bi bilo treba več pozornosti nameniti razumevanju političnih in upravnih posledic za to stopnjo birokratskega razvoja.⁶

Kljub temu je njegov koncept življenjskega cikla pomembno vplival na poznejše teoretike organizacije. Ne le da bi se organizacijska okolja razlikovala, temveč bi bili odzivi organizacij odvisni od njihovih lastnih razvojnih stopenj v različnih obdobjih njihovega življenjskega cikla. Ironično, ko se je zdelo, da se je družba sprijaznila z birokratskimi institucijami, je Warren Bennis (r. 1925-2014) napovedal njihovo smrt. Bennis je sedanje organizacijske oblike obtožil, da niso primerne za prihodnost, ki bo zahtevala hitre organizacijske in tehnološke spremembe, participativno upravljanje in rast bolj profesionalizirane delovne sile. V svojem članku iz leta 1967 z naslovom *Kadrovska uprava* (Personnel Administration), ki je ponovno natisnjen tukaj, je napovedal, da bo morala biti organizacija nujno bolj odzivna in prilagodljiva tem potrebam ter posledično manj birokratska, manj strukturirana in manj toga.⁷

Bennis je bil eden prvih, ki je oblikoval koncept, da se bodo organizacije v prihodnosti opirale na povsem drugačne predstave o naravi človeškega vedenja in vrednosti, moči in organizacijski obliki.⁸ V svojem članku je povzel spoznanja vedenjske znanosti in teorije odprtih sistemov ter nato oblikoval številne napovedi o učinkih teh novih organizacijskih vzorcev na družbo. Njegov primer je bil večinoma zunanji; to pomeni, da je treba najprej upoštevati interakcije in vplive organizacij na družbo. V njegovo delo je bila vključena skrb za demokratično organizacijsko vodenje, tema, h kateri se je vrnil v osemdesetih letih prejšnjega stoletja z razvojem zamisli o transformacijskem vodenju.⁹

PRORAČUNSKE IN SISTEMSKE TEORIJE ZA RAST IN PROPAD DRŽAVE

V šestdesetih letih je pri oblikovanju proračuna prevladoval sistemski pristop v obliki PPBS (sistem načrtovanja, programiranja in proračunskega načrtovanja, angl. Planning Programming Budgeting Systems). Sistem je bil prvič uveden na Ministrstvu za obrambo v času Kennedyjeve administracije in se je zdelo, da predstavlja vrhunec racionalnosti proračunskega postopka. Allen Schick (r. 1934) je v svojem članku *The Road to PPB: The Stages of Budget Reform* iz leta 1966 v reviji *Public Administration Review*, ki je tukaj ponovno natisnjen, opisal razvoj proračunske teorije od skrbi za odgovornost in nadzor, ki sta bila značilna za proračun po postavkah (angl. line-item), prek proračuna za uspešnost s poudarkom na učinkovitosti upravljanja do PPBS, ki je poudarjal cilje, načrtovanje in učinkovitost programa.

Leta 1965 je Lyndon Johnson predpisal uporabo PPBS za vse zvezne agencije. Uporaba PPBS, ki je med drugim od agencij zahtevala, da podrobno opredelijo programske cilje in kazalnike za vrednotenje, pripravijo petletne napovedi odhodkov ter številne posebne analize stroškov in koristi ter ničelne preglede programskih dejavnosti, je morda pomenila zenit pristopa sistemov upravljanja v javni upravi. PPBS, ki ga je sprva razvil David Novick¹⁰ in drugi iz Rand Corporation, so na Ministrstvu za obrambo dosegli izjemen uspeh (dejansko se v spremenjeni obliki uporablja še danes). Učinkovitost PPBS je bila v domačih agencijah sicer precej manjša. Tudi številne državne vlade so sprejele pristop PPBS k oblikovanju proračuna, saj je sistemski pristop k oblikovanju proračuna zajel najbolj kritično podpodročje javne uprave. Članek Allena Schicka, v katerem je raziskal koncepte in utemeljitve, ki jih vsebuje PPBS, ter zgodovinski razvoj proračunske reforme, ostaja eden od prelomnih esejev o javnem proračunu. Schick, ki je dolga leta delal v Kongresni raziskovalni službi, pozneje pa na Univerzi v Marylandu in na inštitutu Brookings, je še naprej pisal pomembna dela o proračunu in postal splošno priznani neformalni vodja pristopa sistemov upravljanja javnega proračuna.¹¹

Teorija PPBS in teorija proračunskih sistemov ni bila nikoli brez kritikov. Leta 1964 je Aaron Wildavsky (1930-1993) objavil knjigo *The Politics of the Budgetary Process*,¹² izjemno dobro sprejeta kritika, da je oblikovanje proračuna v resnici postopen proces, na katerega močno vplivajo politični premisleki. Leta 1969 je v svojem članku *Reševanje analize politik iz PPBS* (*Rescuing Policy Analysis from PPBS*) v reviji *Public Administration Review*, ki je ponovno objavljen tukaj, napisal uničujočo kritiko PPBS. Poleg tega, da je Wildavsky jasno izjavil, da je po njegovem mnenju sistem PPBS neuporaben, je pokazal, kako so načrtovalne in analitične funkcije sistema PPBS v nasprotju z bistveno naravo proračunskega načrtovanja. Kar je bilo nekoč obvezno za vse zvezne agencije in so ga široko sprejele državne in lokalne oblasti, ga je zvezna vlada do konca desetletja uradno prenehala sprejemati, splošno pa je veljalo, da je v svoji prvotni obliki neuporaben. Kljub temu je vpliv PPBS kot glavnega proračunskega postopka ostal. Mnogi proračunski teoretiki trdijo, da je sprejetje zakona o rezultatih uspešnosti vlade leta 1993 in hkratno sprejetje podobno usmerjenih pristopov k oblikovanju proračuna na podlagi rezultatov uspešnosti s strani večine državnih vlad »dējà vu« PPBS.¹³

Wildavsky, med ustanoviteli in prvimi dekani Podiplomske šole za javno politiko Kalifornijske univerze v Berkeleyju,¹⁴ je bil med doktorskim študijem na univerzi Yale pod močnim vplivom Charlesa Lindbloma. Inkrementalni pristopi k oblikovanju proračuna ali tako imenovano »tradicionalno oblikovanje proračuna« so bili nasprotna miselna šola poudarjenim sistemom upravljanja. Glavna trditev je bila, da so proračuni po svoji naravi politični in da je preučevanje proračuna in proračunov koristno, ker pojasnjuje, kako in katere odločitve (politični kompromisi) so bile sprejete. Wildavsky je celo zavrnil klasično vprašanje V. O. Keya mlajšega, ki je v svojem članku *Na podlagi česa se odločimo, da bomo X dolarjev namenili dejavnosti A namesto dejavnosti B*, in ga označil za neodgovorljivo in nepomembno vpraša-

nje. Pomembno je bilo, da bi moral proračunski postopek olajšati sprejemanje odločitev in pomagati pri doseganju soglasja o političnih in programskih ciljih.¹⁵

Razprava o politiki PPBS je sprožila še eno zanimivo razpravo, kaj naj bi bil cilj javnih organizacij. Proračunska reforma je od vsega začetka poudarjala prizadevanje za gospodarnost in učinkovitost, kar je pogosto pomenilo odpravljanje odpadkov in odvečnih nalog. Martin Landau je leta 1969 v reviji *Public Administration Review* napisal provokativen članek, v katerem je med drugim trdil, da bi lahko javne organizacije ugotovile, da je odvečnost nekaj, kar je treba ceniti, ne pa se ji izogibati. S primeri s področij upravljanja informacij, organizacijske teorije in upravljanja tveganj je zelo prepričljivo dokazal, da je redundanca ključni element potrebe javne uprave po zanesljivosti in prilagodljivosti.

V šestdesetih letih prejšnjega stoletja ta argument ni bil upoštevan, deloma zato, ker so se proračuni povečevali in so javne agencije navidezno imele dovolj sredstev za izgradnjo vzporednih sistemov, da bi imele najboljše iz obeh svetov. V naslednjem obdobju bo javna uprava razpravljala o prednostih vojne proti zapravljanju Graceove komisije in kampanje za preno vo Nacionalnega pregleda uspešnosti. Obe reformi sta se zavzemali za spremembo državne uprave, da bi z odpravo ali vsaj zmanjšanjem odvečnih nalog bolje delovala in se pocenila. V današnji razpravi o upravljanju o tem, ali je pravi cilj organizacij javnega sektorja učinkovitost ali zanesljivost, je Landauov članek resnično klasika, ki jo je vredno ponovno odkriti.

Medtem ko se je javna poraba še naprej povečevala, so se proračunski sistemi težko spopadali s dvojnimi pritiskom visoke inflacije in brezposelnosti. Predsednik Nixon je ukinil PPBS v zveznih domačih agencijah in začel izpodbijati to, kar je imenoval nebrzdana poraba kongresa. Zasegel je kongresno odobrena sredstva za domače programe, ki so bila višja od priporočenih v izvršnem proračunu. Prejemniki domačih programov so Nixonovo administracijo tožili na sodišču. Vendar je bilo financiranje do takrat, ko so bili primeri rešeni (v korist prejemnikov programov), že poteklo in Nixona ni bilo več na položaju. Predsednik Ford je zamenjal osramočenega Nixona in s kongresom dosegel začasni kompromis, da je do neke mere pokril raven financiranja. Toda spor med kongresom in predsedstvom o tem, kdo bo nadziral zvezni proračun, se je v osemdesetih letih prejšnjega stoletja sprevrgel v odprto vojno.

Razprava o tem, kdo bi moral določati proračunske ravni, je delno pripeljala do naslednje faze proračunske reforme, ki se je uveljavila v obliki ničelnega proračuna (zero-based budgeting ZBB).¹⁶ Peter A. Pyhrr ga je najprej razvil za podjetje Texas Instruments, nato pa za zvezno državo Georgia, ko je bil guverner Jimmy Carter. Leta 1976 je predsedniški kandidat Carter uvedbo ničelnega proračuna obljubil v volilni kampanji, leta 1977 pa je kot predsednik odredil, da ga sprejme zvezna vlada. Začetni odziv na ZBB je bil podoben odzivu na PPBS v šestdesetih letih prejšnjega stoletja, vendar je bil padec ZBB še hitrejši.

ZBB je v veliki meri propadel, ker so se spremenili pogoji, ki so prevladovali pri večini prejšnjih reform proračunskega sistema. V času akutnega pomanjkanja virov je bil ZBB malo uporaben, saj je bilo le malo možnosti, da bi bilo mogoče zagotoviti sredstva za kakršno koli stopnjo rasti programov. Celó Wildavsky in Schick sta se strinjala z neuspehom tega proračunskega sistema. Schick ga je celo razglasil za dekrementalni proračun.¹⁷ Drugi kritiki so bili še manj prijazni, označili so ga za goljufijo ali pa so ga obsojali kot nesistemske proračunske načrtovanje. Usoda ZBB v zvezni vladi je bila povezana s Carterjevim predsedovanjem. Po inavguraciji predsednika Reagana leta 1981 je bil tiho razveljavljen. Sprva so številne državne in lokalne oblasti uporabljale tehnike ZBB ali njihove prilagoditve, vendar je sčasoma iz pomembne faze razvoja javnega proračuna prešel v nekaj, kar bi danes marsikdo neprijazno označil za menedžersko modno muho.

Dogajanje na zvezni ravni se je odražalo tudi na državni in lokalni ravni. Le da je bil tu politični pritisk bolj neposreden. V poznih šestdesetih in zgodnjih sedemdesetih letih je visoka stopnja inflacije potiskala posameznike v vedno višje davčne razrede, čeprav se višina njihovih

realnih dohodkov ni spremenila. Vrednosti nepremičnin so se še povečale. Z višjimi vrednostmi so se povečale tudi ocene in višji davki na nepremičnine. Politika ZDA se je na to odzvala s spremembami. Javnost je začela zmanjševati podporo nadaljnji rasti vlade in javnim programom. Kalifornija je s sprejetjem predloga¹⁷ prvič pokazala, kako ranljivi so lahko javni proračuni ob pobudah za omejevanje izdatkov in prihodkov, ki so jih zahtevali volivci.¹⁸ Charles B. Levine (1939-1988) je v svojem razmišljanju o tem novem politično-gospodarskem okolju opisal, kako so se morale organizacije prilagoditi in spremeniti proračunske strategije. V članku *Organizational Decline and Cutback Management* v reviji *Public Administration Review* iz leta 1978 je Levine priznal, kar so uradniki v večini državnih in lokalnih uprav neposredno doživeli, da je več kot pol stoletja pozitivnega proračuna konec – negativni proračun je postal nova realnost.¹⁹

Levine je določil nova pravila upravljanja za zmanjševanje števila zaposlenih. Menedžerji v javnem sektorju naj bi se na izpad prihodkov odzvali glede na stopnjo politične negotovosti (tj. verjetnosti, da bodo zmanjšanja ponovno izvedena) in obseg proračunskega primanjkljaja. Odzivi bi lahko segali od preprostega raztezanja proračuna, da bi preživel proračunsko leto, racionalizacije potreb z omejevanjem storitev ali zaračunavanjem pristojbin in selektivnega umika s preoblikovanjem geografskih razdelitev organizacije ali ukinitvijo določenih programov do zmanjšanja s trajno spremembo strukture, programov in osebja v organizaciji.

Charles Levine

O dilemi upravljanja s krčenjem

Upravljanje zmanjševanja števila zaposlenih je problem, ki ga je treba reševati dvakrat: poleg izbire taktike za preprečevanje ali ublažitev upada, če je to potrebno, mora vodstvo tudi izbrati, kdo bo odpuščen in kateri programi bodo omejeni ali ukinjeni. Odločitev o tem, kje je treba zmanjšati obseg sredstev, je preizkus vodstvene inteligence in poguma, saj vsaka izbira vključuje kompromise in oportunitetne stroške, ki jih ni mogoče odpraviti z ustvarjanjem novih virov, pridobljenih z rastjo. Kot pri večini vprašanj javnega upravljanja, ki vključujejo porazdelitev stroškov, izbira pravil odločanja za porazdelitev omejitev sredstev običajno vključuje kompromis med pravičnostjo in učinkovitostjo.

Pravičnost pomeni porazdelitev omejitev v organizaciji z enako verjetnostjo, da bodo prizadete vse enote in zaposleni, ne glede na učinke na dolgoročno zmogljivost organizacije.

Učinkovitost pomeni razvrščanje in dodeljevanje restrikcij tistim ljudem in enotam v organizaciji, da so določene omejitve proračuna dodeljene tako, da se zmanjša dolgoročna izguba skupnih koristi organizacije kot celote, ne glede na njihovo porazdelitev.

Omejevanje proračuna na podlagi pravičnosti je za vodje lažje, ker je družbeno sprejemljivo, lažje utemeljeno in vključuje manjše stroške odločanja. »Delitev bolečine« je politično smotrna, ker se sklicuje na ideale pravičnosti po zdravi pameti. Poleg tega se z enostavnim odločanjem o pravičnosti izognemo stroškom razvrščanja, izbire in pogajanj o zmanjšanju sredstev. Nasprotno pa zmanjšanje učinkovitosti vključuje drago analizo razvrščanja, saj porazdelitev odrekovanja in neprijetnosti zahteva, da je treba pretehtati vrednost ljudi in podednot za organizacijo glede na njihove pričakovane prihodnje prispevke. V javnem sektorju stvari seveda nikoli niso tako jasne, saj številne omejitve, kot so poklicni status, prednost veteranov, pravice do prehoda, pravice in obvezni programi, omejujejo vodje pri izbiri optimalnih pravil za zmanjševanje števila zaposlenih. Kljub temu sta vrednoti pravičnosti in učinkovitosti ključni za odločanje o dodeljevanju sredstev in zagotavljanju uporabna merila za presojo ustreznosti pravil za zmanjševanje števila zaposlenih. Z uporabo teh meril pri petih najpogostejše uporabljenih ali predlaganih metodah zmanjševanja števila zaposlenih, tj. pri starostni upokojitvi, zamrznitvi zaposlovanja, enakomernem odstotnem zmanjšanju

števila zaposlenih, merilu produktivnosti in ničelnem proračunu, lahko ocenimo njihovo učinkovitost s temi upravljaljskimi orodji.

Charles Levine: *Organizational Decline and Cut Back Management*, *Public Administration Review*, 1978; str. 320.

Upravljanje na osnovi restrikcij ni bilo mišljeno kot proračunski sistem, temveč kot proces. Njegov cilj je bil združiti politično-gospodarsko realnost s strategijami upravljanja, ki bi v javnosti ponovno vzpostavile vrednost programov in storitev javnega sektorja. V najosnovnejšem smislu je šlo za vrnitev k vprašanju V. O. Keya mlajšega ter razpravi med Wildavskyjem in Schickom o osnovi vrednosti pri odločanju o razporejanju virov. V okoljih pozitivnega proračunskega načrtovanja in močne rasti javnost ni potrebovala večjih zagotovil o vrednosti javne porabe. V negativnem proračunskem načrtovanju in okoljih šibke ali počasne rasti je bilo treba ponovno vzpostaviti povezavo med davčnimi plačili za javne prihodke in proračunskimi koristmi za javne odhodke.

PONOVNO ODKRIVANJE FEDERALIZMA, ODKRIVANJE MEDVLADNIH ODNOSOV

Medtem ko so pooblastila in dejansko veliko energije za družbene spremembe v šestdesetih letih prejšnjega stoletja vsekakor izvirali iz zvezne vlade, je bilo treba dejanske rezultate programov običajno izvajati na državni in lokalni ravni. Javna uprava, ki se je spopadala z družbenim posredovanjem, je tako rekoč na novo odkrila svojo drugo polovico v obnovljenem zanimanju za ameriški zvezni vladni sistem. Povečanje zvezne porabe, ki se je začelo v petdesetih letih prejšnjega stoletja, se je kmalu razširilo na državne in lokalne oblasti v obliki medvladnih subvencij. Leta 1954 je bilo 38 zveznih programov pomoči državnim in lokalnim oblastem, do konca sedemdesetih let pa jih je bilo že skoraj 500. Do leta 1978 je Urban Institute poročal, da je zvezna pomoč predstavljala več kot 25 odstotkov državnih in lokalnih izdatkov.²⁰

Medvladni odnosi so federalizem v praksi. Gre za zapleteno mrežo vsakodnevnih medsebojnih odnosov med vladami v federalnem sistemu. Gre za politične, davčne, programske in upravne postopke, s katerimi višje vladne enote delijo prihodke in druge vire z nižjimi vladnimi enotami, pri čemer jih običajno spremljajo posebni pogoji, ki jih morajo nižje enote izpolniti kot predpogoj za prejem pomoči. V bistvu so medvladni odnosi sklopi politik in mehanizmov, s katerimi se upravlja medsebojno delovanje različnih ravni oblasti, ki služijo skupnemu geografskemu območju. Ti odnosi odražajo osnovni ustavni okvir, ki povezuje ravni oblasti, ter dinamične sodobne dejavnike, vključno z relativno in finančno močjo, etničnimi delitvami, geografskimi dejavniki itd.

Vendar so bili medvladni odnosi bolj zapleteni kot zgolj razdeljevanje denarja. Pristop Johnsonove administracije k medvladnim odnosom se je imenoval ustvarjalni federalizem, kar je pomenilo, da bodo pri upravljanju medvladnih programov ob skupnem načrtovanju in odločanju sodelovale vse ravni oblasti (in tudi zasebni sektor). Številni novi programi v tem obdobju so bili usmerjeni v metropole, veliko pozornosti pa je bilo namenjene vprašanju boja proti revščini. Ustvarjalni federalizem je skušal spodbuditi razvoj posebne Velike družbe z vključevanjem revnih v glavni tok Amerike. Njegova ekspanzivna prizadevanja je zaznamoval hiter razvoj programov, kategoričnih subvencij za državne in lokalne vlade ter neposrednih zveznih subvencij mestom, ki so jih pogosto v celoti zaobšle državne vlade. Programi Velike družbe, kot sta Head Start in Voja proti revščini, so temeljili na konceptu zveznih subvencij, ki so oblikovale dejavnosti in usmeritve na državni in lokalni ravni. Vendar zamisel, da je vsa modrost v Washingtonu, v glavnih mestih zveznih držav ali mestnih hišah ni bila vedno dobro sprejeta.

Morton Grodzins je leta 1966 v knjigi *The American System* opozoril na zapleteno naravo medvladnih odnosov: A New View of Government in the United States (Nov pogled na vlado v ZDA),²¹ Pri federalizmu ni šlo le za delitev dela med različnimi ravni: lokalne zadeve so bile dodeljene lokalni vladi, nacionalne pa zvezni vladi. Večina vprašanj ima nacionalne, regionalne in lokalne posledice. Grodzins je ta koncept »marmornatega federalizma« uporabil za opis sodelovalnih odnosov med različnimi ravni oblasti, ki so povzročili prepletanje dejavnosti. To je bilo v nasprotju z bolj tradicionalnim pojmom »layer-cake« federalizma, po katerem so bile tri ravni oblasti popolnoma ločene. Med področji upravljanja in problemi vlade je bilo malo povezav. »Vlada s kaosom in sodelovanjem,« kot jo je poimenoval, je zahtevala posebno razumevanje za izvedbo ustrezne analize politik in programov. Presenetljivo je, da je bila njegova splošna ocena precej pozitivna: »Skupne funkcije bi lahko delovale in so delovale, medvladne programe subvencij in transferjev pa je bilo mogoče učinkovito oblikovati in izvajati.«

Vendar so mnogi v javni upravi menili, da je potreben širši okvir za ocenjevanje razvoja, ki vključuje medvladne odnose.²² Nekateri so menili, da je treba poudariti odnose med vladnimi enotami in ne le med vladaми. To je zahtevalo, da se na medvladne odnose ne gleda več kot na zapleten sistem davčnih in upravnih postopkov, s katerimi višje vladne enote delijo prihodke in druge vire z nižjimi enotami, kar običajno spremljajo posebni pogoji, ki jih morajo nižje enote izpolniti kot predpogoj za prejem pomoči.

Deil S. Wright (1930–2009) je bil eden najpomembnejših glasov pri analizi medvladnih trendov, čeprav priznava pionirsko delo drugih. Njegovo vplivno besedilo *Understanding Intergovernmental Relations* (Razumevanje medvladnih odnosov) je bilo tri desetletja standardno delo na tem področju.²³ Ne le da je ocenil učinkovitost medvladnega sistema s političnega in gospodarskega vidika, temveč je preučil tudi možnosti decentralizacije, ki je bila v tistem obdobju (in še danes) v središču številnih političnih razprav. Decentralizacija pri tem pomeni prenos odgovornosti za izvajanje številnih prvotno zvezno financiranih in predpisanih socialnih in regulativnih programov na zvezne države v zameno za posebna skupinska nepovratna sredstva zvezne pomoči.

Wright je v svoji zgodovinski analizi, ki jo je prvič razvil leta 1974 v reviji *The Annals* (ponovno objavljena tukaj) in vključil v svoj učbenik, videl pet faz razvoja, ki so se zaključile s konkurenčno fazo, ki se je začela okoli leta 1965. Kasneje je to v svojem učbeniku spremenil tako, da je vrhunec razvoja pomenilo »kalkulativno obdobje« v medvladnih odnosih v osemdesetih letih prejšnjega stoletja.²⁴ Izračunavanje se nanaša na fazo medvladnih odnosov, ki se ukvarja s strategijami, namenjenimi obvladovanju hudih fiskalnih omejitev, izgube zaupanja javnosti in zmanjševanja zvezne podpore.

Wright je bil pomemben kronist vprašanj in izzivov politike in upravljanja, s katerimi se soočajo zvezni ter državni in lokalni sistemi v Združenih državah Amerike. Medvladne odnose je bilo treba jemati resneje, če se je država želela izogniti ustvarjanju nezaupanja in napetosti med vladaми. Ker so se politike, programi in proračunska sredstva vse bolj prepletali, je moralo MGR razviti pravo sposobnost upravljanja, za katero je Wright ugotovil, da je sposobna obvladati upravljanje kompleksnosti. To bi po njegovem mnenju zagotovilo pravi kontekst za javne upravitelje in izvoljene politike, da bi videli svoje vloge in odgovornosti pri doseganju skupnega uspeha in ne bi samo krivili drugih za neuspehe.

NAPREDEK PRI ANALIZI POLITIK IN VREDNOTENJU PROGRAMOV

Če je novinarstvo prvi osnutek zgodovine, je tudi prva politična analiza, ki jo bo večina ljudi slišala ali prebrala o aktualnem vprašanju. Pristojni oblikujejo politiko, o kateri nato poročajo in jo

pojasnjujejo javnosti novinarski mediji. Vse večje novinarske organizacije, tako tiskane kot televizijske, imajo novinarje, ki so specializirani za različna politična področja. Tako so med drugim dopisniki iz Bele hiše, Kongresa, vrhovnega sodišča, šolstva, zdravstva, potrošništva in financ. Ti analitiki se skoraj vedno prvi lotijo novih političnih vprašanj. Znanstvene analize običajno zaostajajo več let, če jih seveda ne opravi razmeroma majhna skupina akademikov, ki pišejo tudi za novinarske vire. Mnenjske strani so polne člankov univerzitetnih profesorjev in sodelavcev možganskih trustov, ki javnost obveščajo o posledicah nove politike. Od trenutnega šumenja na delovnem mestu do tedenskih informativnih revij – vse to je neformalna analiza politike. Te hitre in včasih umazane kritike aktualnih vprašanj so vseprisotne in bistvene za uspešno demokracijo. Čeprav so lahko podane v slogu, duhovito in z resnično globokimi občutki, jim običajno manjka metodološka strogost formalne analize politike.

Formalna analiza uporablja vrsto tehnik, ki poskušajo odgovoriti na vprašanje, kakšni bodo verjetni učinki politike, še preden se dejansko zgodijo. Analizo, ki se izvaja na posameznem programu, je primerneje imenovati vrednotenje programa. Kljub temu mnogi uporabljajo izraz analiza politike za analizo javnih politik pred in po njih. Vse analize politike vključujejo uporabo sistematičnih raziskovalnih tehnik (večinoma iz družboslovja in temeljijo na merjenju učinkovitosti, kakovosti, stroškov in vpliva programa) pri oblikovanju, izvajanju in vrednotenju javnih politik, da bi ustvarili bolj racionalen ali optimalen upravni sistem. V kolikor presojo o vladnih politikah, od pozitivnih ukrepov do prostorskih sprememb, vsi izvajamo analizo politik. Vsaka presoja političnega vprašanja zahteva tudi analizo, pa naj bo še tako površna. Na analizo politik lahko gledamo kot na kontinuum od grobih sodb, ki jih naredimo v hipu, do najbolj izpopolnjenih analiz z uporabo zapletenih metodologij.

Sistemske pristop, ki je v šestdesetih letih prevladoval v javni upravi, je spremljal napredek analize politik. Neposredno in praktično obravnavo analize politik v javni upravi je podal Yehezkel Dror (r. 1928) v svojem članku v reviji *Public Administration Review* iz leta 1967, *Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service*. (Politični analitiki: Nova poklicna vloga v državni upravi). Drorjev članek, ki ga ponovno objavljamo, je bil eden prvih, ki je opredelil in definiral to staro funkcijo, a novo poklicno specialnost. Analiza politik naj bi zajemala tako proces oblikovanja politik (to je razumevanje politike in vidikov sodelovanja) kot vsebino politik (to je upoštevanje alternativnih rezultatov z analizo stroškov, koristi, porazdelitve koristi in tako naprej). Ekonomska analiza je imela ključno vlogo v poklicu analitika politik, vendar se je Dror zavedal omejitev tega, kar je imenoval »enostranski vdor ekonomije v javno odločanje«. Dror, ki je bil velik kritik postopnega pristopa k oblikovanju politik, je bil eden prvih, ki je pozval k oblikovanju pristopa znanosti o politiki, ki bi uravnotežil ekonomsko in politično vlogo pri analizi politik.²⁵

V začetku sedemdesetih let je bilo splošno priznано, da številni programi Velike družbe, ki so se začeli izvajati v času Johnsonove vlade, niso delovali tako dobro, kot so sprva upali. Ker so bili ti in drugi socialni programi vse bolj kritizirani, je postajalo področje vrednotenja programov vse pomembnejše. Prvi zametki so se pojavili leta 1967, ko je Edward Suchman z Univerze Columbia objavil prvo večje delo o teoriji vrednotenja, *Evaluation Research*.²⁶ Suchman je v svojem delu trdil, da je vrednotenje v bistvu študijsko področje. Evalvacijske raziskave in prakso je mogoče in treba preučevati v splošnem kontekstu zunaj aplikacij vrednotenja na različnih področjih specializacije; z drugimi besedami, vrednotenje je bilo generično. V zgodnjih sedemdesetih letih je nastalo več pomembnih del o različnih vidikih vrednotenja. Carol H. Weiss: *Evaluation Research*, Weiss: *Metode za ocenjevanje učinkovitosti programov*²⁷ je pomenil morda najboljši uvod v teorijo vrednotenja programov, medtem ko so Joseph Wholey in drugi znanstveniki z Urbanega inštituta²⁸ pisali pionirske študije o uporabi metod in aplikacij za vrednotenje programov.

Morda najbolj zanimivo in reprezentativno delo, napisano v tem obdobju, pa je delo Alice Rivlin (r. 1931). Seveda bodo študenti vladnih ved prepoznali to zgodnjo teoretičarko vredno-

tenja in ekonomistko, ki je leta 1974 postala prva direktorica Kongresnega urada za proračun, v devetdesetih letih pa direktorica Urada za upravljanje in proračun v Clintonovi administraciji. Rivlin je imela vrsto predavanj o vrednotenju in njegovem morebitnem vplivu na javno odločanje, ki jih je leta 1971 pod naslovom *Systematic Thinking for Social Action*²⁹ objavil Brookings Institution. Zadnje poglavje je ponovno natisnjeno tukaj. Rivlinova želi svoje delo zaključiti s proučevanjem vprašanj o odgovornosti, vendar se preusmeri v oceno treh različnih modelov za izboljšanje učinkovitosti vlade: decentralizacije, nadzora skupnosti (kar bi danes imenovali decentralizacija) in tržnega modela (boni in izbira strank). Ti trije modeli bodo seveda predstavljali jedro ekonomske in politične razprave o tem, kaj naj vlada počne in kako naj to počne. Kot je Rivlin ugotovila leta 1971, da če vlada želi, da bi delali bolje, moramo imeti način za razlikovanje med boljšim in slabšim. Tudi General Accounting Office (GAO, pozneje preimenovan v Government Accountability Office) je pod vodstvom Elmerja Staatsa pomagal dvigniti splošno kakovost in pomen vrednotenja programov z določitvijo standardov in aktivnim delovanjem za profesionalizacijo vrednotenja programov kot del razširjenega področja revizije.³⁰

Številne državne vlade so na podlagi zamisli GAO ustanovile zakonodajne komisije za vrednotenje. Nekatere so šle še dlje. Leta 1976 je bila Kolorado prva država, ki bi sprejela zakon o »sončnem zahodu«, v katerem bi nekatere agencije in programi imeli določene datume prenehanja, pred ponovnim zagonom programa ali agencije pa bi se izvedla celovita evalvacija. Sredi sedemdesetih let je bilo vrednotenje pomemben in sestavni del javne uprave. Analiza politike se je odzvala tudi na težave, ki so se pojavile v šestdesetih letih prejšnjega stoletja. Jeffrey Pressman (1943-1977) in Aaron Wildavsky sta napisala cenjeno študijo primera zveznih programov v mestu Oakland, v kateri sta popularizirala izraz implementacija kot novo težišče javne uprave. Že naslov njunega dela pove del zgodbe: *Izvajanje: To je saga o Upravi za gospodarski razvoj, kot jo pripovedujeta dva simpatična opazovalca, ki si prizadevata zgraditi moralo na temeljih uničenih upov*. Poleg tega, da imata najdaljši naslov v literaturi o javni upravi, sta v svoji prelomni knjigi povedala nekaj, kar se zdi skoraj poenostavljeno, da pri načrtovanju in analizi politike niso bile upoštevane težave pri izvajanju ali implementaciji. Njun namen v tem delu je bil razmisliti, kako bi lahko dosegli tesnejšo povezavo med politiko in izvajanjem.

Pressman in Wildavsky sta izvajanje opredelila kot »proces interakcije med postavljanjem ciljev in ukrepi, usmerjenimi v njihovo doseganje«, ter kot »sposobnost oblikovanja nadaljnjih členov v vzročno-posledični verigi, da se dosežejo želeni rezultati«. Ta opredelitev koristno opozarja na interakcijo med postavljanjem ciljev in njihovim izvajanjem. To pomaga pojasniti, da je izvajanje politično v zelo temeljnem smislu, saj dejavnosti, ki potekajo pod njegovim okriljem, določajo, kdo, kaj, kdaj in kako dobi od vlade. Tako kot zakonodajalci imajo tudi upravitelji in tisti, s katerimi sodelujejo v procesu izvajanja, moč nad programskimi cilji ter vplivajo na programske vložke in rezultate. Izvajanje vključuje upravitelje, interesne skupine in druge akterje z različnimi vrednotami, ki mobilizirajo vire moči, oblikujejo koalicije, zavestno načrtujejo strategije in se na splošno ukvarjajo s strateškim vodenjem, da bi zagotovili prevlado svojih stališč. Teren je morda drugačen od tistega v kongresu ali drugih zakonodajnih organih, vendar so osnovne prvine političnega procesa zelo prisotne.

Veliko obsežnejšo raziskavo izvajanja je leta 1977 podal Eugene Bardach v svojem delu *The Implementation Game* (Igra izvrševanja). Tu je objavljeno drugo poglavje te knjige, v katerem Bardach pojasnjuje kot nakazuje podnaslov knjige *Kaj se zgodi, ko predlog zakona postane zakon* širše zunanje okolje, ki spremlja oblikovanje politike. Bardachov cilj je bil dvojen: prvič, preseči preučevanje dejanj in ciljev udeležencev pri oblikovanju politik, tj. tako imenovanih javnih akterjev (agencij, izvoljenih uradnikov, zakonodajnih organov, sodišč štirih vej oblasti), in analizirati ovire, ki so ovirale napredek. Drugič, Bardach je predlagal okvir, ki bi ga lahko uporabili za preučevanje izvajanja z enako ostrino pogleda, kot jo ima analiza politik o tem, kako so se uzakonile.

Igra izvajanja temelji na več novih dejstvih ali na tem, kar Bardach imenuje »postliberalna herezija«, in sicer, da je uresničevanje javnih politik zelo težko. Zato Bardach v poglavju *Konceptualna analiza*, ki ga preberemo, raziskuje vrsto političnih in birokratskih iger (od tod tudi naslov knjige), ki so povezane z izvajanjem, pri tem pa skrbno gradi na temeljih, ki sta jih postavila Wildavsky in Pressman.

Še en pomemben pogled na javno politiko v tem obdobju napredka in ekspanzije je zagotovil precej malo verjeten vir. Znani teoretik oblikovanja in urbanist je napisal temeljno delo, v katerem je trdil, da vsi problemi javne politike in predlagane rešitve niso enaki. Nekateri so res lahko težavni, zapleteni in podvrženi razlikam v konkurenčnih prednostnih nalogah, da jih je skoraj nemogoče rešiti. H. W. J. Rittel in M. M. Webber sta v svojem članku iz leta 1973 »Dileme v splošni teoriji načrtovanja« (ponatisnjenem tukaj) temu rekla »zlobni problemi« (angl. *wicked problems*). Poskušala sta opredeliti deset značilnosti »zlobnih problemov«, s katerimi so se soočali družbeni in urbani načrtovalci. Začela sta z zmedeno prvo pravilo – da za zlobne probleme »ni natančne formulacije«. Eden od pristopov k obravnavanju tega poskusa definicije bi bil vprašati, kaj je nasprotje zlobnega problema. Običajen odgovor ni normalni ali nekompleksni problemi, ampak »ukrotljivi problemi«. Takšni problemi niso enostavni, vendar so vsaj definirani. Njihovi glavni vzroki so očitni. Njihove rešitve je mogoče zarisati in preveriti. V nasprotju s tem so zlobni problemi na drugem koncu kontinuuma – težko definirani in še težje artikulirane rešitve.

JAVNA UPRAVA V STISKI

Kar se je v šestdesetih letih prejšnjega stoletja začelo kot obdobje velikega razmaha in velikih sprememb na vseh ravneh javne uprave v vladi in v akademskem svetu, ne bo trajalo dolgo. Desetletje se je končalo dvoumno zaradi številnih dejavnikov: vietnamske vojne, na novo pridobljene militantnosti javnih uslužbencev in študentov, pojava zahtevnejših skupin strank ter še neuresničene zaveze o enakih možnostih zaposlovanja in koncepta reprezentativne birokracije. Morda je najboljšo analizo učinkov teh vprašanj na javno upravo napisal Dwight Waldo, ko je v članku *Javna uprava v času revolucije* v reviji *Public Administration Review* iz leta 1968 preučil posledice teh trendov.³²

Konec šestdesetih let so zaznamovali socialni nemiri in nezadovoljstvo javnosti zaradi vietnamske vojne. Eden glavnih vzlikov političnih aktivistov v šestdesetih letih je bil oblast ljudem, kar v upravnem smislu pomeni poziv k decentralizaciji javnih storitev, končna decentralizacija pa je seveda anarhija. Herbert Kaufman (r. 1922)³³ je v svojem članku *Decentralizacija uprave in politična moč* iz leta 1969 v reviji *Public Administration Review*, ki je tukaj ponovno natisnjen, ocenil prepletene posledice. V središču njegove zaskrbljenosti glede decentralizacije so bila vprašanja vodenja, birokratske reprezentativnosti in zamisli o nevtralni pristojnosti.³⁴

Kaufman je pravilno ugotovil, da sodobna, zapletena družba potrebuje nove načine zastopanja, ki bodo vključevali javnost in zagotavljali odzivno upravo. Kaufman je sprejel idejo, da bi upravna decentralizacija lahko zagotovila večji lokalni vpliv na oblikovanje javnih politik. Vendar bi lahko povzročila tudi številne druge težave in konflikte, vključno z možnim poseganjem v uresničevanje nacionalnih nalog za ekonomsko in socialno pravičnost, konkurenco med lokalnimi upravami in programi ter zmanjšanjem ekonomije obsega, kar bi povzročilo neučinkovitost delovanja uprave. Še en kritični glas iz obdobja izjemnih sprememb v šestdesetih letih prejšnjega stoletja je glas Theodorja J. Lovija (r. 1931).³⁵ Njegova knjiga *Konec liberalizma: ideologija, politika in kriza javne oblasti*³⁶ je podala obsežno kritiko sodobne demokratske vlade in obsodbo paralizirajočih učinkov pluralizma interesnih skupin. Lowi je trdil, da je bila javna oblast razdeljena med zasebne interesne skupine, kar je povzročilo šibko, decentralizirano vlado, nesposobno dolgoročnega načrtovanja. Te močne interesne skupine

so delovale za spodbujanje zasebnih ciljev in niso tekmoval v spodbujanju javnega interesa. Vlada tako ni postala institucija, ki bi lahko sprejemala težke odločitve med nasprotujočimi si vrednotami, ampak je postal holding za različne interese. Te pa so spodbujala zavezništva interesnih skupin, ustreznih vladnih agencij in ustreznih zakonodajnih odborov. Lowi je zanimal prednosti, ki so jih E. Pendleton Herring in drugi teoretiki skupin videli v spodbujanju pluralizma interesnih skupin. Na splošno je Lowi hudo obtožil upravni postopek, v katerem so bile agencije, zadolžene za regulacijo, obravnavane kot zaščitniki tistih, ki so regulirani. Lowijeva kritična analiza, katere poglavje je tukaj ponovno natisnjeno, je bila splošno sprejeta kot natančna in pronicljiva, vendar je bil njegov ukrep vrnitev k pravni ali ustavni demokraciji, ki jo je imenoval pravna demokracija, videti kot neizvedljiv. Kljub očitnim pomanjkljivostim se je zdelo, da ni takojšnje alternative pluralizmu interesnih skupin in njegovim pogosto paralizirajočim učinkom na sodobno vlado. Kljub temu je Lowijevo delo zelo primeren epitafor za obdobje po drugi svetovni vojni do šestdesetih let prejšnjega stoletja.

V tem skoraj četrt stoletja ekspanzije, obetov in velikih sprememb je javna uprava naletela na povsem nove ovire in omejitve, tako zunanje kot notranje. Nekatere najbolj cenjene ideje javne uprave so se močno zamajale po zaznanem neuspehu številnih programov Velike družbe, razpletu afere Watergate in prvem odstopu predsednika, neuspeha v Vietnamu ter naraščajočih fiskalnih krizah, ki so prizadele številne državne in lokalne uprave. Oblikoval se je program za samopregledovanje in reforme, ki bo zaznamoval javno upravo v naslednjem desetletju.

V začetku sedemdesetih let so se pojavila resna vprašanja o disciplini v javni upravi. Dwight Waldo je ugotovil, da je javna uprava v času prevratnih sprememb, zato je pod okriljem svojega položaja glavnega urednika revije *Public Administration Review* in z nekaj sredstvi šole Maxwell na univerzi Syracuse sklical konferenco mlajših akademikov s tega področja. Konferenca je potekala leta 1968 na lokaciji Minnowbrook Univerze Syracuse, prispevke, ki so nastali, pa je uredil Frank Marini, takratni odgovorni urednik revije *Public Administration Review*, in jih leta 1971 objavil pod naslovom *Toward a New Public Administration*. V nadaljevanju so bile objavljene knjige z naslovom *The Minnowbrook Perspective*.³⁷

Cilj srečanja je bil ugotoviti, kaj je pomembno za javno upravo in kako se mora ta disciplina spremeniti, da bo kos izzivom sedemdesetih let prejšnjega stoletja. H. George Frederickson (r. 1934) je v svojem prispevku z naslovom *K novi javni upravi*, ki je tukaj ponovno natisnjen, pozval k socialni pravičnosti pri izvajanju in zagotavljanju javnih storitev.³⁸ Fredericksonov prispevek je v mnogih pogledih poosebljal gibanje za novo javno upravo, ki je zahtevalo tisto, kar je Frederickson imenoval behavioralizem druge generacije, v katerem bi se uprava bolje odzivala na javnost, bila bolj normativna, bolj usmerjena v stranke, a še vedno bolj znanstvena. Na splošno je nova javna uprava zahtevala proaktivnega upravitelja z gorečo željo po družbeni pravičnosti, ki bi zamenjal tradicionalnega brezosebnega, nevtralnega birokrata. Takšnemu pozivu so prisluhnili le redki, razpravljali pa so o njem mnogi.

POSLEDICE AFERE WATERGATE IN PONOVO ODKRITJE ETIKE JAVNE SLUŽBE

Med političnimi dogodki v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja le malo stvari izstopa bolj kot Watergate. Watergate je ime hotelsko-poslovno-stanovanjskega kompleksa v Washingtonu, D.C. Ko so leta 1972 posameznike, povezane s kampanjo za ponovno izvolitev predsednika Nixona, ujeli pri vdoru na sedež demokratskega nacionalnega odbora (ki je bil takrat v kompleksu Watergate), sta bili posledično prikrivanje in nacionalna travma strnjeni v eno samo besedo: Watergate. Po Watergatu je prišlo do temeljitega pregleda tako imenovanega upravnega predsedovanja.³⁹ Razvoj javne uprave od tridesetih let prejšnjega stoletja se je v veliki meri osredotočal na

koncentracijo moči in nadzora v izvršilni veji oblasti. Zdaj, ko je bilo to doseženo, je Watergate ponudil dramatično lekcijo o tem, kaj se lahko zgodi, če se takšna centralizirana moč zlorabi. Na zahtevo senatnega odbora za dejavnosti predsedniške kampanje je posebna skupina Nacionalne akademije za javno upravo pod vodstvom Fredericka C. Mosherja preučila razmere in pripravila poročilo *Watergate: Posledice za odgovorno vlado*,⁴⁰ v katerem je bila podana podrobna obtožnica o zlorabah izvršne in upravne oblasti in pooblastil s strani Nixonove administracije. Pregled in epilog poročila o etiki in javnih funkcijah sta natisnjena tukaj. Izobraževalne ustanove so bile pozvane, naj več pozornosti namenijo etiki v javnem sektorju. Čeprav etični kodeksi obstajajo že vrsto let, je skupina ugotovila, da so potrebni bolj izpopolnjeni in učinkoviti kodeksi ravnanja in standardi. Pravi pomen poročila je bil v tem, da se je v javno upravo vrnila skrb za etiko in spodbudila nastajanje nove generacije literature na to temo. Ta literatura je bila v veliki meri ponovno uvedena z učbenikom *Etika za birokrate* Johna Rohra iz leta 1978, ki je imel primeren podnaslov *Esej o pravu in vrednotah*. Rohr je poudaril, da učbenika o etiki v javnem sektorju ni mogoče zares pripraviti, dokler »področje raziskovanja ne bo dovolj razvito, da bo obstajala uveljavljena literatura, ki jo bo mogoče urediti, povzeti in predstaviti na način, ki bo smiselna za začetnike«.⁴¹

Rohrov esej je zajemal več področij, predvsem pa je preučeval, kako naj sodobni birokrati uskladijo svojo diskrecijsko pravico s procesom upravljanja demokratičnega režima. Pošteni upravni delavci morajo razumeti, da imajo do ljudi, ki jim služijo, posebno moralno dolžnost. Resno jemljejo to, kar je Rohr imenoval režimske vrednote svoje jurisdikcije. V ustavnih sistemih so te vrednote določene z ustavo, bodisi pisno kot v Združenih državah Amerike, bodisi nepisno kot v Združenem kraljestvu. Za častno osebo je prisega, da bo »branila ustavo Združenih držav pred vsemi tujimi in domačimi sovražniki«, resno dejanje. Sledi odlomek iz Rohrovega eseja, ki pojasnjuje, zakaj je to za birokrate tako pomembno (ali bi moralo biti, kot dodatno pojasnjuje v dolgi opombi, ki je prav tako vključena).

Po Rohrovem mnenju se tisti višji upravni delavci, ki so si pridobili ugled etičnih in častnih ljudi, ravna po novodobnem načelu *noblesse oblige*. Prvotno so se plemiči zavezali tako, da so vodili vojno in dokazovali svojo čast in hrabrost s fizičnim tveganjem, da bi dokazali svoj pogum, da bi na častnem polju (bojišču) pokazali, kako častni so. Ker danes ni tradicionalnega plemstva, imajo v republikanskih vladah vodilno vlogo višji birokrati in izvoljeni uradniki. Ko so enkrat na položaju, njihovi sodržavljeni upravičeno pričakujejo, da bodo za zaščito sodržavljanov, za zaščito režima in ustave prevzemali moralna in poklicna tveganja, ki so vzporedna tradicionalnim tveganjem v boju. Pri tem morajo biti dovolj junaški, da tvegajo ne le svoja življenja, temveč tudi svoje preživetje.

Louis Brandeis, poznejši pridružen sodnik Vrhovnega sodišča ZDA, je leta 1910 v zadevi Glavis-Ballinger trdil, da javni upravitelji ne morejo biti vredni spoštovanja in občudovanja ljudi, če kreposti in poslušnosti ne dodajo še nekaterih drugih moških kreposti, kot so resnicoljubje, pogum, pripravljenost tvegati položaj, kritiko in nerazumevanje, ki se tako pogosto pojavi, ko ljudje storijo junaštvo. Pogosto pravijo, da so menedžerji plačani bolje kot delavci, zato ker tvegajo ob sprejemanju odločitev, ki jih lahko stanejo položaja. Javni menedžerji živijo v še bolj tveganem okolju. Ne le da morajo prevzemati običajna upravljavska tveganja, ampak morajo tvegati tudi svojo kariero, ugled, včasih celo življenje, da bi zaščitili vrednote režima. Sledi odlomek iz prve izdaje Rohrove knjige o pomenu in posledicah režimskih vrednot.

John Rohr

O režimskih vrednotah in birokratski etiki

Ker študenti javne uprave že zasedajo vodilne položaje v birokraciji določenega režima ali si za to prizadevajo, so vrednote tega režima najverjetneje izhodišče za njihov etični razmislek. To še posebej velja v državah, kot je naša, kjer birokrati prisežejo, da bodo spoštovali ustavo. Prisega je pomemben moralni dogodek v osebni zgodovini posameznika. To še po-

sebej velja za pluralistično družbo, kot so Združene države Amerike, kjer obstaja nešteto filozofskih in verskih izhodišč, iz katerih ljudje črpajo svoje etične norme. Zaradi takšnega pluralizma je skoraj nemogoče upati na operativno razumevanje javnega interesa, ki bi izhajalo iz neke skupne metafizične predpostavke. Kljub našemu pluralizmu pa menim, da lahko z gotovostjo domnevamo, da se nas večina strinja, da se je treba neomajno držati dane prisega. Ker je ustava Združenih držav Amerike najpomembnejši simbol naših političnih vrednot, je prisega na spoštovanje ustave zaveza k spoštovanju vrednot režima, ki ga ta instrument ustvarja. Tako prisega birokratom zagotavlja osnovo moralne skupnosti, ki bi jo naš pluralizem sicer onemogočil. To je moralni temelj etike za birokrate.*

John Rohr: *Ethics for Bureaucrats*
New York: Taylor & Francis, 1978, str. 60

* Žal, se v večini agencij prisega izvaja tako površno. Čeprav ne more vsakdo prisegati pri vrhovnem sodniku Združenih držav na stopnicah Kapitola, se zdi, da bi lahko pokazali malo več domišljije pri prilagajanju globoki človeški potrebi po tem, da moralne zaveze obdajajo ustrezni simboli in obredi. Neuspeh vlade pri zagotavljanju primerne obrednega okolja lahko pomaga pojasniti, zakaj se prisega le redko obravnava kot moralna zaveza. Čeprav obred in ritual ne moreta podeliti ali nadomestiti moralne moči, nas lahko vsaj spomnita na to, kaj postanemo s svojo obljubo. Kljub sterilnosti ozračja, v katerem se prisega izreka, lahko postane pomenljiva tudi po tem, ko se spomnimo na dano obljubo. To velja za vsak obred, ki spremlja moralno zavezo. Poročne zaobljube se pogosto dajejo površno in sentimentalno, vendar po mnogih letih ljubeče predanosti postanejo za nazaj simbol nečesa, kar je trajno in globoko.

PRIZNAVANJE REPREZENTATIVNE BIROKRACIJE IN REFORMA JAVNE UPRAVE

Leta 1944 je J. Donald Kingsley, soavtor prvega obsežnega besedila o javni kadrovske uprave Public Personnel Administration,⁴² objavil zgodovinsko analizo z naslovom *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*.⁴³ Leta 1967 je Samuel Krislov (r. 1929), strokovnjak za ustavno pravo,⁴⁴ razširil Kingsleyjev koncept vladajoče birokracije, sestavljene iz reprezentativnih elementov prebivalstva, ki mu vlada.⁴⁵ Krislov je v delu *The Negro in Federal Employment* preučil prednosti predstavništva v smislu personifikacije in tako poimenoval cilj gibanja za čim popolnejši izraz državljanskih pravic pri vladnem zaposlovanju, in sicer reprezentativna birokracija. V naslednjem delu iz leta 1974, prav tako z naslovom *Reprezentativna birokracija*⁴⁶ (ki je deloma ponatisnjeno na tem mestu), je Krislov obravnaval vprašanja sistemov zaslug, izbire osebja in socialne pravičnosti. Krislov se je vprašal bolj neposredno: »Kako lahko birokracija pridobi legitimnost in javno verodostojnost, če ne zastopa vseh sektorjev družbe?« Tako se je izraz reprezentativna birokracija v veliki meri po zaslugi Krislova razvil v pomen, da imajo vse družbene skupine pravico do sodelovanja v svojih upravnih institucijah. Ščasoma se je pri tej besedni zvezi razvil celo normativni predznak, da bi morale vse družbene skupine zasedati birokratske položaje v neposrednem sorazmerju s številom, ki ga imajo v celotni populaciji. In leta 1978 je s sprejetjem zakona o reformi javne uprave postala uradna politika zvezne vlade. Zakon iz leta 1978 je agencijam naročil, naj sprejmejo ukrepe za odpravo premajhne zastopanosti žensk in ljudi druge barve kože v vseh zveznih poklicih in na vseh ravneh plačnega razreda.⁴⁷ Zastopanost je bila nadalje vključena v devet načel sistema zaslug v zakonu. Sprejetje zakonodaje o reformi javne uprave na zvezni ravni je bilo morda najpomembnejši dosežek Carterjevega predsedovanja na področju javne uprave. Carterjeve reforme niso bile vse pozitivne.

Veliko je bilo govora o nekaterih disfunkcionalnih postopkih sedanje prakse javne službe: pretirane ocene delovne uspešnosti, previsoke razvrstitve in zelo nizka stopnja odpuščanja slabih rezultatov. Vendar se je javna uprava lahko dvignila nad to in se osredotočila ne le na modernizacijo, temveč tudi na strokovnost in širša vprašanja o tem, kako naj bi se upravljala javna služba ter kakšni sta njena vloga in odgovornosti. Težave javne kadrovske uprave, ki so bile po začetnem uspehu reformnega gibanja potisnjene v intelektualno ozadje, so se v šestdesetih letih prejšnjega stoletja začele prenavljati. Leta 1968 je Frederick C. Mosher (1913-1990) z Univerze v Virginiji objavil zdaj že klasično delo *Demokracija in javna služba*,⁴⁸ v katerem je proučil zgodovino in razvoj ameriške javne službe ter velik vpliv vse večjega profesionalizma nanjo. Mosher je potrdil različne dejavnike, ki so prispevali k prenovi: eksplozivno rast sindikatov javnih uslužbencev, zahtevo po enakih možnostih zaposlovanja ter potrebe po upravljanju in motiviranju zahtevnejše in strokovno vodene delovne sile. *Prišlo je do drastičnih sprememb.*

Do konca desetletja naj bi se z zakonom o reformi javne uprave iz leta 1978 Komisija za javno upravo ZDA preoblikovala v tri nove organe: Urad za upravljanje s kadri, Odbor za zaščito sistema zaslug in Zvezni organ za delovna razmerja. Na vseh ravneh državne uprave bi se ideal komisije za javne uslužbence kot zaščitnika sistema pravic in zaslug posameznih zaposlenih umaknil kadrovskim direktorjem, ki bi bili odgovorni le glavnemu izvršnemu direktorju. Za interese zaposlenih bi odslej skrbeli kvazisodni odbori za pregled sistema zaslug ali sindikati sami. Spremembe so doživeli tudi sindikati javnega sektorja. Vse več državnih in lokalnih oblasti je sprejelo kolektivna pogajanja, odnosi z zaposlenimi so dobili povsem novo perspektivo. Prihajalo je do stavk v javnem sektorju, četudi so bile nezakonite, kar je močno ogrozilo tradicionalne ideale, ki jih je vseboval koncept javne službe.

POGLED V NOVO OBDOBJE

Če povzamemo, dinamične spremembe v šestdesetih letih in reakcije v sedemdesetih letih so prikrivale druge vzorce razvoja ameriške javne uprave. Na prvi pogled je bilo povečanje zveznih proračunskih izdatkov izjemno, saj so se na zvezni ravni povečali s 97 milijard ameriških dolarjev leta 1960 na 590 milijard dolarjev leta 1979. Toda če podatke o izdatkih izračunamo kot odstotek bruto domačega proizvoda, je razmerje približno enako (17 do 20 odstotkov BDP). V tem dvajsetletnem obdobju se je število zaposlenih na zvezni ravni povečalo z 2,4 na 2,9 milijona, vendar je bilo glede na število prebivalcev delež zaposlenih na zvezni ravni leta 1979 praktično na ravni iz leta 1950. Za skupne podatke glej tabelo, ki sledi. Po drugi strani se je zaposlenost v državni in lokalni upravi v istem dvajsetletnem obdobju povečala s 6 na več kot 13 milijonov. Spreminjali so se predvsem zvezni programi pravic in nepovratnih sredstev, na čelu z novimi določbami za program Medicare, kjer naj bi zvezna plačila po novem predstavljala približno polovico proračuna. Do leta 1993 bo socialna varnost kot največji zvezni program presegla izdatke za obrambo. Po mnenju Fredericka C. Mosherja so bili ti na videz protislovni trendi posledica temeljnih sprememb v namenih, fazah in metodah zveznih operacij.⁴⁹ Mosher je trdil, da je zvezna vlada v zadnjih dveh desetletjih spremenila svoj vzorec sodelovanja, in sicer iz odkritega v prikrita. Medtem ko je zvezna vlada zmanjšala število in raven dejavnosti, ki jih je izvajala neposredno, je s pomočjo dohodkovnih podpor, pogodb in donacij, predpisov ter posojil in jamstev za posojila spodbujala obsežna prizadevanja državnih in lokalnih oblasti, neprofitnih organizacij in celo zasebnih podjetij. Posledica tega je bila zvezna upravna drža, ki se je vse bolj zanašala na posredno upravno usklajevanje in prenos sredstev. Mosher se je pritoževal, da se te obsežne spremembe niso odražale v naših raziskavah, literaturi in poučevanju.

| TABELA |

DRŽAVNE FINANCE IN DELOVNA SILA V ZDA: 1960-1980
(proračuni v milijardah, prebivalstvo v milijonih)

	1960	1980		
BDP ZDA	563 \$	2,862 \$		
Prebivalstvo ZDA	181.6	226.5		
DRŽAVNI PRORAČUN	SKUPAJ	PCT BDP	SKUPAJ	PCT BDP
Zvezni	97 \$	17.2 %	590 \$	20.6 %
Države	31.5 \$	5.6 %	258 \$	9.0 %
Lokalne vlade	39.1 \$	6.9 %	262 \$	9.2 %
ZVEZNA PLAČILA	SKUPAJ	DELEŽ ZVEZNIH IZDATKOV	SKUPAJ	DELEŽ ZVEZNIH IZDATKOV
Posameznikom	24.8 \$	25.6 %	247.3 \$*	41.9 %
Državna nepovratna sredstva	2.8 \$	2.9 %	33.1 \$	5.6 %
Skupna plačila	27.6 \$	28.5 %	280.4 \$	47.5 %
ZAPOSLENI S POLNIM DELOVNIM ČASOM (FTE)	MILIJON FTE	ZAPOSLENI NA PREBIVALCA	MILIJON FTE	ZAPOSLENI NA PREBIVALCA
Zvezna vlada	2,270	12.5	2,866	12.7
Državne vlade	1,536	8.5	3,590	15.8
Lokalne vlade	4,547	25.0	9,793	43.2

* VKLJUČUJE MEDICARE, ki predstavlja več kot 58 milijard dolarjev in se je začela leta 1965.

Viri: Statistični povzetek ZDA 1961, 1981

Medtem ko je poudarek javne uprave ostal na zvezni vladi, se je dogajanje nezadržno premikalo na druge ravni. Ta trend se je v času Reaganovega predsedovanja le še stopnjeval in v osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja uvedel novo obdobje javne uprave.

OPOMBE

1. Dwight Waldo, *Upravna država*: (New York: Holmes and Meier, 1984), str. xiii.
2. John Maynard Keynes (1883-1946) je bil angleški ekonomist, ki je napisal najvplivnejšo knjigo o ekonomiji dvajsetega stoletja *Splošna teorija zaposlovanja, obresti in denarja* (London: Macmillan, 1936), v kateri je pozval k uporabi vladne fiskalne in monetarne politike za pozitiven vpliv na kapitalistično gospodarstvo.
3. Delitev prihodkov je prvič resno priporočil Walter Heller, ko je bil predsednik Sveta ekonomskih svetovalcev predsednika Kennedyja. Uresničila se je šele z Zakonom o državnih in lokalni fiskalni pomoči iz leta 1972.
4. D. Katz in R. L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations* 1966 (New York: John Wiley, 1966).
5. Downs je ekonomist, ki je v svojem delu *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper and Row, 1957) na splošno zaslužen za vzpostavitev intelektualnega okvira ekonomije javne izbire.
6. V tem obdobju se je pojavil pomemben del literature o zaključevanju politik. Glej na primer Robert P. Biller, *On Tolerating Policy and Organizational Termination*, Ellis, *Program Termination: Some Design Considerations*, Policy Sciences 16 (junij 1976); Carol L. Ellis, *Program Termination: A Word to the Wise*, Public Administration Review 43 (julij-avgust 1983).
7. Za razširitev teh tem glej njegova dela *Changing Organizations* (New York: McGraw-Hill, 1966) in skupaj s Philipom E. Slaterjem *The Temporary Society* (New York: Harper and Row, 1968).
8. Glej njegovo in Philipa E. Slaterja *Demokracija je neizogibna*, Harvard Business Review (marec-april 1964).
9. Warren Bennis, *Transformative Power and Leadership*, v: Leadership and Organizational Culture, ur. Thomas J. Sergiovanni in John E. Corbally (Urbana, Ill.: University of Illinois Press, 1984).
10. David Novick, *The Origins and History of Program Budgeting*, California Management Review 11, št. 1 (1968).
11. Glej na primer *Schick's The Federal Budget*, revidirana izdaja (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2000).
12. Za bolj kritičen pogled na sedanje pomanjkanje sistemov na uspešnosti temeljčega proračuna in merjenja uspešnosti v skladu z Zakonom o rezultatih delovanja vlade je poučen članek *Getting Performance Measures to Measure Up* v knjigi Quicker, Better, Cheaper, ki jo je uredil Dall W. Forsythe (Albany, New York: Rockefeller Institute Press, 2001).
12. Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, 4. izdaja (Boston: Little, Brown, 1964, 1984). Ta knjiga je bila konec osemdesetih let prejšnjega stoletja popolnoma prenovljena, dobila je nov naslov *The New Politics of the Budgetary Process* in je pred Wildavskyjevo smrtjo leta 1993 izšla v dveh izdajah. Knjiga je zdaj v peti izdaji (z Naomi Caiden), ki jo je leta 2003 izdala založba Longman.
13. Obstajajo številna odlična dela, v katerih je predstavljeno proračunsko načrtovanje, ki temelji na uspešnosti. Philip Joyce: *Using Performance Measures for Federal Budgeting*, (zima 1993) je dober uvodni članek, ki je bil napisan v času, ko je bil sprejet Zakon o rezultatih uspešnosti vlade. Katherine G. Willoughby in Julia Meyers sta vodilni strokovnjakinji za trende na uspešnosti temeljčega proračuna v zveznih državah (Public

- Budgeting & Finance, Spring 2000). Harry Hatry iz the Urbane Institute je skupaj z Josephom Wholeyjem verjetno vodilni strokovnjak na tem področju. Glej Merjenje uspešnosti (Washington, D.C.: The Urban Institute, 1999) in Primerjalno merjenje uspešnosti (Washington, D.C.: The Urban Institute, 2001). 14. Wildavskyjev nasvet o tem, kako ustanoviti in voditi podiplomsko šolo za javno politiko, je v dodatku *Načela za podiplomsko šolo za javno politiko* k njegovi knjigi *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis* (Boston: Little, Brown, 1979).
15. Wildavsky se je z vprašanjem Keyja mlajšega prvič ukvarjal leta 1961 v članku *Public Administration, Political Implications of Budget Reform* (Politične posledice proračunske reforme). Trideset let pozneje ga je revija *Public Administration Review* prosila, naj napiše svojo retrospektivo tega temeljnega članka. Njegova razmišljanja so v članku november-december 1992, str. 594-599.
 16. Najboljši uvod v ničelni proračun je še vedno članek Graema Taylorja iz revije *The Bureaucrat: Introduction to Zero-Base Budgeting* (pomlad 1977).
 17. Za Schickov »nekrolog« ZBB glej njegov članek *The Road from ZBB*, *Public Administration Review* 38 (marec-april 1978).
 18. Glej Jerry McCaffery in John H. Bowman, *Participatory Democracy and Budgeting: The Effects of Proposition 13*, *Public Administration Review* 38 (november-december 1978): 530-538. *Predlog 13* je bil upor srednjega razreda zaradi naraščajočih davkov, zlasti na nepremičnine, ki so se v obdobju dvomestne inflacije močno povečali. Do leta 1980 je gibanje davčnega upora prisililo 38 držav, da so znižale ali vsaj stabilizirale davčne stopnje.
 19. Glej tudi Levinovo urejeno delo *Managing Fiscal Stress* (Chatham, N.J.: Chatham House, 1980).
 20. Dobra obdobjna ocena medvladnih proračunskih vprašanj v tem času je knjiga Johna Shannona in Jamesa Keeja *The Rise of Competitive Federalism*, *Public Budgeting and Finance*, Winter 1989, str. 5-20.
 21. Morton Grodzin: *The American System* (Chicago: Rand McNally, 1966). Ta knjiga je bila v bistvu dokončana pred avtorjevo smrtjo, nato pa jo je uredil in za objavo pripravil Darnel J. Elazar z univerze Temple, nekdanji Grodzinov študent, ki je zdaj sam pomemben poznavalec federalizma.
 22. William Anderson (1988-1975) je prav tako priznan kot eden od »intelektualnih staršev« področja MGR; glej njegovo študijo *Intergovernmental Relations in Review* iz leta 1960 ali študijo *The Nation or the States* iz leta 1955: (obe University of Minnesota Press) in prejšnja dela iz leta 1934 z naslovom *Public Administration Service: The Units of Government in the United States*.
 23. Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, 3. izdaja (Pacific Grove, Kalifornija: Brooks/ Cole, 1988). Prva izdaja je bila objavljena leta 1978.
 24. V osemdesetih letih 20. stoletja je Wright dodal novo »kontrakcijsko« fazo, ki jo je spodbudilo zmanjšanje ravni zvezne podpore, vendar povečanje zveznih pooblastil. Zaradi novih obremenitev, ki so jih povzročile sodne tožbe, so bile politike in programski ukrepi državnih in lokalnih oblasti pod močnim nadzorom in finančnim pritiskom. Kasneje v devetdesetih letih, predvsem zaradi republikanske zmage v kongresu leta 1994, je Wright opazil novo fazo, ki jo je poimenoval »prisilno-zaviralna«. Wright je v bistvu napovedal možnost povsem novega odnosa med zveznimi ter državnimi in lokalnimi oblastmi, ki ga bodo zaznamovala ostra nasprotja z majhno usklajenostjo.

25. Glej njegove *Prolegomena to the Policy Sciences*, Policy Sciences I (september 1970); Design for Policy Sciences (New York: American Elsevier, 1971); Ventures in Policy Sciences (New York: American Elsevier, 1971).
26. Edward Suchman, *Evaluation Research* (New York: Russell Sage Foundation, 1967).
27. Carol Weiss, *Evaluation Research* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1972).
28. Joseph S. Wholey, *Federal Evaluation Policy* (Washington D.C.: Urban Institute, 1970).
29. Alice Rivlin, *Systematic Thinking for Social Action* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1971).
30. Za opredelitev razširjenega obsega revizije (ki vključuje vrednotenje programov) s strani GAO, glej Comptroller General of the United States, Standards for Audit of Governmental Organizations, Programs, Activities, and Functions (Washington, D.C.: U.S. General Accounting Office, 1981).
31. Bardach, *The Implementation Game* (MIT Press, 1977), str. 3. 32. Waldo ga bo uporabil tudi v naslovu knjige, ki jo je pozneje uredil in je obravnavala iste teme (Scranton, Pa.: Chandler Publishing Co., 1971).
33. Kaufman, nekdanji profesor na univerzi Yale in znanstvenik Brookings Institution, je avtor številnih prelomnih del s področja javne uprave, med drugim *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1960); z Wallaceom S. Sayrom *Governing New York City* (New York: Norton, 1960); *Administrative Feedback* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1973); *Are Government Organizations Immortal?* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1976); *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1977); *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981).
34. Koncept »nevtalne pristojnosti« predvideva stalen, politično zavezan kader birokratov, ki je na voljo izvoljenim ali imenovanim političnim vodjem. Za razpravo glej Herbert Kaufman, *Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration*, American Political Science Review 50 (december 1956); Hugh Hecl, *OMB and the Presidency: The Problem of 'Neutral Competence'*, The Public Interest 38 (zima 1975).
35. Lowi, politolog na univerzi Cornell, je tudi avtor knjige *At the Pleasure of the Mayor*: (New York: Free Press, 1964) in *American Government*: (New York: Norton, 2009).
36. Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*, 2. izdaja (New York: Norton, 1969, 1979).
37. Frank Marini, *Toward a New Public Administration* (K novi javni upravi): (Scranton, Pa.: Chandler, 1971).
38. Frederickson je še naprej razvijal svoje misli o novi javni upravi. Glej njegov *The Lineage of the New PA*, Administration and Society 8 (avgust 1977); *The New Public Administration* (Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1980).
39. To je opisni izraz Richarda Nathana za to, kako si je Richard Nixon prizadeval uporabiti upravne taktike reorganizacijo, decentralizacijo in zaplembo za uveljavitev predsedniške oblasti nad zvezno birokracijo. Glej Nathanovo knjigo *The Plot That Failed*: (New York: Wiley, 1975).
40. Frederick C. Mosher in drugi, *Watergate*: (New York: Basic Books, 1974). Frederick C. Mosher je bil sin Williama E. Mosherja (1877-1945), prvega dekana šole Maxwell na univerzi Syracuse, prvega predsednika Ameriškega združenja za javno upravo in soavtorja prvega pomembnega besedila o javni upravi skupaj z J. Donaldom Kingsleyjem. Frederick C. Mosher se je izkazal kot redka oseba, ki vstopi v poklic, v katerem je bil njegov oče velikan, in postane enak, če ne celo bolj vplivna oseba. Druga dela Frede-

- ricka C. Mosherja so: *Reorganizacija državne uprave*: (Indianapolis, IN: Bobbs-Merrill, 1967); *Programming Systems and Foreign Affairs Leadership* (New York: Oxford University Press, 1970); *American Public Administration*: (Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1975).
41. John A. Rohr, *Ethics for Bureaucrats*: (Marcel Dekker Press, prva izdaja, 1979). Druga, popravljena in razširjena izdaja je bila objavljena leta 1989. Ko je Rohr sklenil cikel, je leta 1998 napisal knjigo *Public Service, Ethics, and Constitutional Practice* (Lawrence, KS: University of Kansas Press, 1998) in jo posvetil javnim uslužbencem.
42. William E. Mosher in J. Donald Kingsley, *Public Personnel Administration* (New York: Harper and Row, 1936).
43. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy*: D. Kingsley: *An Interpretation of the British Civil Service* (Yellow Springs, OH: Antioch Press, 1944).
44. Glej na primer njegova dela *The Supreme Court and Political Freedom* (New York: Free Press, 1968); *The Judicial Process and Constitutional Law* (Boston: Little, Brown, 1972).
45. Kingsleyjeva analiza se je obširno ukvarjala z britansko državno upravo v Indiji.
46. Samuel Krislov, *Representative Bureaucracy* (Minneapolis, Minn.: University of Minnesota Press, 1967).
47. Za celovito sodobno oceno glej Katherine C. Naff, *To Look Like America* (Boulder, Co. Westview Press, 2002).
48. Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service* (New York: Oxford University Press, 1968; 2. izdaja, 1982).
49. Frederick C. Mosher, *The Changing Responsibilities and Tactics of the Federal Government*, *Public Administration Review* 40 (november-december 1980), str. 541.

Pot do PPB: faze proračunske reforme

Allen Schick

Med novinci v nastajajočih štabih PPB in somišljeniki, ki so se pridružili tej skupini, vlada razpoloženje revolucionarnega razvoja v zgodovini vladnega upravljanja. Z navdušenjem se govori o razlikah med tem, kar je bilo, in tem, kar bo, o prednostih, ki jih bo prinesla izrecna in »trda« ocena ciljev in alternativ, o prednostih večletnih proračunskih napovedi in načrtov, o velikih razlikah med sposobnostmi in vlogo analitika ter delom pregledovalca, o spremembah v vladni strukturi, ki bi jih lahko povzročile spremembe v proračunskem postopku. Vendar to ni edina različica. Bolj ko se približujemo jedrnim delom proračunskega življenja, oddelkom v uradih Urada za proračun v ministrstvih in agencijah – bolj verjetno je slišati, da v PPB ni nič novega, veliko se ne razlikuje od tega, kar so delali do zdaj. Nekateri stari znanci si PPB razlagajo kot oživitve projekta »performance budgeting« z začetka petdesetih let prejšnjega stoletja. Drugi omalovažujejo trditev, da so se pred PPB odločitve o tem, koliko je treba porabiti za osebje ali zaloge, sprejemale brez pravega razmisleka o namenih, za katere naj bi se ti vložki vložili. Opozarjajo na prejšnje spremembe, ki so bile v skladu s PPB, čeprav brez značilnega sklopa tehnik in nomenklature PPB. To so manjša vloga »zelenih listov« v osrednjem proračunskem postopku, preoblikovanje strukture sredstev in razvoj klasifikacij dejavnosti, izboljšave pri merjenju dela, analizi produktivnosti in drugih vrstah merjenja rezultatov ter uporaba spomladanskega predogleda za širok pregled programov in glavnih vprašanj. Med nego-

tovimi protesti tradicionalnega uslužbenca javne uprave in majhnimi pričakovanji avantgarde je še tretja različica. Sistem PPB, ki se razvija, napoveduje radikalno spremembo osrednje funkcije proračunskega načrtovanja, vendar je zasidran v polstoletni tradiciji in razvoju. Proračunski sistem prihodnosti bo rezultat preteklega in nastajajočega razvoja; to pomeni, da bo vključeval tako proračunske funkcije, uvedene v prejšnjih fazah reforme, kot tudi funkcijo načrtovanja, ki je poudarjena v PPB. PPB je prvi proračunski sistem, ki je zasnovan tako, da vključuje več funkcij proračuna.

Funkcije oblikovanja proračuna

Proračun je bil vedno zasnovan kot postopek za sistematično povezovanje porabe sredstev z doseganjem načrtovanih ciljev. V tem pomembnem smislu je v vsakem proračunskem sistemu nekaj PPB. Že v začetnih zametkih proračunske reforme pred več kot 50 leti so bile prepričljive izjave o potrebi po proračunskem sistemu za načrtovanje ciljev in dejavnosti vlade ter za zagotavljanje zanesljivih podatkov o tem, kaj naj bi se doseglo z javnimi sredstvi. Leta 1907 je na primer newyorški Urad za občinske raziskave objavil vzorec programskega memoranduma, ki je vseboval približno 125 strani funkcionalnih računov in podatkov za newyorški oddelek za zdravje.¹ Vendar se ta usmeritev ni izrecno odražala v nacionalnih, državnih ali lokalnih proračunskih sistemih, ki so bili uvedeni v prvih desetletjih tega stoletja. Prav tako pa se izrecno ne odraža v proračunskih sistemih, ki obstajajo danes. Jasno dejstvo je, da načrtovanje ni edina funkcija, ki jo mora opravljati proračunski sistem. Upravljanje tekočih dejavnosti in nadzor porabe sta dve funkciji, ki sta v preteklosti imeli prednost pred funkcijo načrtovanja. (Glej sliko 1.) Robert Anthony opredeljuje različne upravne procese: strateško načrtovanje, nadzor upravljanja in operativni nadzor.

Vir: The Road to PPB: The Stages of Budget Reform, Allen Schick, Public Administration Review. Avtorske pravice © 1966, American Society for Public Administration (ASPA). Razmnoženo z dovoljenjem založbe Blackwell Publishing Ltd.

Strateško načrtovanje je proces odločanja o ciljih organizacije, o spremembah teh ciljev, o virih, ki se uporabljajo za doseganje ciljev, in o politikah, ki bodo urejale pridobivanje, uporabo in razpolaganje s temi viri.

Poslovodski nadzor je proces, s katerim poslovodje zagotavljajo, da se viri pridobivajo ter učinkovito in uspešno uporabljajo pri doseganju ciljev organizacije.

Operativno kontroliranje je proces zagotavljanja, da se določene naloge uspešno in učinkovito izvajajo.²

Vsak proračunski sistem, tudi osnovni, vključuje postopke načrtovanja, upravljanja in nadzora. Operativno so ti procesi pogosto nedeljivi, vendar jih za analitične namene

tukaj razlikujemo. V okviru proračunskega načrtovanja slednje vključuje določanje ciljev, ocenjevanje alternativnih načinov delovanja in odobritev izbranih programov. Načrtovanje je najtesneje povezano s pripravo proračuna, vendar bi bilo napačno zanemariti elemente upravljanja in nadzora pri pripravi proračuna ali možnosti načrtovanja v drugih fazah proračunskega leta. Jasno je, da je eden od glavnih ciljev PPB spremeniti letno rutino priprave proračuna v zavestno ocenjevanje in oblikovanje prihodnjih ciljev in politik. Upravljanje vključuje programiranje odobrenih ciljev v posebne projekte in dejavnosti, oblikovanje organizacijskih enot za izvajanje odobrenih programov ter kadrovske zasedbo teh enot in nabavo potrebnih virov.

| SLIKA 1 |

Nekaj osnovnih razlik med proračunskimi usmeritvami

ZNAČILNOST	KONTROLA	MANAGEMENT	NAČRTOVANJE
Usposobljenost osebja	Računovodstvo	Uprava	Ekonomija
Osredotočenost na informacije	Objekti	Dejavnosti	Cilji
Ključna proračunska faza (osrednja)	Izvajanje	Priprava	Priprava
Širina merjenja	Diskretno	Diskretne dejavnosti/dejavnosti	Izčrpno
Vloga proračunske agencije	Fiduciarni	Učinkovitost	Politika
Odločitveni tok	Navzgor agregativno	Navzgor agregativno	Spodnji del razčlenjevalno
Vrsta izbire	Inkrementalna	Prirastek	Načrtovani
Odgovornost za nadzor	Osrednji	Delovanje	Delovanje
Odgovornost za upravljanje	Razpršeni	Osrednji	Nadzorni
Odgovornost za načrtovanje	Razpršeni	Razpršeni	Osrednji
Razvrstitev proračunskih sredstev	Enako	Enako	Različne
Organizacijska povezava	Neposredno	Enako	Križišče

Proces upravljanja se razteza čez celoten proračunski cikel; v idealnem primeru je povezava med zastavljenimi cilji in izvedenimi dejavnostmi. Nadzor se nanaša na proces zavezovanja operativnih uslužbenec politikam in načrtom, ki jih določijo njihovi nadrejeni. Nadzor prevladuje v izvedbeni in revizijski fazi, čeprav obliko proračunskih ocen in proračunskih sredstev pogosto določajo nadzorni vidiki. Različne kontrole in postopki poročanja, ki so povezani z izvrševanjem proračuna kontrole delovnih mest, omejitve prenosov, postopki naročanja, če omenimo le nekaj njih, so namenjeni zagotavljanju skladnosti s politikami, ki so jih sprejeli osrednji organi.

Pri delovanju proračunskih sistemov se načrtovanju, upravljanju in nadzoru zelo redko posveča enaka pozornost. V praksi so načrtovanje, upravljanje in nadzor ponavadi konkurenčni procesi pri proračunskem načrtovanju brez natančne delitve funkcij med različnimi udeleženci. Ker je časa malo, morajo biti osrednji organi pri svojem delu selektivni. Čeprav je zaradi tega pomanjkanja treba prenesti odgovornosti za nadzor na operativne ravni, so osrednji organi zaradi pomanjkanja zanesljivih sistemov notranjega nadzora prevzeli nadzorne funkcije na račun funkcije načrtovanja. Poleg tega ti procesi pogosto zahtevajo različna znanja in spretnosti ter ustvarjajo različne načine obravnavanja proračunskega poslanstva, tako da ena vrsta perspektive prevladuje nad drugimi. Tako se je pri kadrovanju v proračunskih uradih zgodil premik od računovodij k administratorjem, saj se je proračunsko načrtovanje preusmerilo iz kontrolne v upravljavsko držo. Prve izkušnje s PPB kažejo, da bi lahko bil naslednji prehod od administratorjev k ekonomistom, saj bi proračunsko načrtovanje prevzelo več funkcij načrtovanja.

Najpomembnejše so morda različne informacijske zahteve procesov načrtovanja, nadzora in upravljanja. Informacijske potrebe se razlikujejo glede na časovna obdobja, ravni združevanja, povezave z organizacijskimi in operativnimi enotami ter vhodno-izhodna žarišča. Očitna rešitev je oblikovanje sistema, ki služi večplastnim potrebam

proračunskega načrtovanja. Vendar je bila v preteklosti prisotna močna težnja po poenotenju informacijskih struktur in zanašanju na eno samo klasifikacijsko shemo, ki bi služila vsem proračunskim namenom. Večinoma je bil informacijski sistem strukturiran tako, da je ustrezal namenom nadzora. Zato se je izogibalo vrsti večnamenskega proračunskega sistema, ki ga predvideva PPB. Pregled proračunskih sistemov bi moral pokazati, ali je na osrednjih ravneh večji poudarek na načrtovanju, upravljanju ali nadzoru. Načrtovanje se osredotoča na najširši spekter vprašanj: Kakšni so dolgoročni cilji in politike vlade ter kako so ti povezani s posameznimi odločitvami glede odhodkov? Katera merila je treba uporabiti pri ocenjevanju zahtevkov agencij? Katere programe je treba začeti ali ukiniti ter katere razširiti ali omejiti? Upravljalna usmeritev se ukvarja z manj temeljnimi vprašanji: Kakšen je najboljši način organizacije za izvedbo predpisane naloge? Katera od kadrovskih možnosti zagotavlja najučinkovitejše razmerje med centralnimi uradi in uradi na terenu? Katera od različnih predlaganih nepovratnih sredstev in projektov je treba odobriti? Kontrolna usmeritev se ukvarja z ožjim krogom vprašanj: Kako lahko agencije upoštevajo zgornje meje izdatkov, ki sta jih določila zakonodajalec in izvršni direktor? Katere postopke poročanja je treba uporabiti za uveljavljanje pravilnosti odhodkov? Kakšne omejitve je treba določiti za izdatke agencij za osebje in opremo? Jasno bi moralo biti, da vsak proračunski sistem vsebuje elemente načrtovanja, upravljanja in nadzora. Usmerjenost v nadzor pomeni podrejenost, ne pa odsotnost funkcij načrtovanja in upravljanja. Pri usmeritvah imamo opravka z relativnimi poudarki in ne s čistimi dihotomijami. Bistveno vprašanje je ravnovesje med temi ključnimi funkcijami na osrednji ravni. Če gledamo celostno, je pomembno, kakšno težo ima vsaka od njih pri oblikovanju in delovanju proračunskega sistema.

Faze proračunske reforme

Zgoraj opisani okvir ponuja koristen pristop k preučevanju proračunske reforme. Vsaka

reforma spreminja ravnanje med načrtovanjem in nadzorom upravljanja, včasih ne hote, običajno pa namerno. V skladu s tem je mogoče opredeliti tri zaporedne faze reforme. V prvi fazi, ki je potekala približno od leta 1920 do 1935, je bil glavni poudarek na razvoju ustreznega sistema nadzora odhodkov. Čeprav vprašanja načrtovanja in upravljanja niso bila povsem odsotna (in so imela pomembno vlogo v razpravah, ki so privedle do Zakona o proračunu in računovodstvu iz leta 1921), jih je potisnilo na stran tisto, kar je veljalo za prvo prednostno nalogo, tj. zanesljiv sistem obračunavanja odhodkov. Druga faza se je pojavila v času New Deala in dosegla svoj vrhunec več kot desetletje pozneje v gibanju za pripravo proračuna na podlagi uspešnosti. Usmeritev v upravljanje, ki je bila v tem obdobju najpomembnejša, se je uveljavila z reformo strukture sredstev, razvojem programov za izboljšanje upravljanja in merjenje dela ter osredotočanjem priprave proračuna na delo in dejavnosti agencij. Tretjo fazo, ki se bo v celoti pojavila šele po institucionalizaciji PPB, je mogoče povezati s prejšnjimi prizadevanji za povezovanje načrtovanja in proračuna ter z analitičnimi merili ekonomije blaginje, vendar je njen nedavni razvoj rezultat sodobnih informacijskih in odločitvenih tehnologij, kot so tiste, ki so bile pionirsko uvedene na Ministrstvu za obrambo.

PPB temelji na primarni funkciji načrtovanja, vendar si prizadeva za večnamenski proračunski sistem, ki namenja ustrezno in potrebno pozornost področjem nadzora in upravljanja. Že v začetni fazi PPB predvideva razvoj križnih mrež za prenos podatkov iz okvirja načrtovanja v okvir upravljanja in nadzora ter nazaj. PPB obravnava te tri osnovne funkcije kot združljive in dopolnjujoče se elemente proračunskega sistema, čeprav ne kot enakovredne vidike centralnega proračuna. V idealni obliki bi PPB centraliziral funkcijo načrtovanja ter prenesel glavne odgovornosti za upravljanje in nadzor na nadzorno oziroma operativno raven.

V sodobni genezi proračunskega načrtovanja so prizadevanja za izboljšanje načrtovanja, upravljanja in nadzora postala skupni cilj pod priljubljenim imenom koncepta

izvršnega proračuna. V ciljih in besednjaku prvih reformatorjev, ki sta bila neločljivo povezana, je proračunsko načrtovanje pomenilo izvršilno načrtovanje. Clevelandova dikcija, da mora »proračun, če naj bo proračun, pripraviti in predložiti odgovorni izvršni organ ...«³ je z vidika načrtovanja, upravljanja ali nadzora nakazovala, da je v najboljšem položaju za pripravo in izvrševanje proračuna izvršni organ. Kot je leta 1915 trdil Cleveland, lahko le izvršni direktor »razmišlja v smislu institucije kot celote«, zato je »edini, o odgovoren za vodenje«.⁴

Zamisel o izvršnem proračunu se je ukoženinila tudi v gibanju za upravno integracijo, kjer se je povezala z reformami, kot so funkcionalna konsolidacija agencij, ukinitve neodvisnih odborov in komisij, kratko glasovanje ter krepitev pristojnosti pri imenovanju in razrešitvi izvršnega direktorja. Glavni izvršni direktor je bil pogosto primerjan z generalnim direktorjem korporacije, proračunski urad pa z njegovim generalnim osebjem.

Nazadnje naj bi izvršni proračun okrepil poštenost in učinkovitost z omejevanjem diskrecijske pravice upraviteljev v tej vlogi. Povezan je bil z novostmi, kot so centralizirana nabava in konkurenčni razpisi, reforma javne uprave, enotni računovodski postopki in revizije odhodkov.

Usmeritev za nadzor

Pri prizadevanjih za izvršilni proračun so se združili različni cilji. Vendar pa je prišlo do radikalnega razhajanja pri preoblikovanju proračunske zamisli v operativno resničnost. Treba je bilo sprejeti težke odločitve pri oblikovanju računov odhodkov in usmeritvi proračunskega urada. Na obeh področjih je prevladovala usmeritev k nadzoru. Klasifikacije odhodkov, vzpostavljene v prvem valu reforme, so z različnimi stopnjami razčlenitve temeljile na predmetih odhodkov s podrobnimi tabelami nešteti postavk, potrebnih za delovanje upravne enote - osebje, gorivo, najemnine, pisarniški material in drugi vložki. Na teh »postavkah« so temeljile tehnične rutine za pripravo in pregled ocen ter izplačilo sredstev. Voditelji gibanja za izvršilni pro-

račun pa so si zamislili sistem funkcionalnih klasifikacij, ki se osredotočajo na delo, ki ga je treba opraviti. Predmete porabe so obravnavali kot pomožne podatke, ki jih je treba vključiti v informativne namene.

Njihova naklonjenost funkcionalnim računom je izhajala iz pojmovanja proračuna kot instrumenta načrtovanja, njihov prezir do predmetov pa iz sodobne⁵ delitve med politiko in upravo. Taftova komisija je odločno nasprotovala odobritvam po predmetih odhodkov in je priporočila, da se odhodki razvrstijo po delovnih razredih, organizacijskih enotah, vrsti odhodkov in načinu financiranja. Komisija je v svoj vzorčni proračun vključila več funkcionalnih klasifikacij.⁶ Pri oblikovanju proračunskega sistema za mesto New York s strani Urada za občinske raziskave je prišlo do zgodovinskega soočena med različnimi koncepti oblikovanja proračuna. Pri razvijanju ustreznih tehnik se je urad kmalu soočil s sporom med funkcionalnim in predmetnim načrtovanjem proračuna. V nasprotju s skoraj vsemi drugimi proračunskimi sistemi, ki so začeli s kontrolo s klasifikacijo predmetov, se je Urad lotil kontrole (in razčlenitve predmetov) šele po poskusih in napakah s programskimi metodami. Ko se je Urad soočil z nujno potrebo po učinkovitem nadzoru nad upravljanjem, je bil prisiljen ugotoviti, da je ta potreba pomembnejša od potrebe po funkcionalnem poudarku načrtovanja. »Proračunska reforma,« je nekoč zapisal Charles Beard, »nosi pečat dobe, v kateri je nastala.«⁷ V dobi, ko sta bila nadzor nad osebjem in nabavo nezanesljiva, je bilo treba najprej razmisliti, kako preprečiti upravne nepravilnosti.

Po mnenju tistih, ki so bili odgovorni za razvoj proračunskega postopka, je bila najpomembnejša storitev, ki jo je bilo treba opraviti, vzpostavitev osrednjega nadzora, da bi se lahko odgovornost določila in uveljavljala prek izvoljenih izvršnih organov . . . Zato je bilo sprejeto stališče, da je treba vprašanja upravljanja in podrobnosti prilagajanja pustiti pri miru, dokler se ne vzpostavi učinkovit centralni nadzor in dokler se ne vzpostavi podlaga

za skrbno preverjanje pogodb in nakupov oddelkov ter dela oddelkov.⁸

Funkcionalni računi so bili oblikovani za lažje sprejemanje racionalnih programskih odločitev in ne za odvrčanje uradnikov od nepravilnega ravnanja. »Razvrstitev po ‚funkcijah‘ ne zagotavlja nobene zaščite; deluje le kot omejitev uporabe, ki se lahko uporabi pri storitvah.«⁹ Podrobna razčlenitev predmetov je bila zaželena ne le zato, »ker omogoča uporabo vseh mehanizmov nadzora, ki so bili zagotovljeni, ampak tudi dopušča veliko višjo stopnjo popolnosti, kot je bila doslej dosežena.«¹⁰ Z uvedbo predmetnih kontov je mesto New York uvedlo trojno klasifikacijo odhodkov: (1) po organizacijskih enotah, (2) po funkcijah in (3) po predmetih. Na nek način si je Urad za občinske raziskave prizadeval razviti proračunski sistem, ki bi služil več namenom proračunskega načrtovanja hkrati. Za Urad je bila vključitev bolj raznolikih in podrobnih podatkov v proračun koristna; tako bi bili izpolnjeni vsi nameni, javnost pa bi imela popolnejšo sliko o državni porabi. Zato je Urad »že od začetka pozival k razvrščanju stroškov na toliko različnih načinov, kolikor je zgodb, ki jih je treba povedati.«¹¹ Vendar pa urad ni predvidel praktičnih težav, ki bi nastale zaradi sistema večkratnega razvrščanja. V zakonu o proračunskih sredstvih za leto 1913

je bilo 3992 različnih postavk odobritev . . . Vsaka od teh postavk je predstavljala ločena sredstva, poleg tega pa so bile še dodatne postavke za delovna mesta in plače osebja, ki so to število večkratno povečale, kar je pomenilo omejitev upravne diskrecije.¹²

V tej stiski je bil urad postavljen pred neposredno izbiro med razvrstitvijo predmetov po postavkah in funkcionalno klasifikacijo. Kot rešitev je Urad priporočil ohranitev kontov predmetov in popolno defunkcionalizacijo proračuna; z drugimi besedami, dal je prednost predmetom in kontrolni usmeritvi, ki jo izražajo. Ko so bile vzpostavljene kontrole predmetov, so se hitro uveljavile kot nepogrešljivo sredstvo, ki odvrča od nepravilnega ravnanja uprave. Izboljšanje škodljivih

učinkov klasifikacij je bilo treba doseči na drugačen način, tak, ki bi okrepil postopke načrtovanja in upravljanja. Urad je postavil temeljno razlikovanje med nameni proračunov in proračunskih sredstev ter med vrstami klasifikacij, ki so primerne za vsako od njih.

»... akt o dodelitvi sredstev ima en sam namen omejiti višino obveznosti, ki lahko nastanejo, in višino kuponov, ki se lahko porabijo za plačilo osebnih storitev, blaga itd. Edina pomembna razvrstitev postavk odobritve je torej glede na osebe, ki se jim dajejo računi za črpanje, in glede na razvrščanje stvari, ki jih je treba kupiti.«¹³

Odobrena proračunska sredstva naj bi se uporabljala kot zakonsko predpisan nadzor nad porabo. Urad je v svojih predlogih »naslednjih korakov« priporočil, da bi proračunska sredstva ohranila »popolnoma enako razčlenitev, kar zadeva specifikacije delovnih mest in nadomestil, in s tem enako zaščito.«¹⁴

Po drugi strani so proračuni veljali za instrumente načrtovanja in obveščanja javnosti. Vključevati morajo »vse podrobnosti delovnih načrtov in specifikacije stroškov dela.«¹⁵ Poleg običajnih predmetnih in organizacijskih klasifikacij bi proračun poročal o »skupnih nastalih stroških, razvrščenih po funkcijah za določanje vprašanj politike, ki se nanašajo na opravljene storitve in storitve, ki jih je treba opraviti, ter za pripravo podlage za ocenjevanje rezultatov.«¹⁶ Urad je priporočil tudi nov instrument, delovni program, ki bi vseboval »podroben načrt ali analizo vsake funkcije, dejavnosti ali procesa v vsaki organizacijski enoti. Ta analiza bi podala skupne stroške in stroške na enoto, kjer koli bi bili določeni standardi.«¹⁷

Resnično daljnovidno pojmovanje proračuna. Za tri osnovne funkcije proračunskega načrtovanja bi obstajali trije dokumenti. Čeprav urad ni uporabljal zgoraj predlaganega analitičnega okvira, se zdi, da so bila proračunska sredstva namenjena nadzoru, proračun načrtovanju, delovni program pa upravljanju. Vsak od treh dokumentov bi imel svojo specializirano informacijsko shemo, vendar bi skupaj tvorili večnamenski proračunski sistem, ki se ne bi veliko razlikoval od PPB, čeprav se jezik navzkrižnega

povezovanja ali sistemske analize ni uporabljal. Vendar pa načrt ni uspel, saj je Urad na koncu ostal pri predmetnih računih, vezanih na kontrolno usmeritev. Razlikovanje med proračunom in proračunskimi sredstvi, ki ga je uvedel Urad, ni bilo dobro razumljeno, mesto New York pa je zavrnilo zamisel o delovnem programu, ker ni bilo ustrezne računovodske podpore. Urad se ni zavedal, da konceptualno razlikovanje med proračuni in proračunskimi sredstvi pod pritiskom informacijskih zahtev po navadi odpove. Če zakonodajalec dodeljuje sredstva po predmetih, bo proračun zelo verjetno razvrščen po predmetih. Nasprotno, če ni funkcionalnih računov, so možnosti za vključitev takšnih podatkov v proračun bistveno manjše. Kot običajno, je proračun postal zrcalo zakona o proračunskih sredstvih; v vsakem od njih so bili predmeti najpomembnejši. Videti bo, ali bo PPB uspelo prekiniti ta prepleten informacijski vzorec.

V začetku dvajsetih let prejšnjega stoletja so tisti, ki so po vsej državi širili evangelij proračunske reforme, spregledali osnovne funkcije načrtovanja in upravljanja. Prva generacija proračunskih delavcev se je osredotočila na izpopolnjevanje in širjenje splošno sprejetega pristopa, ki temelji na predmetih odhodkov, pisci proračunov pa so se skoraj povsem posvetili obrazcem ter opisom dejanskih in priporočenih postopkov. Čeprav so se zamisli o uporabi proračuna za namene načrtovanja in upravljanja ohranile v Buckovih katalogih »odobrenih« praks,¹⁸ niso imele zadostne prednosti, da bi izpodbijale tradicijo. Od samega začetka je bilo oblikovanje zveznega proračuna postavljeno na temelje nadzora in predmeta izdatkov, kar je mogoče v celoti zaznati ob branju dokumentarca Charlesa G. Dawesa o prvem letu proračuna Združenih držav Amerike (*The First Year of the Budget of the United States*). Po Dawesovem mnenju se:

»Urad za proračun ukvarja le s skromnejšimi in rutinskimi zadevami vlade. Za razliko od uradnikov kabineta se ne ukvarja z nobenim vprašanjem politike, razen z vprašanjem gospodarnosti in učinkovitosti.«¹⁹

To razlikovanje se je dobro ujemalo s klasifikacijami predmetov, ki so zagotavljale trdno računovodsko podlago za rutinsko izvajanje vladnih poslov, vendar ne informacij o političnih posledicah javnih izdatkov. Poleg tega je moralo maloštevilno osebje urada (40 ali manj) v prvem desetletju usklajevati številne dobro oglaševane ekonomske akcije, ki so za pregledovanje podrobnih ocen prinesle delovno mesto pregledovalca, da bi jih zmanjšal. Čeprav je 209. člen Zakona o proračunu in računovodstvu pooblastil Urad za preučevanje in priporočanje izboljšal v organizaciji in upravnih praksah zveznih agencij, se je Urad v veliki meri ukvarjal z nadzorom.

Usmeritev upravljanja

Čeprav noben posamezen ukrep ne predstavlja prehoda od usmeritve v nadzor k usmeritvi v upravljanje, je prelomnico v tem razvoju verjetno predstavljal New Deal, ki je razširil pogled na vladne odgovornosti. V dvajsetih in tridesetih letih prejšnjega stoletja so se občasno pojavili glasovi, ki so pozivali k vrnitvi pojmovanja tistega proračuna, ki so ga zagovarjali prvi reformatorji. Lent D. Upson je leta 1924 v pomembnem članku odločno trdil, da se je proračunski postopek ustavil na pol poti razvoja, in predlagal šest sprememb oblike proračuna, katerih neto učinek je bil premik poudarka z računovodskega nadzora na funkcionalno računovodstvo.²⁰ Podobno stališče je desetletje pozneje zavzel Wylie Kilpatrick, ki je vztrajal, da je »edina temeljna osnova odhodkov funkcionalna osnova, tj. obračun plačil za storitve, ki jih opravi vlada«. ²¹ Medtem so se postopne spremembe pripravljale na preusmeritev proračunskega načrtovanja v nalogo upravljanja. Številne upravne zlorabe, ki so bile vzrok za nadzor predmetov, so bile omejene z zakoni in drugimi predpisi ter s splošnim izboljšanjem javne službe. Vzpostavljeni so bili zanesljivi računovodski sistemi ter uvedene kadrovske in nabavne reforme, s čimer se je proračun razbremenil nekaterih svojih nadzornih nalog. Zaradi hitre rasti državnih dejavnosti in odhodkov je bilo za osrednje uradnike težje in dražje spremljati nešteto proračunskih predmetov. S širjenjem

so postajali drobci, na katere so bili predmeti razdeljeni, vse manj pomembni, medtem ko je skupek opravljenih dejavnosti postajal vse pomembnejši. S širitvijo se je povečala potreba po centralnem upravljanju nepregledne množice upravnih agencij.

Povečanje dejavnosti in odhodkov je pomenilo tudi korenite spremembe v vlogi proračunskega sistema. Dokler je država veljala za nujno zlo in dokler je bila družbena vrednost javnih izdatkov le malo priznana, je bila glavna naloga proračunskega načrtovanja nadzorovati porabo. Ker je veljalo, da imajo rezultati omejeno in nespremenljivo vrednost, je bilo smiselno uporabiti proračun za osrednji nadzor nad vložki. Ker pa so se delo in dosežki javnih agencij začeli obravnavati kot koristi, je bila naloga proračunskega načrtovanja ponovno opredeljena kot učinkovito zbiranje proračunskih in organizacijskih virov za doseganje koristi. Ta nova drža je usmerila pozornost na težave pri upravljanju velikih programov in organizacij ter na možnosti uporabe proračuna za razširitev hegemonije izvršne oblasti nad razpršeno upravno strukturo.

Vsi ti dejavniki so se v letih New Deala združili. Zvezni izdatki so se hitro povečali s 4,2 milijarde ameriških dolarjev leta 1932 na 10 milijard dolarjev leta 1940. Keynesianska ekonomija (katere vse proračunske posledice se v PPB pojavljajo šele zdaj) je poudarjala povezavo med javno porabo in stanjem gospodarstva. Predsednikov odbor za upravno vodenje (1937) je obsodil rutiniran in kontrolni pristop Urada za proračun in pozval, naj se proračun uporablja za usklajevanje zveznih dejavnosti pod predsedniškim vodstvom. S prenosom urada leta 1939 iz ministrstva za finance v novoustanovljeni izvršni urad predsednika je bil urad na poti, da postane vodilna upravna veja zvezne vlade. Urad je desetkrat povečal število svojih zaposlenih, razvil funkcije upravnega upravljanja in statističnega usklajevanja, ki jih ima še danes, ter uvedel postopke razdelitve sredstev za izvrševanje proračuna. Vedno več zaposlenih v uradu je bilo iz javne uprave in ne iz računovodstva, pri čemer je urad v času direktorstva Harolda D. Smitha (1939-46) v veliki meri prevzel

usmeritev upravljanja.²² Izvršilni ukaz 8248 je dal predsednikovo imprimatur za filozofijo upravljanja. Uradu je naročil:

»... obveščanje predsednika o napredku dejavnosti vladnih agencij v zvezi s predlaganim delom, dejansko začetim delom in dokončanim delom, skupaj s časovnim razporedom dela med različnimi vladnimi agencijami; vse z namenom, da se delovni programi različnih agencij izvršilne veje oblasti lahko uskladijo in da se sredstva, ki jih dodeli Kongres, porabijo na najbolj gospodaren način, da se prepreči prekrivanje in podvajanje naporov.«

Vedno večjo uporabo proračunskega postopka za ocenjevanje in izboljševanje uspešnosti uprave ter gibanje za znanstveni menedžment z zgodovinsko povezavo z javno upravo sta spremljala tudi veliko pomembnejša uporaba poslovnega stroškovnega računovodstva za vladne dejavnosti. Vladne agencije so si prizadevale oblikovati standarde uspešnosti in osnovne tehnike merjenja dela so bile uvedene v več agencijah, vključno z gozdarsko službo, uradom za popis prebivalstva in uradom za melioracije.²³ Različna strokovna združenja so razvila sisteme razvrščanja, s katerimi so ocenjevala uspešnost uprave in potrebe po javnih storitvah. Te grobe in neznanstvene metode so bile predhodnice bolj izpopolnjenih in predmetnih tehnik. Na vrhuncu teh prizadevanj sta Clarence Ridley in Herbert Simon objavila knjigo *Merjenje občinskih dejavnosti*, v kateri sta opredelila pet vrst merjenja (1) potrebe, (2) rezultate, (3) stroške, (4) napor in (5) uspešnost ter pregledala ovire pri merjenju potreb in rezultatov. Slednje tri kategorije so združili v merilo upravne učinkovitosti. Ta študija je odličen popis stanja tehnologije pred prebojem, ki sta ga omogočili analiza stroškov in koristi ter sistemska analiza. Ob koncu druge svetovne vojne je bila upravljavska usmeritev zasidrana v vseh vidikih zveznega proračunskega načrtovanja, razen v enem - razvrščanju odhodkov. Razen v posameznih primerih (kot so bili računi dejavnosti TVA in projektna struktura na Ministrstvu za kmetijstvo), so se ohranili tradicionalni predmetni računi, čeprav je nadzorna funk-

cija izgubila na pomenu. Leta 1949 je Hooverjeva komisija pozvala k spremembam proračunske klasifikacije, ki bi bile skladne z usmeritvijo upravljanja. Priporočila je: »Celoten proračunski koncept zvezne vlade preoblikuje s sprejetjem proračuna, ki temelji na funkcijah, dejavnostih in projektih.«²⁴

Da bi ustvarila občutek novosti, je Hooverjeva komisija temu, kar je bilo dolgo znano pod imenom funkcionalni proračun ali proračun po dejavnostih, dala novo oznako - »proračun za uspešnost«. Ker je njena delovna skupina uporabljala še izraz »programsko načrtovanje proračuna«, sta bila za označevanje proračunskih inovacij v tem obdobju uporabljena dva nova izraza. Med avtorji ni bilo enotne rabe, saj so nekateri raje uporabljali oznako »programsko načrtovanje proračuna«, drugi pa »načrtovanje uspešnosti« za opis istih stvari. Raven zmede se je nedavno povečala zaradi povezovanja izraza »programsko načrtovanje proračuna« (tudi naslov Randove publikacije, ki jo je uredil David Novick) z gibanjem PPB. Čeprav so na Hooverjevo komisijo vplivali različni dejavniki in pričakovanja ter so bili predlogi komisije razloženi na različne načine, vključno z nekaterimi, ki se močno približujejo konceptu PPB, je treba zaradi jasnosti in v skladu z okvirom nadzora, upravljanja in načrtovanja proračunsko načrtovanje uspešnosti, kot je bilo splošno razumljeno in uporabljeno, razlikovati od ideje PPB, ki se je pojavila. Izraz »proračunsko načrtovanje uspešnosti« se v nadaljevanju uporablja v zvezi z reformami, ki jih je sprožila Hooverjeva komisija, izraz »programsko načrtovanje« pa se uporablja v povezavi s PPB. Proračunsko načrtovanje uspešnosti je usmerjeno v upravljanje; njegov glavni namen je pomagati upraviteljem oceniti učinkovitost dela operativnih enot s (1) opredelitvijo proračunskih kategorij v funkcionalnem smislu in (2) zagotavljanjem meritev stroškov dela za lažje učinkovito izvajanje predpisanih dejavnosti. Na splošno je njegova metoda partikularistična, tj. zmanjšanje podatkov o stroških dela na diskretne, merljive enote. Programski proračun (PPB) je usmerjen v načrtovanje; njegov glavni cilj je racionalizirati oblikovanje politike z zago-

tavljanjem (1) podatkov o stroških in koristih alternativnih načinov doseganja predlaganih javnih ciljev in (2) merjenjem rezultatov, ki omogočajo učinkovito doseganje izbranih ciljev. Kot sredstvo politike se programsko načrtovanje oddaljuje od preprostih inženirskih modelov učinkovitosti, v katerih je cilj določen, razmerje med vloženim in proizvedenim delom pa je prilagojeno optimalnemu razmerju. Pri PPB je sam cilj spremenljiv; analiza lahko privede do nove izjave o ciljih. Da bi oblikovalci proračuna lahko ocenili stroške in koristi alternativnih možnosti odhodkov, se programsko načrtovanje proračuna osredotoča na agregate odhodkov; podrobnosti pridejo v poštev le, če prispevajo k analizi celotnega (sistema) ali mejnih kompromisov med konkurenčnimi predlogi. Zato je pri tem makroanalitičnem pristopu poudarek na celovitosti in združevanju podatkov v kategorije, ki omogočajo primerjave med alternativnimi kombinacijami odhodkov.

Proračunsko načrtovanje na podlagi uspešnosti izhaja iz stroškovnega računovodstva in znanstvenega upravljanja, programsko načrtovanje pa iz ekonomije in sistemske analize. V literaturi o programskem načrtovanju proračuna je proračun opisan kot orodje upravljanja, proračun pa kot delovni program. V PPB je proračunsko načrtovanje postopek razporejanja med konkurenčnimi zahtevami, proračun pa je izjava o politiki. Kronološko gledano je med razcvetom proračunskega načrtovanja uspešnosti in prvimi izoblikovanimi koncepti programskega načrtovanja proračuna obstajala večletna vrzel. Po prvem Hooverjevem poročilu in zlasti v zgodnjih petdesetih letih prejšnjega stoletja je bilo veliko pisanja o upravnih prednostih proračuna za njegovo uspešnost. Večje zanimanje za programsko proračunsko načrtovanje se je pojavilo šele sredi petdesetih let, ko so številni ekonomisti (med njimi Smithies, Novick in McKean) začeli pozivati k reformi zveznega proračunskega sistema. To, kar so imeli ekonomisti v mislih, ni bilo isto kot Hooverjeva komisija. Komisija je v skladu s svojo upravljavsko perspektivo trdila, da je »pri oblikovanju proračuna najpomembnejše delo ali storitev, ki jo je treba op-

raviti, in koliko bo to delo ali storitev stalo.«²⁵ Mosher je sledil temu mnenju, ko je zapisal: »Osrednja zamisel proračuna za uspešnost je, da je proračunski postopek osredotočen na programe in funkcije, torej na dosežke, ki jih je treba doseči, in na delo, ki ga je treba opraviti.«²⁶ Z vidika načrtovanja pa zagotovo ni najpomembnejše delo ali storitev, ki jo je treba opraviti, temveč cilji ali nameni, ki jih je treba izpolniti z vlaganjem javnih sredstev. Medtem ko se pri proračunskem načrtovanju uspešnosti delo in dejavnosti obravnavajo praktično kot cilji sami po sebi, se pri programskem načrtovanju dela in storitve obravnavajo kot vmesni vidiki, proces pretvorbe sredstev v rezultate. Tako je Novick v Randovem dokumentu iz leta 1954 program opredelil kot »vsoto korakov ali medsebojno odvisnih dejavnosti, ki prispevajo k doseganju določenega cilja. Program je torej končni cilj in je razvit ali načrtovan v smislu vseh elementov, ki so potrebni za njegovo izvedbo.«²⁷ Novick dodaja: »To ni pomen, v katerem se ta izraz zdaj uporablja v državnem proračunu.«

Ker sta vrednotenje uspešnosti in vrednotenje programa različni proračunski funkciji, zahtevata različne metode razvrščanja, ki služijo kot vmesni sloj med predmeti in organizacijami. Dejavnosti se nanašajo na funkcije in delo ločene operativne enote, zato je njihova razvrstitev običajno skladna z organizacijskimi linijami. To je vrsta klasifikacije, ki je najbolj uporabna za upravitelja, ki mora načrtovati nabavo in uporabo virov za proizvodnjo blaga in storitev. Klasifikacije dejavnosti združujejo vse podatke o izdatkih, ki jih upravitelj potrebuje za vodenje svoje enote, v eno samo rubriko. Vrednotenje programov pa zahteva klasifikacijo končnih proizvodov, ki je usmerjena v poslanstvo in cilje države. Ta vrsta klasifikacije morda ni preveč uporabna za vodjo, vendar ima veliko vrednost za oblikovalca proračuna, ki se mora odločiti, kako razporediti omejena sredstva med konkurenčne zahteve. Nekatere razlike med klasifikacijo končnih proizvodov in klasifikacijo dejavnosti je mogoče razbrati s primerjavo obstoječega razporeda dejavnosti obalne straže s predlagano programsko strukturo na zadnji strani biltena

66-3. Struktura dejavnosti, ki je bila razvita pod okriljem proračuna za uspešnost, je prilagojena operativnim odgovornostim obalne straže: operacije plovil, letalske operacije, obrati za popravila in oskrbo ter druge. Predlagana programska struktura je vezana na velike cilje, ki se dosegajo z dejavnostmi obalne straže: iskanje in reševanje, pomoč pri plovbi, kazenski pregon in tako naprej.

Napačno bi bilo domnevati, da tehnike uspešnosti predpostavljajo pripravo programskega proračuna ali da je zdaj mogoče zbirati podatke o uspešnosti brez klasifikacije programov. Kljub temu se je uveljavilo mnenje, da je programski proračun »prehodna vrsta proračuna med ortodoksnim (tradicionalnim) značajem in predmetnim proračunom na eni strani ter proračunom za delovanje na drugi strani.«²⁸ Kammerer in Shadoan poudarjata podobno povezavo. Prvi piše, da proračun za delovanje prenaša programski proračun še korak dlje: v stroške na enoto.²⁹ Shadoan predvideva »izvrševanje proračuna« kot razširitev ... koncepta programskega proračuna, ki mu je bil dodan element merjenja dela na enoto.³⁰ Ti avtorji ne upoštevajo različnih funkcij, ki jih imajo proračuni in programski proračuni za uspešne. Tehnike uspešnosti je mogoče razviti in uporabiti, ne da bi jih uporabljali ali povezali z večjimi programskimi agregati. Stroškovni računovodja ali strokovnjaki za merjenje dela lahko izmeri stroške ali napor, potreben za izvedbo ponavljajoče se naloge, ne da bi se poglobil v namen dela ali njegovo povezavo s poslanstvom organizacije. Merjenje dela – »metoda za vzpostavitev pravičnega razmerja med obsegom opravljenega dela in uporabljeno delovno silo«³¹ – je le malo in posredno povezano s procesom določanja vladne politike na višjih ravneh. Klasifikacije programov so bistveno povezane z oblikovanjem in izvajanjem politike z dodeljevanjem javnih sredstev. Na splošno velja, da se izvršitveno proračunsko načrtovanje ukvarja s procesom dela (katere metode je treba uporabiti), medtem ko se programsko proračunsko načrtovanje ukvarja z namenom dela (katere dejavnosti je treba odobriti).

Morda je prikaz, kaj je bilo preizkušeno in doseženo v okviru izvrševanja proračuna, najzanesljivejši način za opis te razlike. Najprej je proračun za uspešno pojmoval uvedbo klasifikacije dejavnosti, katerih upravljavska naravnost je bila že obravnavana. Drugič, proračunskemu dokumentu so bili dodani narativni opisi programa in uspešnosti. Ti opisi dajejo bralcu proračuna splošno sliko o delu, ki ga bo opravila organizacijska enota, ki zahteva sredstva. Za razliko od analitičnih dokumentov, ki se trenutno razvijajo v okviru PPB, imajo opisi opisno in utemeljitveno funkcijo; ne zagotavljajo objektivne podlage za oceno stroškovne učinkovitosti odhodkov. Dejansko skoraj ni dokazov, da bi se opisi uporabljali za odločanje; zdi se, da so najprimernejši za to, da neinformiranemu zunanjemu opazovalcu omogočijo vpogled v notranje dogajanje.

Tretjič, načrtovanje proračuna za uspešnost je sprožilo številne raziskave merjenja stroškov dela. Največkrat uporabljene, vendar najmanj uporabne so bile podrobne statistike o delovni obremenitvi, ki so jih sestavili upravitelji, da bi upravičili svoje zahteve po dodatnih sredstvih. Na višji ravni uporabnosti so bili posluževanje tehnik znanstvenega upravljanja in stroškovnega računovodstva za razvoj standardov dela in produktivnosti. V ta prizadevanja je bil dolgo vključen Urad za proračun, začeniši z izdajo trilogije priročnikov za merjenje dela leta 1950. Največji razvoj je dosegel v študijah o merjenju produktivnosti, ki so bile objavljene leta 1964. Vse te aplikacije so vsebovale podrobnosti, ki so bile uporabne za vodje z operativnimi ali nadzornimi nalogami, vendar so bile malo uporabne za uradnike na najvišji ravni, ki morajo določiti organizacijske cilje in naloge. Ali res najvišjim uradnikom pomaga, če vedo, da pranje kilograma perila stane 0,07 dolarja ali da povprečni poštni uslužbenec na uro obdela 289 poštnih pošiljk? To so glavni sadovi merjenja uspešnosti, ki imajo pomembno mesto pri upravljanju organizacije. Za operativnega uradnika z omejeno zahtevnostjo svojega dela pomenijo veliko vrednost, za oblikovalca politike, čigar naloga je načrtovati prihodnjo smer delovanja, pa bi prej pomenila breme.

Nazadnje je vodstveno stališče privedlo do znatnih odstopanj od načela PPB, da morajo biti v izkazih odhodkov prikazani celotni stroški sistemov. Zakon o nacionalni varnosti iz leta 1949 (verjetno prvi konkretni rezultat Hooverjevega poročila) je v obrambnem proračunu predpisal ločevanje investicijskih in operativnih stroškov. Poskus države New York je bil, da je v bolnišnici za zdravljenje tuberkuloze s proračunom uspešnosti odhodke ločil na stroškovne centre (koncept, ki izhaja iz poslovnega stroškovnega računovodstva), znotraj vsakega centra pa na stalne in spremenljive stroške. Pri večini meritev delovne sile in dela je bilo delo ločeno od drugih vložkov. Najpomembneje pa je, da so bili v številnih državah in lokalnih skupnostih (in posredno v zveznem proračunu) stroški nadaljevanja obstoječih programov ločeni od stroškov novih ali razširjenih programov. To ločevanje je koristno za menedžerje, ki sestavljajo proračun v smislu povečanj in zmanjšanj od osnove, vendar krši delovno predpostavko programskega načrtovanja proračuna, da je treba vse zahteve v konkurenci za sredstva postaviti eno proti drugi. Podobno so prej omenjene oblike ločevanja smiselne z vidika upravljalca, vendar zmanjšujejo zmožnost načrtovalca, da bi primerjal alternativne odhodke.

Usmeritev za načrtovanje

Zgoraj navedeno je razkrilo nekatere dejavnike, ki so privedli do pojava načrtovalske usmeritve. Na razvoj od upravljavske k načrtovalski usmeritvi so vplivali trije pomembni dogodki:

1. Makro in mikro ekonomska analiza je imela vse večjo vlogo pri oblikovanju fiskalne in proračunske politike.
2. Razvoj novih informacijskih in odločevalskih tehnologij je razširil uporabnost objektivne analize pri oblikovanju politike.
3. Postopno se je pričela konvergenca načrtovalskih in proračunskih procesov.

Keynesova ekonomija z makroanalitičnim poudarkom na vpliv vladnih ukrepov na

zasebni sektor je nastala v ekonomiji podzaposlenosti v času velike depresije. S tem ko so keynesijanci opozorili na možnosti doseganja polne zaposlenosti s fiskalno politiko, so sprožili pomembno preoblikovanje osrednje proračunske funkcije. Od uporabe fiskalne politike za doseganje gospodarskih ciljev je bil le še korak do uporabe proračunskega procesa za doseganje fiskalnih ciljev. Kljub temu je med pojavom in zmago nove ekonomije minila cela generacija. Zamuda pa je izvirala iz zakoreninjenega ideologije uravnoveženega proračuna. Vendar je popolno uresničitev ekonomskega potenciala proračuna na strani prihodkov ovirala statična davčna politika, na strani odhodkov pa statusna politika porabe.

Če je nedavna davčna politika zvezne vlade dokaz, da je nova ekonomija dozorela, je hkrati tudi dokaz, da javni uslužbenci že dolgo ne znajo uporabiti davčne moči kot spremenljivega omejevalnega dejavnika v gospodarstvu. Prej, v normalnih časih, je bila davčna struktura sprejeta kot nekaj danega, naloga davčne analize pa je bila napovedati prihodnje davčne prihodke, da bi ugotovili, koliko bo na voljo za odhodke. Novi pristop obravnava davke kot spremenljivko, ki se periodično spreminja v skladu z nacionalno politiko in gospodarskimi razmerami. Spremembe davčnih stopenj naj ne bi bile odvisne (kot so še vedno v skoraj vseh državah in občinah) od tega, koliko je potrebno za kritje odhodkov, ampak od predvidenega vpliva alternativnih davčnih struktur na gospodarstvo.

Več kot naključje je, da je pojav PPB sledil izrecni uporabi davčne politike za usmerjanje gospodarstva. V makroekonomiji so davki in izdatki zrcalna podoba drug drugega; znižanje davkov in povečanje izdatkov imata primerljive učinke. Zato je vezanost davčne politike na ekonomske vidike neizogibno privedla do podobne obravnave izdatkov. Vendar je bilo (in je še vedno) veliko ovir za uporabo proračuna kot fiskalnega orodja. Prvič, preoblikovanje proračunskega postopka v ekonomsko usmeritev je verjetno upočasnil Zakon o polni zaposlenosti iz leta 1946, ki je ustanovil Svet ekonomskih svetovalcev in nanj prenesel funkcijo fiskalne analize pro-

računskega urada. Institucionalne ločitve med CEA in BOB ter med fiskalno politiko in pripravo proračuna niso nadomestili delovni odnosi, ki bi temeljili na sodelovanju. Ekonomska analiza je imela le majhen vpliv na odhodkovno politiko. Ponudila je nekaj smernic (na primer, da je treba povečati porabo med recesijo) in nekaj zamisli (kot je polica projektov javnih del), vendar se ni vključevala v redne kanale oblikovanja proračuna. Pri pripravi proračuna je šlo predvsem za odzivanje na pritiske agencij glede porabe, ne pa za odzivanje na gospodarske razmere.

Poleg tega so bili odhodki (tako kot davki) obravnavani kot danosti, ki jih je bilo treba določiti na podlagi neomejenih zahtev enot porabe. Ker ni bilo navodil centralne politike, so lahko agencije sprostile svoje zahteve brez predhodnih omejitev centralnih organov in brez operativnega sklopa smernic za načrtovanje. Ko se urad začne ukvarjati s tem vprašanjem, se sooča s pomembno nalogo, da uskladi ocene s predvidenimi sredstvi. Z drugimi besedami, predsedstvo je imelo funkcijo omejevanja proračuna, da bi zmanjšalo zahteve na sprejemljivo raven. Predsednikova vloga je bila podobno omejena. Je varuh zveznega proračunskega načrtovanja. Usmerja hitrost povečevanja porabe, tako da odloča, katere od različnih širitve, ki jih predlagajo agencije, bodo vključene v proračun. Toda kot vratar se predsednik le redko lahko ozre nazaj na postavke, ki so že odšle; njegova pozornost je usmerjena na tiste programe, ki odstopajo od ustaljene osnove. Zaradi svoje omejene vloge niti urad niti predsednik nista mogla v ospredje priprave proračuna postaviti fiskalnih in političnih ciljev.

Ne bo lahko preusmeriti proračunskega načrtovanja iz upravnega postopka za financiranje tekočih programov v postopek odločanja za določanje obsega in smeri javnih ciljev ter udeležbe države v gospodarstvu. Pomemben korak pri prehodu na načrtovanje so bila zaslišanja Skupne gospodarske komisije o zveznem proračunu kot gospodarskem dokumentu, ki so potekala leta 1963. Na teh zaslišanjih in v skladu z njimi v poročilu Skupne gospodarske komisije so bile pri pripravi proračuna raziskane skrite politične

priložnosti. Druga sprememba je bila razširitev časovnih okvirov z večletnimi projekcijami odhodkov, ki so bile uvedene v začetku šestdesetih let prejšnjega stoletja. Nekakšen preboj je bil dosežen z razkritjem, da bo obstoječa davčna struktura prinesla kumulativno vedno večje prirastke neobveznih sredstev po ocenah do leta 1970 do 50 milijard USD, ki bi jih bilo mogoče uporabiti za številne alternativne namene. Koliko sredstev bi bilo treba vrniti zasebnemu sektorju z znižanjem davkov in koliko s povečanjem izdatkov? Kolikšen delež naj bi bil namenjen državam in lokalnim skupnostim v okviru razširjenega sistema zveznih nepovratnih sredstev? Koliko sredstev naj se namenijo za obnovo mest, izboljšanje izobraževanja ali odpravo rasnih krivic? Tradicionalni proračunski sistem ni imel analitičnih orodij, da bi se spopadel s temi vprašanji, čeprav bodo odločitve tako ali drugače sprejete. Razširitev časovnega okvira z enega leta na večletni okvir povečuje možnost, da načrtovanje in analiza vplivata na prihodnje odločitve o odhodkih. V enoletnem obdobju so skoraj vse možnosti zaprte zaradi predhodnih obveznosti; analiza je učinkovita le za prirastke, ki jih zagotavlja povečanje prihodkov, ki se ustvarjajo sami, ali v obsegu, v katerem je mogoče sredstva spremeniti iz ene uporabe v drugo. V daljšem časovnem obdobju pa je na voljo veliko več možnosti in ekonomska analiza lahko igra pomembno vlogo pri določanju načina ukrepanja.

Toliko o makroekonomskih trendih v proračunski reformi. Na mikroekonomskem področju PPB izhaja iz poskusov ekonomistov blaginje, da bi oblikovali znanost o financah, ki bi temeljila na načelu mejne koristnosti. Upali so, da bo takšna znanost zagotovila objektivna merila za določitev optimalne razporeditve javnih sredstev med konkurenčne uporabe. Z ocenjevanjem mejnih stroškov in koristi alternativ (pomoč revnim proti bojnim ladjam v Pigoujevem klasičnem primeru) bi bilo mogoče določiti, katera kombinacija izdatkov prinaša največjo korist. Iskanje funkcije blaginje je bilo konceptualna podlaga za članek iz leta 1940 z naslovom *Pomanjkanje proračunske teorije*, v katerem je V. O. Key opozoril na pomanjkanje teorije, ki

bi določila, ali »dodeliti x dolarjev dejavnosti A namesto dejavnosti B«. ³² Kar zadeva njen neposredni prispevek k proračunski praksi, je bila ekonomija blaginje neuspešna. Konfliktov in zapletenosti političnega življenja ni bilo mogoče prevesti v merilo blaginje ali homogeno porazdelitveno formulo. Vendar so ekonomisti, kot je Arthur Smithies, uporabili njena načela pri pripravi proračuna, čeprav so jim odvzeli normativni in formalni predznak. Smithies je oblikoval proračunsko pravilo, po katerem je treba »predloge za odhodke obravnavati glede na cilje, ki naj bi jih dosegli, in na splošno se končne odločitve o odhodkih ne smejo sprejemati, dokler ni mogoče upoštevati vseh zahtevkov v proračunu«. ³³ PPB je uporaba tega pravila v proračunski praksi. S strukturiranjem odhodkov, ki v programskih kategorijah združuje nadomestne elemente, ter z analizo stroškov in koristi različnih nadomestkov je PPB odprl vrata uporabi marginalne analize pri pripravi proračuna.

Pravzaprav je vrata nekoliko odprl razvoj novih odločitvenih in informacijskih tehnologij, kar je druga točka na seznamu vplivov na razvoj usmeritve načrtovanja. Če ne bi bilo na voljo odločitvene in informacijske zmogljivosti, ki jih zagotavljata analiza stroškov in koristi ter sistemska analiza, bi bil danes PPB verjetno del proračunskega aparata. Nove tehnologije omogočajo obvladovanje ogromnih informacijskih in analitičnih bremen, ki jih nalaga PPB. Kot pripomočki za izračun zagotavljajo metodologijo za analizo alternativ, s čimer širijo obseg odločanja pri oblikovanju proračuna.

Operacijske raziskave, najstarejša od teh tehnologij, so nastale zaradi zapletenih razmer v drugi svetovni vojni, ki so zahtevale optimalno usklajevanje delovne sile, materiala in opreme za doseganje obrambnih ciljev. Operativne raziskave so najbolj uporabne za tiste ponavljajoče se operacije, pri katerih je možnost kvantifikacije največja. Druga tehnologija, analiza stroškov in koristi, je bila v petdesetih letih prejšnjega stoletja intenzivno prilagojena obsežnim naložbam v vodne vire, pozneje pa tudi številnim drugim vladnim funkcijam. Sistemska analiza je najbolj globalna od teh tehnologij. Vključuje spretno

analizo glavnih dejavnikov, ki prispevajo k doseganju medsebojno povezanih ciljev. Sistemska analiza se v obrambnem ministrstvu uporablja pri izbiri oborožitvenih sistemov, lokaciji vojaških oporišč in določanju zahtev za transport z zrakoplovi. Čeprav so člani Rand Corporation v petdesetih letih prejšnjega stoletja večkrat pozvali k splošni razširitvi teh tehnologij v vladne službe, so prav izkušnje Ministrstva za obrambo postavile temelje za sedanjí razmah. Ni dvoma, da je zgodba o uspehu na Ministrstvu za obrambo pospešila prihod PPB za več let ali več. Tretji vplivni tok pri preoblikovanju proračunske funkcije je pomenil zmanjšanje vrzeli med načrtovanjem in pripravo proračuna. Institucionalno in operativno sta načrtovanje in oblikovanje proračuna potekala ločeno. Nacionalna vlada je bila zadržana do kakršnegakoli centralnega načrtovanja, ker se je poistovetila s socialističnim upravljanjem gospodarstva. Najbližje centralni agenciji za načrtovanje je bil Odbor za načrtovanje nacionalnih virov v obdobju 1939-1943. Trenutno sta za načrtovanje na obrambnem in fiskalnem področju odgovorna Svet za nacionalno varnost in Svet ekonomskih svetovalcev. Urad za proračun se je izogibal enotam za načrtovanje: v zveznih državah zato, ker so omejitve dolžniškega financiranja spodbujale ločevanje kapitalskih in operativnih proračunov; v mestih zato, ker so se načrtovalci zaradi svoje strokovne avtonomije in zanimanja za rabo zemljišč razlikovali od proračunskih delavcev.

V vseh vladah je hitrost in naravnost proračunskega načrtovanja odvisna od proračunskega cikla in ne od predvidevanja prihodnjih ciljev. V ponavljajočem se enoletnem proračunskem obdobju so vse finančne odločitve, vključno s tistimi, ki imajo večletne posledice. Zato načrtovanje, če se sploh izvaja, poteka neodvisno od proračunskega načrtovanja in je z njim le malo povezano. ³⁴ Poleg tega proračun in načrtovanje spodbujata različne perspektive: prva je konservativna in negativistična, druga pa inovativna in ekspanzionistična. Kot je zapisal Mosher: »Proračun in načrtovanje sta ustrezna, če ne celo nasprotna. V skrajni obliki eno pomeni varčevanje, drugo pa porabo.« ³⁵

Kljub temu je prišlo do približevanja načrtovanja in proračuna. Eden od dejavnikov je dolgotrajnost razvoja in nabava strojne opreme ter kapitalskih naložb. Večletne projekcije, ki so se začele izvajati pred nekaj leti, so bile delni odgovor na to težavo. Drugi dejavnik je raznolikost vladnih agencij, ki so bile vključene v povezane funkcije. Zaradi tega so nastali različni »ad hoc« usklajevalni sistemi, hkrati pa se je pokazala potreba po stalnih mehanizmih za povezovanje razpršenih dejavnosti. Naslednji dejavnik je bil rast zveznih dejavnosti in izdatkov ter potreba po racionalnem sistemu dodeljevanja. Operativni kodeks načrtovalcev vsebuje tri načela, pomembna za te proračunske potrebe: (1) načrtovanje je usmerjeno v prihodnost; sedanje odločitve povezuje z doseganjem želenega stanja v prihodnosti; (2) načrtovanje v idealnem primeru zajema vse vire, ki so vključeni v doseganje prihodnjih ciljev. Prizadeva si za celovitost. Obsežen načrt je tisti, ki v svoje področje zajema vse pomembne dejavnike; (3) načrtovanje je usmerjeno k ciljem in sredstvom. Razporeditev virov strogo narekujejo cilji, ki jih je treba doseči. Vse to pomeni, da je načrtovanje ekonomski proces, čeprav so načrtovalci bolj usmerjeni v prihodnost kot ekonomisti. Ni presenetljivo, da so načrtovalci ugotovili, da je tradicionalni proračunski sistem pomanjkljiv,³⁶ prav tako ni presenetljivo, da glavne reforme, ki jih prinaša PPB, poudarjajo funkcijo načrtovanja.

Ko smo opisali več trendov nastajajočega prehoda k načrtovalski usmeritvi, je treba omeniti še nekaj zadržkov. Prvič, poudarek na načrtovanju v tem trenutku ni prevladujoč pri pripravi zveznega proračuna. Čeprav PPB poudarja, da je načrtovanje najpomembnejše, PPB sam še ni resnično operativni del proračunskega mehanizma. Sedaj smo pri pripravi proračuna šele na začetku novega obdobja. Drugič, pred tem prehodom ni prišlo do preusmeritve Urada za proračun. Za razliko od prejšnjega prehoda od nadzora k upravljanju, pri katerem je sprememba proračunskih tehnik sledila reviziji vloge urada, je prehod od upravljanja k načrtovanju potekal drugače, najprej uvedba novih tehnik, nato pa preoblikovanje poslanstva urada. Ali bo to zaporedje

oviralo prizadevanja za reformo, ni mogoče predvideti, vendar je treba opozoriti, da v tem primeru Urad ne more preiti na novo poslanstvo z uvedbo popolnoma novega osebja, kot je bilo to v poznih tridesetih in zgodnjih štiridesetih letih prejšnjega stoletja.

Kakšna je razlika?

Izhodišče za avtorja je bilo razlikovanje med starim in novim v proračunu. Razlaga je bila oblikovana v analitičnem smislu, proračunsko načrtovanje pa je bilo zgodovinsko obravnavano v treh fazah, ki ustrezajo trem osnovnim funkcijam proračunskega načrtovanja. V tej analizi je bil narejen poskus opredelitve razlike med obstoječim in novim kot razlika med usmeritvami upravljanja in načrtovanja. V operativnem smislu je razlika, da je osrednji proračunski proces usmerjen v načrtovanje in ne v upravljanje. Prav tako se pojavlja vprašanje, ali sprememba pomeni le nov način sprejemanja odločitev ali tudi drugačne odločitve. Odgovor ni preprost, zlasti ker bo proračunski sistem v prihodnosti sestavljen iz vseh treh funkcij. PPB temelji na predpostavki, da oblika, v kateri so informacije razvrščene in uporabljene, uravnava dejanja proračunskih ustvarjalcev in nasprotno, da bodo zelene spremembe povzročile novosti v vedenju. Če odpravimo predpostavko, da vedenje sledi obliki, se gibanje za PPB skrči na trivialno manipulacijo s tehnikami oblika zaradi oblike brez pomembnega vpliva na vodenje proračunskih zadev.

Vendar je ta domnevna povezava med vlogami in informacijami razmeroma neraziskan vidik literature o PPB. Vedenjska stran enačbe je bila zanemarjena. PPB predvideva, da se bo vsak udeleženec obnašal kot nekakšen proračunski človek, enakovreden klasičnemu ekonomskemu človeku in Simonovemu upravnemu človeku.³⁷ Predpostavlja se, da proračunskega uslužbenca, ne glede na njegov položaj ali vlogo v proračunskem procesu, vodi neomajna zavezanost pravilom učinkovitosti; v vsakem primeru izbere tisto možnost, ki optimizira dodeljevanje javnih sredstev. PPB verjetno preveč mehanično gleda na vpliv oblike na vedenje ter podcenjuje

strateške in volonterske vidike pri oblikovanju proračuna. Na političnem prizorišču se podatki uporabljajo za vplivanje na to, kdo kaj dobi v proračunih in proračunskih sredstvih. Če informacije vplivajo na vedenje, velja tudi obratno. Podatki so namreč bolj sledljivi kot vloge; udeleženci bodo bolj verjetno iskali in uporabljali podatke, ki ustrezajo njihovim željam, kot pa da bi samodejno spremenili svoje vedenje kot odziv na formalne spremembe.

Vse to omejuje, ne pa izničuje vpliv proračunske oblike. Zagovorniki PPB so, verjetno zaradi zavedanja zgornjih omejitev, v pripravo proračuna vključili moške, ki so poklicno zavezani vrstam analiz in norm, ki jih zahtevajo nove tehnike, moške z izkušnjami na področju ekonomije in sistemske analize, ne pa s splošno upravno izobrazbo. PPB si prizadeva za izbiro ustvariti drugačno okolje. Tradicionalno je proračunsko načrtovanje opredelilo svoje poslanstvo z opredelitvijo obstoječe osnove in predlaganih odmkov od nje na način: »Tu smo, kam gremo od tod?« PPB svoje poslanstvo opredeljuje v smislu proračunskih ciljev in namenov: »Kam želimo iti? Kaj bomo naredili, da pridemo do tja?« V tradicionalnih okoliščinah je okolje izbire postopno, v PPB pa načrtno. Verjetno bodo ti različni postopki privedli do različnih proračunskih rezultatov. Proračunski postopek, ki sprejema osnovo in proučuje samo prirastke, bo prinesel z nekaj majhnimi spremembami odločitve o prenosu sedanjosti v prihodnost. Krivulja državnih dejavnosti bo neprekinjena, z malo odstopanji ali prekinitvami. Postopek oblikovanja proračuna, ki se začne s cilji, bo zahteval, da osnova enakovredno tekmuje z novimi predlogi. Odločitve bodo radikalnejše od tistih, ki se sprejemajo v postopnih pogojih. To ne pomeni, da bo vsakoletni proračun brez kontinuitete s preteklim. Treba je upoštevati nepovratne stroške, koristiti radikalnih sprememb pa bodo morale odtehtati stroške prekinitve predhodnih obveznosti. Poleg tega bo zaradi daljšega časovnega obdobja PPB treba velike naložbene odločitve sprejemati več let, pri čemer bo vsako leto predstavljalo delni načrt. Najpomembnejše je, da bodo politične manifestacije nepovratnih stroškov z investiranimi interesi

odvrnile odločitve od radikalnih odstopanj. Konservativnost političnega sistema bo zato težila k zmanjšanju razlik v odločanju med tradicionalnim pristopom in pristopom PPB. Vendar pa bo že sama razpoložljivost analitičnih podatkov povzročila spremembo v ravnovesju gospodarskih in političnih sil, ki sodelujejo pri pripravi proračuna.

Načrtni in inkrementalni pogoji izbire vodijo do še enega razlikovanja. Pri pripravi proračuna, ki je zavezan vzpostavljeni osnovi, je tok proračunskih odločitev naraščajoč in agregativen. Tradicionalno je prvi korak pri sestavljanju proračuna v pričakovanju poziva za pripravo predračuna, da vsak oddelek izda svoj poziv za pripravo in predložitev niza predračunov. Ta poziv doseže najnižjo raven, ki je sposobna sestaviti lastne ocene. Ocene na najnižji ravni tvorijo gradnike za naslednjo raven, kjer se združijo, pregledajo in posredujejo navzgor, dokler se ne doseže najvišja raven in se v celoti sestavi proračun celotnega oddelka. Ker je proračunsko načrtovanje vezano na osnovo, je pristop gradnja od spodaj navzgor smiselni; vsak oceni stroške tistega, kar že počne, in stroške zelenih povečanj. Gradniki so torej elementi odločanja in ne zgolj informacijski elementi, kot se pogosto domneva.

PPB obrne tok informacij in odločitev. Pred objavo razpisa za ocene je treba oblikovati najvišjo politiko, ki omejuje ocene, pripravljene v nadaljevanju. Za vsako nižjo raven izda ustrezna navodila o politiki nadrejena raven pred pripravo ocen. V skladu s tem ima ključni odločevalni proces odločanja o namenih in načrtih navzdol usmerjen in razčlenjen tok. Če naj bi oblikovanje politike potekalo pred pripravo predračunov, bo treba spremeniti porazdelitev proračunskih pristojnosti. Glavne sile Urada za proračun so zdaj namenjene pripravi proračuna; v okviru PPB bodo te sile osredotočene na tisto, kar lahko imenujemo predpriprava faze priprave proračuna, ki se ukvarja s politiko in je pred pripravo proračuna. Eden od korakov, ki so zaznamovali prihod usmeritve v načrtovanje, je bil pred nekaj leti uveden spomladanski predogled, da bi omogočili predhodni pregled programov oddelkov. Če bo priprava

proračuna usmerjena v funkcijo načrtovanja, bo verjetno prišlo do centralizacije oblikovanja politike, tako znotraj oddelkov kot med njimi. Izkušnje Ministrstva za obrambo ponujajo nekaj precedensov za napovedovanje, da bodo vodje oddelkov imeli večja proračunska pooblastila kot doslej, vendar ni trdne podlage za napovedovanje stopnje centralizacije, ki bi lahko izhajala iz sorodnosti ciljev, ki jih zasledujejo številni oddelki. Možno je, da bo osrednjo proračunsko politiko prevzel Urad za proračun, kar se v mnogih agencijah pričakuje, a po drugi strani še ne kaže, da bi bil pripravljen prevzeti to celovito vlogo.

Zaključek

Različne razlike med proračunskimi usmeritvami so prikazane v preglednici. Vse razlike lahko povzamemo z izjavo, da se bo etos proračunskega načrtovanja preusmeril od utemeljevanja k analizi. Na proračunske odločitve bodo v veliko večji meri kot doslej vplivale izrecne izjave o ciljih ter formalno tehtanje stroškov in koristi alternativ.

OPOMBE

1. New York Bureau of Municipal Research, *Making a Municipal Budget* (New York: 1907), str. 9–10.
2. Robert N. Anthony, *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis* (Boston: 1965), str. 16–18.
3. Frederick A. Cleveland, *Evolution of the Budget Idea in the United States*, Annals of the American Academy of Political and Social Science 62 (1915): 16.
4. Ibid., str. 17.
5. See Frank J. Goodnow, *The Limit of Budgetary Control*, Proceedings, Am. Pol. Sci. Assoc. (Baltimore: 1913), p. 72; William F. Willoughby, *Allotment of Funds by Executive Officials, An Essential Feature of Any Correct Budgetary System*, ibid., str. 78–87.
6. U.S. President's Commission on Economy and Efficiency, *The Need for a National Budget* (Washington, D.C.: 1912), str. 210–213.
7. Charles A. Beard, *Prefatory Note*, ibid., str. vii.
8. New York Bureau of Municipal Research, *Some Results and Limitations of Central Financial Control in New York City*, Municipal Research 81 (1917): 10.
9. »Next Steps,« op. cit., str. 39.
10. »Next Steps,« op. cit., str. 39.
11. New York Bureau, *Some Results and Limitations*, op. cit., str. 9.
12. »Next Steps,« op. cit., str. 35.
13. Ibid., str. 7.
14. »Next Steps,« op. cit., str. 39.
15. New York Bureau, *Some Results and Limitations*, op. cit., str. 7.
16. Ibid., str. 9.
17. »Next Steps,« op. cit., str. 30.
18. See A. E. Buck, *Public Budgeting* (New York, 1929), str. 181–188.
19. Charles G. Dawes, *The First Year of the Budget of the United States* (New York, 1923), preface, str. ii.
20. Lent D. Upson, *Half-Time Budget Methods*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science 113 (1924): 72.
21. Wylie Kilpatrick, *Classification and Measurement of Public Expenditure*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science 133 (1936): 20.
22. Glej Harold D. Smith, *The Management of Your Government* (New York, 1945).
23. Public Administration Service, *The Work Unit in Federal Administration* (Chicago, 1937).
24. U.S. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Budgeting and Accounting* (Washington, 1949) str. 8.
25. Ibid.

26. Frederick C. Mosher, *Program Budgeting: Theory and Practice* (Chicago, 1954), str. 79.
27. David Novick, *Which Program Do We Mean in Program Budgeting?* (Santa Monica, 1954), str. 17.
28. Lennex L. Meak and Kathryn W. Killian, *A Manual of Techniques for the Preparation, Consideration, Adoption, and Administration of Operating Budgets* (Chicago, 1963), str. 11.
29. Gladys M. Kammerer, *Program Budgeting: An Aid to Understanding* (Gainesville, 1959), p. 6.
30. Arlene Theuer Shadean, *Preparation, Review, and Execution of the State Operating Budget* (Lexington, 1963), str. 13.
31. U.S. Bureau of the Budget, *A Work Measurement System* (Washington, 1950), str. 2.
32. V. O. Key, Jr., *The Lack of a Budgetary Theory*, *Am. Pol. Sci. Rev.* 34 (1940): 1138.
33. Arthur Smithies, *The Budgetary Process in the United States* (New York, 1955), str. 16.
34. Mosher, op. cit., str. 47–48.
35. Ibid., str. 48.
36. See Edward C. Banfield, *Congress and the Budget: A Planner's Criticism*, *Am. Pol. Sci. Rev.* 43 (1949): 1217–1227.
37. Herbert A. Simon, *Administrative Behavior* (New York, 1957).

Organizacije prihodnosti

Warren Bennis

Pred kratkim sem napovedal, da bomo v naslednjih 25 do 50 letih sodelovali pri koncu birokracije, kot jo poznamo, in pri vzponu novih družbenih sistemov, ki bodo bolj ustrezali zahtevam industrializacije 20. stoletja.¹ Ta napoved je temeljila na evolucijskem načelu, da vsaka doba razvije organizacijsko obliko, ki ustreza njenemu geniju, in da prevladujoča oblika piramidalne hierarhične organizacije, ki jo sociologi imenujejo birokracija, večina poslovnih pa »ta prekleta birokracija«, ne ustreza sodobni realnosti. Zdaj se zavedam, da je moja napoved že izrazita realnost, kot jo je napovedala praksa. Rad bi pojasnil, da z izrazom birokracija mislim na tipično organizacijsko strukturo, ki usklajuje poslovanje večine človeških organizacij, ki jih poznamo: različne industrije, vlade, univerze, laboratorije za raziskave in razvoj, vojske, verske in prostovoljne organizacije in druge. Birokracija, kot jo imenujem tukaj, je koristen družbeni izum, ki je bil med industrijsko revolucijo izpopolnjen za organizacijo in vodenje dejavnosti poslovnega podjetja. Max Weber, nemški sociolog, ki je ob prelomu stoletja razvil teorijo birokracije, jo je opisal kot družbeni stroj. Birokratski »model stroja« se je razvil kot odziv na osebno podrejanje, nepotizem, krutost ter muhaste in subjektivne presoje, ki so se v začetku industrijske revolucije pogosto izdajale za vodstvene prakse. Birokracija je nastala zaradi potrebe po večji predvidljivosti, redu in natančnosti. To je bila organizacija, ki je bila idealno prilagojena vrednotam in zahtevam viktorijanskega imperija. Tako kot se je birokracija pojavila kot ustvarjalni odziv na radikalno novo dobo, se danes pred naši-

mi očmi pojavljajo nove organizacijske oblike. Najprej bom skušal pokazati, zakaj bodo okoliščine našega sodobnega industrializiranega sveta povzročile zaton birokracije in prisilile k ponovnemu razmisleku o novih organizacijskih strukturah. Nato bom predlagal okvirni model organizacije prihodnosti. Na koncu bom predstavil nove naloge in izzive za vodjo usposabljanja in razvoja.

Zakaj je birokracija ranljiva?

Birokracijo ogrožajo vsaj štiri pomembne grožnje: prva je človeška, v bistvu psihološka, druge tri pa izhajajo iz sprememb v našem okolju: (1) hitre in nepričakovane spremembe, (2) rast velikosti, kjer obseg tradicionalnih dejavnosti organizacije ne zadošča za vzdrževanje rasti, in (3) kompleksnost sodobne tehnologije, kjer je potrebno povezovanje dejavnosti in oseb z zelo različnimi, visoko specializiranimi kompetencami.²

Hitre in nepričakovane spremembe

Morda bo dovolj, če navedemo zgolj eksplozijo znanja in prebivalstva. Vendar pa so še bolj povedni naslednji statistični podatki:

- Naša produktivnost na delovno uro se podvoji skoraj vsakih 20 let in ne vsakih 40 let, kot je veljalo pred drugo svetovno vojno.
- Samo zvezna vlada je leta 1965 porabila 16 milijard za raziskave in razvoj, do leta 1980 pa jih bo porabila 35 milijard.
- Časovni zamik med tehničnim odkritjem in priznanjem njegove komercialne uporabe je bil 30 let pred prvo svetovno vojno, 16 let med obema vojnoma in 9 let po drugi svetovni vojni.
- Leta 1946 je imelo le 30 mest na svetu več kot milijon prebivalcev. Danes jih je 80. Leta 1930 je bilo na vsaki kvadratni milji zemeljske površine 40 lju-

Vir: Vir: Kadrovska uprava (september-oktober 1967). Ponatis z dovoljenjem International Personnel Management Association, 1617 Duke Street, Alexandria, VA 22314. Avtorske pravice © 1967 International Personnel Management Association.

di. Danes jih je 63. Do leta 2000 naj bi jih bilo 142.

Rast v velikosti Organizacije so postale ne le večje, ampak tudi bolj zapletene in mednarodne. Podjetja, kot so Standard Oil of New Jersey (s 57 tujimi podružnicami), Socony Mobil, National Cash Register, Singer, Burroughs in Colgate Palmolive, več kot polovico svojega dohodka ali zaslužka ustvarijo s prodajo v tujini. Dolg seznam drugih podjetij, kot so Eastman Kodak, Pfizer, Caterpillar Tractor, International Harvester, Corn Products in Minnesota Mining and Manufacturing, ustvarijo od 30 do 50 odstotkov svoje prodaje v tujini.³ Prodaja podjetja General Motors ni le devetkrat večja od prodaje podjetja Volkswagen, ampak je tudi večja od bruto nacionalnega proizvoda Nizozemske in precej večja od prodaje stotih drugih držav. Če je sonce zašlo nad britanskim imperijem, bo trajalo še dolgo, preden bo zašlo nad imperiji General Motors, ITT, Royal Dutch/Shell in Unilever.

Današnje dejavnosti zahtevajo osebe z zelo raznolikimi in visoko specializiranimi kompetencami Iz študij trgov dela in poklicne mobilnosti je mogoče razbrati številne dramatične primere. V nekem trenutku v zadnjem desetletju so ZDA postale prva država na svetu, ki je zaposlovala več ljudi v storitvenih poklicih kot v proizvodnji materialnih dobrin. Primeri tega trenda so:

- Na področju izobraževanja se je število zaposlenih med letoma 1950 in 1960 povečalo bolj kot skupno število zaposlenih v jeklarski, bakreni in aluminijasti industriji.
- Na področju zdravstva je bilo povečanje zaposlenih med letoma 1950 in 1960 večje od skupnega števila zaposlenih v avtomobilski industriji v obeh letih.
- V finančnih podjetjih je bilo povečanje zaposlenih med letoma 1950 in 1960 večje od skupnega števila zaposlenih v rudarstvu v letu 1960.⁴

Hitre spremembe, hitra rast in povečanje števila strokovnjakov: s temi tremi logistič-

nimi pogoji lahko pričakujemo zmanjšanje birokracije.

Spremembe v vedenju vodstvenih delavcev

Prej sem omenil četrti dejavnik, za katerega se je zdelo, da sledi ostalim, čeprav so njegova natančna velikost, narava in predhodniki bolj nejasni zaradi relativne težavnosti pri dodeljevanju števil. Ta dejavnik izhaja iz osebnega opažanja, da se je v zadnjem desetletju temeljito spremenila osnovna filozofija, na kateri temelji ravnanje vodij. Sprememba filozofije se najbolj odraža v:

- novem konceptu *človeka*, ki temelji na boljšem poznavanju njegovih zapletenih in spremenljivih potreb ter nadomešča preveč poenostavljeno predstavo o človeku na gumb;
- novem pojmovanju *moči*, ki temelji na sodelovanju in razumu ter nadomešča model moči, ki temelji na prisili in grožnji;
- novem konceptu *organizacijskih vrednot*, ki temelji na humanističnih demokratičnih idealih in nadomešča depersonaliziran mehanistični sistem vrednot birokracije.

Te transformacije človeka, moči in vrednot so bile v vodstvenih krogih intelektualno široko sprejete. V številnih organizacijah so povzročile mnoge premisleke. Številne velike organizacije so jih uporabile kot podlago za oblikovanje politike. Ta filozofija očitno ni združljiva z birokratskimi praksami. Glavni vzrok za ta premik v filozofiji vodenja ne izvira s knjižne police, temveč iz vodje samega. Mnogi vedenjski znanstveniki, kot sta McGregor ali Likert, so pojasnili in izrazili, celo uzakonili tisto, kar so menedžerji le napol zaznali sami pri sebi. Prepričan sem, da je uspeh McGregorjeve knjige *The Human Side of Enterprise* temeljil na redki empatiji do velikega števila menedžerjev, ki so hrepeneli po alternativni -mehanističnemu pojmovanju avtoritete. (Glej sliko 1.) Predvideval je živo utopijo pristnejših človeških odnosov, kot jih dopušča večina organizacijskih praks. Poleg

tega sumim, da želja po odnosih nima veliko opraviti s profitnim motivom, čeprav se pogosto racionalizira kot tak.⁵ Pravi vzgib za te spremembe izhaja iz nekaterih močnih potreb, ne le po humanizaciji organizacije, temveč po uporabi organizacije kot talilnika za osebno rast in razvoj za samouresničitev.⁶

Osnovni problemi organizacije

Zaradi teh sprememb, ki vplivajo na organizacije prihodnosti, se pojavljajo novi problemi in naloge. Menim, da jih lahko razdelimo na pet glavnih kategorij, ki si jih predstavljam kot ključne naloge, s katerimi se bodo v prihodnosti soočale organizacije.

| SLIKA 1 |

Človeški problemi, s katerimi se soočajo sodobne organizacije

PROBLEM	BIROKRATSKE REŠITVE	NOVI POGOJI 20. STOLETJA
<i>Integracija.</i> Problem, kako združiti potrebe posameznika in cilje organizacije.	Ni rešitve, ker ni problema. Posameznik je poenostavljen, saj velja za pasivno orodje. Napetost med »osebnostjo« in vlogo se ne upošteva.	Nastanek humanističnih znanosti in razumevanje človekove kompleksnosti postajajo naraščajoče težnje. Humanistično-demokratski etos.
<i>Družbeni vpliv.</i> Problem porazdelitve moči ter virov moči in avtoritete.	Izrecno se zanaša na pravno racionalno moč, vendar implicitno uporablja prisilno moč. V vsakem primeru gre za zmeden, dvoumen in spremenljiv kompleks pristojnosti, prisile in pravnega kodeksa.	Ločitev upravljanja od lastništva. Vzpon sindikatov in splošnega izobraževanja. Negativni in nenamerni učinki avtoritarne vladavine.
<i>Sodelovanje.</i> Problem izdelave mehanizmov za nadzor konfliktov.	Pravilo hierarhije za reševanje sporov med rangi in pravilo usklajevanja za reševanje sporov med horizontalnimi skupinami. Zvestoba birokraciji.	Specializacija in profesionalizacija ter večja potreba po medsebojni odvisnosti. Vodenje je preveč kompleksno za vladavino enega človeka ali vsevednost.
<i>Prilagoditev.</i> Problem ustreznega odziva na spremembe, ki jih povzroča okolje.	Okolje je stabilno, preprosto in predvidljivo; naloge so rutinske. Prilagajanje spremembam poteka naključno in priložnostno. Veliko je nepričakovanih posledic.	Zunanje okolje podjetja je bolj »turbulentno«, manj predvidljivo. Hitrost tehnoloških sprememb brez primere.
<i>»Revitalizacija.«</i> Problem rasti in propadanja.	Temeljna predpostavka, da bo prihodnost gotova in podobna, če ne celo bolj podobna preteklosti.	Zaradi hitrih sprememb tehnologij, nalog, delovne sile, surovin, družbenih norm in vrednot, ciljev podjetja in družbe je nujna stalna skrb za proces revizije.

1. Vključevanje zajema celotno paleto vprašanj, povezanih s spodbudami, nagradami in motivacijo posameznika ter s tem, kako se organizacija uspešno ali neuspešno prilagaja tem potrebam. Z drugimi besedami, gre za razmerje med posameznikovimi potrebami in organizacijskimi zahtevami, ki ustvarja transakcijo, zadovoljivo za oba. Problem integracije raste iz naše konsenzualne družbe, v kateri ima osebni odnos pomembno vlogo, ko se skrbi za posameznikovo dobrobit, saj je cenjen ne le v fizičnem smislu ampak tudi kot moralno celovita osebnost.
2. Problem družbenega vpliva je problem moči in kako je ta porazdeljena. Gre za zapleteno vprašanje, ki je živo in kontroverzno, deloma zaradi etične komponente, deloma pa zato, ker je študije o vodenju in porazdelitvi moči mogoče razlagati na različne načine in skoraj vedno na način, ki sovpada z lastnimi predsodki (vključno s kulturno naklonjenostjo demokraciji). Vprašanje moči je treba resno premisliti zaradi dramatičnih sprememb, ob katerih možnost vladavine močnega posameznika ni nujno slaba, ampak je nepraktična. Pri tem imam v mislih spremembe v vlogi najvišjega vodstva. Peter Drucker je pred več kot 12 leti naštel 41 glavnih odgovornosti glavnega izvršnega direktorja in izjavil: »90 odstotkov težav, ki jih imamo z delom glavnega izvršnega direktorja, izvira iz naših predsodkov o enoumnem šefu.«⁷ Zaradi širjenja proizvodne industrije, vpliva nove tehnologije in mednarodnega poslovanja je enoumno upravljanje neobičajno, če ne celo zastarelo.
3. Problem sodelovanja raste iz istih družbenih procesov: konfliktov in stereotipov ter centrifugalnih sil, ki ločujejo narode in skupnosti. Zavirajo jih prikriti, pogosto brezplodni in vedno hromeči mehanizmi reševanja konfliktov: izogibanje reševanja ali

prikrivanje konfliktov, onemogočanje šibkejši strani s strani močnejše, sterilni kompromisi ter ohlapni zapisi in koalicije. Ko organizacije postajajo bolj zapletene, se drobijo in delijo, gradijo plemenske vzorce in simbolne kode, ki pogosto delujejo tako, da izključujejo druge (skrivnosti in žargon), občasno pa izkoriščajo razlike za notranjo (vedno krhko) harmonijo. Nekatere velike organizacije je dejansko mogoče razumeti le z analizo njihovih kriminalnih zgodb, klik in satelitov, ko se v sosednja interesna področja podajajo pod krinko teme in v strahu pred prevzemom. Disfunkcionalni medskupinski spori se tako zlahka vzpostavijo, da se sprašujemo, ali imajo korenine v naši arhaični dediščini, ko se je človek z nepopolnim simbolnim kodom in zgodnjo zavestjo boril za svoje ozemlje. Robert R. Blake je v svojih poskusih pokazal, kako preprosto je spodbuditi konflikt in kako težko ga je ustaviti.⁸ Vzemite dve skupini ljudi, ki še nikoli nista bili skupaj, in jima daste nalogo, ki jo bo ocenjevala nepristranska žirija. V manj kot eni uri se vsaka skupina spremeni v tesno povezano enoto z vsemi simptomi notranje skupine. Na svoj prispevek gledajo kot na mojstrovino, izdelek druge skupine pa se jim zdi običajen. Drugi postane sovražnik, razvija se razmerje: »Mi smo dobri, oni so slabi. Mi imamo prav, oni nimajo.«⁹ Jaap Rabbie, ki na Univerzi v Utrechtu izvaja poskuse o predhodnikih medskupinskih konfliktov, je presenečen nad lahkoto, s katero se razvijejo konflikti in stereotipi.¹⁰ V eksperimentalno sobo pripelje dve skupini in eni razdeli zelene tablice in zelena pisala ter jo imenuje zelena skupina, drugi skupini pa razdeli rdeča pisala in rdeče priponke z imeni ter jo imenuje rdeča skupina. Skupini med seboj ne tekmujeta niti ne sodelujeta. Le nekaj minut se ne vidijo, medtem ko v tišini

izpolnjujejo vprašalnik. Za aktivacijo obrambnih sposobnosti in strahu je potrebnih le 10 minut. V nedavnem eseju o vedenju živali Erikson razvije zamisel o »psevdovrstnosti«, ¹¹ da se taki ljudje obnašajo, kot da bi bile ločene vrste, že ustvarjene z nadnaravnimi nameni. Trdi:

»Človek se je razvijal (s kakršno koli vrsto evolucije in iz kakršnih koli prilagoditvenih razlogov) v obliki »psevdovrstnosti«, tj. v plemenu, klanu ali razredu. Tako se pri vsakem od njih ne razvije le poseben občutek identitete, temveč tudi prepričanje, da je nosilec človeške identitete, ki se pred drugimi skupinami okrepi s predsodki, ki jih označujejo kot zunajspecifične in škodljive za pristno človeško prizadevanje. Paradoksalno pa je, da je novorojeni človek (če uporabimo izraz Ernsta Mayra) generalistično bitje, ki bi ga lahko uvrstili v katero koli »psevdovrsto«, zato se mora v podaljšanem otroštvu specializirati...«

V sodobnih organizacijah je veliko »psevdovrst«, skupin strokovnjakov, ki jih povezuje iluzija edinstvene identitete in so nagnjeni k temu, da na druge gledajo z nezaupanjem in sumničavostjo. Odkriti je treba načine za vzgojo generalistov in diplomatov ter najti učinkovita sredstva za obvladovanje neizogibnih konfliktov in zmanjševanje psevdokonfliktov. To ne pomeni, da se je konfliktom vedno mogoče izogniti in da so disfunkcionalni, saj nekateri lahko vodijo k produktivnim in ustvarjalnim ciljem.

4. Problem prilagajanja je posledica našega turbulentnega okolja. Piramidalna struktura birokracije, kjer je bila moč skoncentrirana na vrhu, se je zdela popolna za vodenje železnice. In nedvomno je bila in še vedno je za rutinizirane naloge devetnajstega in zgodnjega dvajsetega stoletja birokracija nadvse primerna družbena ureditev. Vendar danes namesto mirnega in predvidljivega okolja prevladuje dina-

mično in negotovo okolje, v katerem se pogloblja soodvisnost med gospodarskimi in drugimi vidiki družbe.

5. Končno, problem revitalizacije, o kateri Alfred North Whitehead pravi:

»Umetnost svobodne družbe je najprej v ohranjanju simbolnega kodeksa, nato pa v neustrašnosti revizije. . . Družbe, ki ne morejo združiti spoštovanja do svojih simbolov s svobodo revizije, morajo na koncu propasti. . .«

Rast in propad sta predzadnja pogoja sodbne družbe. Organizacije in tudi družbe se morajo ukvarjati s tistimi družbenimi strukturami, ki spodbujajo živahnost, odpornost in neustrašnost revizije. Uvedel sem izraz revitalizacija, da bi zajel vse družbene mehanizme, ki stagnirajo in se obnavljajo s procesom tega cikla. Elementi revitalizacije so:

- Sposobnost učenja iz izkušenj ter kodificiranja, shranjevanja in priključa ustreznega znanja.
- Sposobnost naučiti se, kako se učiti, tj. razviti metodologije za izboljšanje učnega procesa.
- Sposobnost pridobivanja in uporabe mehanizmov povratnih informacij o uspešnosti, razvijanje procesne usmerjenosti, skratka, samoanaliziranje.
- Sposobnost usmerjanja lastne usode.

Te lastnosti imajo veliko skupnega s tistim, kar John Gardner imenuje samoobnova. Za organizacijo to pomeni zavestno pozornost do lastnega razvoja. Brez načrtovane metodologije in izrecne usmeritve podjetje ne bo uresničilo svojega potenciala.

Integracija, porazdelitev moči, sodelovanje, prilagajanje in revitalizacija so glavni človeški problemi naslednjih 25 let. Od tega, kako se bodo organizacije spopadale s temi nalogami in jih obvladovale, bosta nedvomno odvisna uspešnost in rast podjetja.

Organizacije prihodnosti¹²

Glede na to bi rad predstavil nekatere pogoje, ki bodo določali organizacijsko življenje v naslednjih dveh ali treh desetletjih.

1. Okolje Hitre tehnološke spremembe in diverzifikacija bodo pripeljale do prepletanja vlade s podjetji. Značilna bodo partnerstva med vlado in podjetji, ki bo predstavljalo mešano gospodarstvo. Zaradi obsežnosti in stroškov projektov bo manj enakih enot, ki se bodo potegovala za iste kupce in prodajalce. Organizacije bodo postale bolj soodvisne. Štiri glavne značilnosti okolja so:

- medsebojna odvisnost namesto konkurence,
- turbulenca in negotovost namesto pripravljenosti in gotovosti,
- velika podjetja namesto malih,
- kompleksna in večnacionalna podjetja namesto preprostih nacionalnih podjetij.

2. Značilnosti prebivalstva Najbolj značilna lastnost naše družbe je, da postaja vedno bolj izobražena. V 15 letih bosta dve tretjini prebivalstva, ki živi v metropolitanskih območjih, obiskovali fakulteto. Izobraževanje odraslih narašča še hitreje, verjetno zaradi stopnje strokovne zastarelosti. Killianovo poročilo je pokazalo, da je povprečen inženir potreboval za nadaljnje izobraževanje le 10 let po pridobitvi diplome. Za izkušene zdravnike, inženirje in vodstvene delavce bo postalo skoraj rutina, da se vsaki dve ali tri leta vrnejo v šolo in se izpopolnjujejo. Približno 50 univerz in ducat velikih korporacij ponuja nadaljevalne tečaje vodenja za uspešne ljudi v srednjem in višjem poslovnem rangu. Pred drugo svetovno vojno sta obstajala le dva takšna programa, oba nova in oba sta si prizadevala pridobiti študente. Pred petdesetimi leti je izobraževanje veljalo za nedelo, intelektualci na plačilni listi pa za nepotrebne stroške. Spodbujanje izobraževanja je danes nujno. Kot je nedavno poudaril minister za delo Wirtz, lahko računalniki opravijo delo večine srednješolcev ceneje in učinkoviteje, a preživetje podjetja je odvisno od učinkovitega izkoriščanja moči možganov. Še ena značilnost prebivalstva, ki nam bo pomagala razumeti organizacije prihodnosti, je vse večja poklicna mobilnost. Enostavnost prevoza s potrebami dinamičnega okolja drastično spreminja idejo o stalnosti delovnega mesta ali zasidranosti v njem.

3. Delovne vrednote Zaradi višje stopnje izobrazbe in mobilnosti se bodo spremenile vrednote, povezane z delom. Ljudje bodo bolj intelektualno predani svoji poklicni karieri in bodo verjetno zahtevali več vključenosti, sodelovanja in avtonomije.

Prav tako bodo bolj usmerjeni k drugim in bodo za svoje norme in vrednote bolj kot iz tradicije izhajali iz neposrednega okolja. Bolj se bomo zanašali načasne družbene dogovore.¹³ »Raje bomo imeli odnose kot sorodnike.«

4. Naloge in cilji Naloge organizacije bodo bolj tehnične, zapletene in neprogramirane. Namesto na mišice se bodo zanašale na razum. Preveč bodo zapletene, da bi jih ena oseba lahko razumela, kaj šele nadzorovala. Zahtevale bodo sodelovanje strokovnjakov v okviru projekta ali skupinske oblike organizacije. Cilji se bodo zapletli. Podjetja se bodo vse bolj ukvarjala s svojo prilagoditveno ali inovativno-ustvarjalno sposobnostjo. Poleg tega bo treba oblikovati meta cilje; to so nadcilji, ki oblikujejo in zagotavljajo podlago za strukturo ciljev. Na primer, en metacilj je lahko sistem za odkrivanje novih in spreminjajočih se ciljev; drug metacilj je lahko sistem za odločanje o prednostnih nalogah med cilji. Zaradi različnih standardov organizacijske učinkovitosti je mogoče pričakovati več konfliktov in protislovij. Eden izmed razlogov je, da se strokovnjaki običajno bolj poistovetijo s cilji svojega poklica kot s cilji svojega neposrednega delodajalca; kot primer lahko navedemo univerzitetne profesorje. Na univerzi lahko pride do konflikta med poučevanjem in raziskovanjem. Pogosto več profesorjevega dohodka izhaja iz zunanjih virov, kot so fundacije in svetovalno delo. Profesorji običajno niso dobri možje podjetja, saj svojo zvestobo delijo med svoje poklicne vrednote in organizacijske cilje.

5. Organizacija Družbena struktura organizacij prihodnosti bo imela nekatere edinstvene značilnosti. Ključna beseda bo začasen, ker bodo obstajali prilagodljivi, hitro spreminjajoči sečasni sistemi. To bodo delovne skupine, organizirane okoli problemov, ki jih bodo reševale skupine relativno neznanih ljudi, ki bodo predstavljali razno-

lik nabor strokovnih znanj. Organizirane bodo po organskem in ne mehanskem modelu; razvijale se bodo kot odziv na problem in ne na programirana pričakovanja glede vlog. Izvršni direktor bo postal koordinator ali povezovalac med različnimi delovnimi skupinami. To mora biti človek, ki zna govoriti različne jezike raziskovanja, zna posredovati informacije in posredovati med skupinami. Ljudje ne bodo ocenjeni po vertikali glede na položaj in status, temveč fleksibilno in funkcionalno glede na sposobnosti in strokovno usposobljenost. Organizacijske sheme bodo sestavljene iz projektnih in ne funkcionalnih skupin. Ta trend je že danes viden v letalski in gradbeni industriji ter v številnih strokovnih in svetovalnih podjetjih. Prilagodljivi, probleme rešujoči, začasni sistemi različnih profilov, ki jih povezujejo strokovnjaki za usklajevanje in ocenjevanje nalog v organskem toku, to je organizacijska oblika, ki bo postopoma nadomestila birokracijo, kot jo poznamo. Ker mi ne pride na misel nobena ustrežna besedna zveza, to imenujem organsko-adaptivna struktura.

6. Motivacija Organsko prilagodljiva struktura naj bi dvignila motivacijo in s tem učinkovitost, saj omogoča zadovoljstvo, ki je neločljivo povezano z nalogo. Med potrebo izobraženega posameznika po smiselnih, zadovoljujočih in ustvarjalnih nalogah ter prožno organizacijsko strukturo obstaja harmonija. Vendar pa se bo zmanjšala tudi zavezanost delovnim skupinam, saj bodo te skupine, kot sem že omenil, prehodne strukture. Predvidevam, da se bodo v organskem prilagodljivem sistemu ljudje naučili razvijati hitre in intenzivne odnose na delovnem mestu in se naučili prenašati izgubo trajnejših delovnih odnosov. Zaradi dodatne dvoumnosti vlog bo treba porabiti čas za nenehno ponovno odkrivanje ustrezne organizacijske mešanice. Ameriška izkušnja mejnih sosedov nas navsezadnje pripravlja na to, zato se mi začasni sistemi ne zdijo tako velik odklon. Ni nujno, da so ta kratkotrajna srečanja bolj površna kot dolgotrajna in stalna. Videl sem že preveč ljudi, ki so dolga leta zasedali sosednje pisarne, a se nikoli niso zares srečali ali doživeli drug drugega. Gledajo se z enakimi

praznimi pogledi, kot ljudje na avtobusih in podzemni železnici, in morda so kot potniki, ki čakajo na svoj izhod. Za Evropejce je ta vidik ameriškega življenja običajno frustrirajoč. Neki nemški priseljenec mi je povedal o svojem razočaranju nad legendarno prijaznimi Američani. Na svoji prvi zabavi v tej državi je srečal posebej simpatičnega kolega in zapletla sta se v topel pogovor, ki je trajal več ur. Nazadnje sta morala oditi na svoje domove, vendar se kot sorodni duši nista mogla ločiti. Odšla sta na mestno ulico in se v mrzli zimski noči sprehajala z drgetajočimi zobmi. Ker sta oba otrdela od mraza, je Američan poklical taksi in s pozdravom odšel. Evropejec je bil osupel. Ni vedel, kako je njegovemu novemu prijatelju ime, nikoli ga ni več ne videl ne slišal. »To je tvoje ameriško prijateljstvo,« mi je rekel in imel prav. Ameriško prijateljstvo je: intenzivno, spontano, popolnoma angažirano, nepredvidljivo po dolžini, in ga ni mogoče nadzorovati. So dogodki, ki spontano zažarijo, nekaj časa trajajo in v trenutku izginejo, nato nastopi nova priložnost in z njo nov dogodek. Švicarka v filmu Maxa Frischa *I'm Not Stiller* je povzela takole: »Očitno vsi ti iskreni in lahkotni ljudje od človeškega odnosa ne pričakujejo ničesar drugega. Ni nobene potrebe, da bi ta prijateljski odnos še naprej rasel ali trajal.«¹⁴

Zahteve za usposabljanje v organizacijah prihodnosti

Kako lahko najbolje načrtujemo organizacijski razvoj, ki ga napovedujem? In kako lahko direktorji za usposabljanje in razvoj vplivajo na to usodo in jo usmerjajo? Nekaj je jasno: vloga vodje za usposabljanje in razvoj se bo bistveno spremenila. Oglejmo si nekaj novih zahtev.

1. Usposabljanje za spremembe Naša generacija se odlikuje po tem, da je zavezana spremembam v mislih in dejanjih. Razmišljam, ali lahko vodje usposabljanja in razvoja razvijejo izobraževalni proces, ki:

- nam pomaga, da se poistovetimo s procesom prilagajanja brez strahu, da bi izgubili svojo identiteto;

- povečuje toleranco za dvoumnost brez strahu, da bi izgubili intelektualno mojstrstvo;
- poveča našo sposobnost sodelovanja brez strahu pred izgubo individualnosti;
- razvija pripravljenost za sodelovanje v lastnem družbenem razvoju ob hkratnem prepoznavanju neizprosnihih sil.

Povedano drugače, zdi se mi, da bi se morali usposabljanje za odnos do raziskovanja in novosti, ne pa za posebno vsebino dela; usposabljanje za spremembe pomeni razvijanje učečih se ljudi.

2. Sistemsko svetovanje Zdi se mi, da se vodstvo s kadrovskimi oddelki ni uspelo spoprijeti z realnostjo socialnih sistemov. Nerodno je to trditi po desetletjih raziskav, ki so to pokazale in potrdile. Dokazali smo: da se produktivnost lahko spreminja s skupinskimi normami, da učinki usposabljanja zbledijo in se poslabšajo, če cilji usposabljanja niso združljivi s cilji socialnega sistema, da je skupinska povezanost močan motivator, da so medskupinski konflikti glavni problem sodobne organizacije, da posamezniki velikokrat izhajajo iz svoje osnovne delovne skupine, da se identifikacija z delovno skupino izkaže za edini stabilni napovednik produktivnosti in tako naprej. Vendar se ti dokazi tako pogosto ignorirajo, da lahko samo sklepam, da je nekaj naravno boljšega v tem, da se viri vseh težav iščejo v posamezniku in da se situacije diagnosticirajo kot funkcije okvarjenih posameznikov in ne kot simptomi nepravilno delujočih družbenih sistemov. Če tega refleksa ne zaustavimo, ima lahko resne posledice. V teh novih organizacijah, kjer se bodo vloge nenehno spreminjale in bodo zagotovo dvoumne, kjer bodo spremembe v enem podsistemu jasno vplivale na druge podsisteme, kjer je treba usklajevati in povezovati različne večnacionalne dejavnosti, kjer posamezniki hkrati opravljajo več vlog in članstev v skupinah (in je konflikt vlog endemičen), je treba razviti sistemski vidik. Tako kot pri problematičnem otroku ni več mogoče doseči trajne spremembe, ne da bi obravnavali celotno družino, tudi na vedenje posameznika ne bo mogoče vpliva-

ti, ne da bi delali z njegovim posameznim podsistemom. To pomeni, da morajo naši vodje usposabljanja in razvoja v prihodnosti opravljati naloge sistemskih svetovalcev.

3. Spreminjanje motivacije Stopnja včlanjevanja strokovno-tehničnih in vodstvenih delavcev v organizacije je višja kot pri kateri koli drugi zaposlitveni kategoriji. Čeprav ni povsem jasno, kaj jih motivira, se pojavljata dva pomembna dejavnika. Prvi je močna želja po tem, da bi se poklicno uveljavili, da bi jih strokovni sodelavci spoštovali. Zvestoba organizaciji se lahko poveča, če ta spodbuja strokovno rast. Tako bo dobro delovno mesto spominjalo na nadstandardno šolo, v kateri bo veliko zrelih, starejših sodelavcev in v kateri zaposleni ne bo delal le zato, da bi zadovoljil zahteve organizacije, temveč predvsem zahteve stroke, ki ji pripada. Drugi dejavnik vključuje prizadevanje za samouresničitev, za osebno rast, ki morda ni povezana z nalogami. Dobro se zavedam, da ta pripomba postavlja pod vprašaj štiri stoletja zakoreninjeno protestantsko etiko. In zdi se mi negotovo, kako (ali celo če sploh) lahko te potrebe izpolni organizacija. Vendar pa moramo upati na družbene izume, ki bodo zadovoljili te nove želje. Usposabljanje mora prevzeti več odgovornosti za odnos do nadaljnega izobraževanja, da ne bo veljalo za retro, temveč za naravni in neizogibni odnos do dela. Ideja, da ima izobraževanje končno točko in da so odrasli z jim končali, je staromodna. Pojem »osipnik« bi bilo treba na novo opredeliti, tako da bi pomenil vsakogar, ki se ni vrnil v šolo. Ne glede na to, kako bo rešeno vprašanje poklicne in osebne rasti, je jasno, da bo treba ponovno vzpostaviti številne naše starejše oblike spodbud, ki temeljijo na nižjih stopnjah hierarhije potreb.

4. Socializacija za odrasle Poleg stalnega izobraževanja se moramo soočiti tudi s problemom stalne socializacije oziroma institucionalnih vplivov, ki jih družba zagotavlja za oblikovanje dobrih državljanov. Preprosto povedano, to pomeni usposabljanje za vrednote, stališča, etiko in moralo. Te odgovornosti običajno dodeljujemo družini, cerkvi in šoli. Napačno domnevamo, da se socializacija konča, ko posameznik postane polnoleten.

Imamo pomisleke do socializacije odraslih, kot da bi pomenila nevarnost zapoznele otroške bolezni. Naše organizacije so odlične, čeprav neozaveščene nosilke socializacije. Učijo o vrednotah, privzgapajo etiko, ustvarjajo norme, narekujejo, kaj je prav in kaj narobe, vplivajo na stališča, potrebna za uspeh in vse drugo. Moški, ki so uspešni, so običajno dobro socializirani, tisti, ki niso, pa niso: »Ja, Jones je bil odličen delavec, vendar se nikoli ni znašel tukaj.« In večina univerz podeljuje naziv tam, kjer so njihove norme in vrednote najbolj sprejete, čeprav je to redko navedeno. Zavestno prevzemanje odgovornosti za proces socializacije bo v jutrišnji organizaciji postalo nujno. Iskanje ljudi z ustreznimi tehničnimi sposobnostmi pa ne bo tako težko kot iskanje ljudi s pravo kombinacijo vrednot in stališč. Seveda je zavestno vodenje tega procesa zahtevna naloga, polna problemov, med katerimi ni najmanjši etični pomislek - o pravi oblikovati stališča in vrednote. V resnici nimamo izbire. Temu se ne moremo izogniti. Kako šefi vodijo in usposablajo podrejene, kako ravna s posamezniki, kaj in kdo je nagrajen so subtilni namigi, ki se prenašajo in učijo brez navideznega zavedanja, se pojavljajo spontano. Kar lahko izberemo, so mehanizmi socializacije, kako prisilni smo, koliko individualne svobode dajemo, kako prenašamo vrednote. Nedopustno pa bo zanikanje priznanja, da se nam nekatere vrednote zdijo bolj zaželenе, in prevzemanje odgovornosti za njihovo zavestno in odkrito posredovanje.

5. Razvijanje reševanja problemov Eden najtežjih in najpomembnejših izzivov za vodjo usposabljanja in razvoja je spodbujanje pogojev za učinkovito sodelovanje ali oblikovanje sinergičnih ekip. O sinergiji govorimo takrat, ko posamezniki zaradi sodelovalnega in podpornega okolja dejansko prispevajo več in dosejajo boljše rezultate. Tako rekoč igrajo preko svojih zmožnosti. Izziv, ki ga imam v mislih, je oblikovanje sinergičnih timov. Seveda delo ni lahko. Enostaven izhod je sprejeti strategije ničelne sinergije. To pomeni, da organizacija poskuša zaposliti najboljše posameznike, ki jih lahko, nato pa jim dovoli, da obdelujejo svoje vrtove. To je strategija izolacije, ki jo je mogoče opaziti v skoraj

vsaki univerzitetni organizaciji. [Dokler univerze ne bodo resno preučile svoje strategije ničelne sinergije, je malo upanja, da bodo rešile svoje težave. Protesti na Berkeleyju so bili simptomatični za vsaj štiri samozadostne, nekomunikativne družbene sisteme (študenti, fakulteta, uprava, skrbniki) brez zaupanja, empatije, interakcije (da ne govorimo o tradiciji) za razvoj smiselnega sodelovanja. Če je le mogoče, je zadeva še težja, akademski tipi se lahko po naravi (in podprti s tradicijo) vidijo kot samotarji in se razlikujejo od večine. Tako rekoč vsi skupaj želijo biti neodvisni. Akademski narcisizem se na predavanjih dobro obnese, vendar je lahko za razvoj skupnosti moteč]. Drug pristop ima enak učinek, vendar se zdi drugačen. Gre za psevdodemokratski slog, v katerem se ohranjata navidezna harmonija in izogibanje konfliktom. Poleg pomanjkanja predznanja in izkušenj pri vzpostavljanju sinergije (in naših močnih kulturnih predsodkov proti skupinskim prizadevanjem) je za razvoj ekip potreben čas. So kot drugi zelo zapleteni organizmi in tako kot od novorojenčka ne bi pričakovali, da bo govoril, tudi od nove ekipe ne moremo pričakovati, da bo učinkovito delovala od samega začetka. Ekipе potrebujejo zaupanje in predanost, za te vrednote pa je potrebno obdobje gestacije. Izgradnja sinergijskih in sodelovalnih okvirov bo postala nujna, čeprav je draga in dolgotrajna. Problemi, s katerimi se soočamo, so preveč zapleteni in raznoliki za enega človeka ali eno stroko. Za njihovo rešitev je potrebna kombinacija znanj, spretnosti in disciplin in le učinkovite skupine za reševanje problemov se bodo lahko lotile dela.

6. Razvoj nadorganizacijskih ciljev in zavez Predsednik ABC (izmišljeno ime proizvodnega podjetja) je pogosto dejal: »Težava podjetja ABC je v tem, da se razen mene nihče ne zmeni za splošne cilje tega podjetja. Vsi gledajo na svet skozi očala svojih oddelkov in predsodkov. Tu potrebujemo ljudi, ki nosijo klobuk ABC in ne inženirskega, prodajnega ali proizvodnega.« Potem ko je slišal, kako je mrmral to precej tipično predsedniško mantro, je majhna skupina posameznikov, ki so menili, da lahko nosijo klobuk ABC, ustanovila skupino, ki so jo po-

imenovali Klobuki ABC. Prihajali so iz različnih oddelkov in hierarhičnih ravni ter so predstavljali mikrokozmos celotne organizacije. Skupina ABC klobuki se je srečevala tudi v zadnjih nekaj letih in je imela osrednjo vlogo pri vplivanju na najvišjo politiko. Zdi se mi, da bi vodje usposabljanja in razvoja lahko vplivali na razvoj svojih organizacij, če bi spodbujali oblikovanje takih skupin. Kar me skrbi glede organizacije prihodnosti, specializiranih strokovnjakov in mednarodnega izvršnega osebja, je, da njihov strokovni in regionalni pogled prinaša s seboj le relativno resnico in izkrivljanje resničnosti. Ta vrsta organizacije je izredno ranljiva za utrjevanje psevdozvrstnosti in razdrobljen pristop k problemom. Usposabljanje in razvoj sta lahko koristna na več načinov:

- Lahko prepoznajo in podprejo posameznike, ki so povezovalci, ker imajo psihološke in intelektualne sorodnosti s številnimi različnimi jeziki in kulturami. Ti posamezniki bodo postali oblikovalci skupin za reševanje problemov.
- Lahko opravljajo funkcijo Klobuka ABC, kar je še en način, kako povedati, da morajo biti vodje usposabljanja in razvoja vodje, ki imajo v mislih splošne cilje in uravnavajo strokovne pristranskosti, ki so neločljivo povezane z delom strokovnjakov.
- Delujejo lahko na stičiščih psevdozvrstnosti, da bi ustvarili več medskupinskega razumevanja in artikulacije stičišč.

Danes se vsaka od intelektualnih disciplin pogloblja v svoje ozko področje zanimanja. (Specializacija po definiciji pomeni poseben nagib, segmentiran pogled. Proizvajalec plaščev in oblek je odšel v Rim in uspel dobiti avdienco pri papežu. Po vrnitvi ga je prijatelj vprašal: »Kako je videti papež?« Krojač je odgovoril: »41 redni.«) Najbolj zanimivi problemi se pojavijo na stičišču med disciplinami in za njihovo prepoznavanje je morda potreben zunanji opazovalec. Še pogostejše pa se ločene discipline podajo na svojo noro pot in se vse bolj zanašajo na notranje standarde dokazov in usposobljenosti. Zunanjega strokovnjaka

s prezirljivim skomigom z rameni zavrnejo kot amaterja. Težava današnjih intelektualnih prizadevanj (sem prištevam tudi svoje področje psihologije organizacije) je, da nihče ne razvija velike sinteze. Tudi organizacije potrebujejo filozofe, posameznike, ki zagotavljajo artikulacijo med navidezno nezdružljivimi interesi, ki razbijajo psevdozvrsti in pri iskanju rešitve problemov presegajo osebne interese, regionalne vezi in poklicne predsodke. Če povzamem, sem predlagal, da direktorja za usposabljanje in razvoj v prihodnosti čaka vsaj šest novih in različnih funkcij: (1) usposabljanje za spremembe, (2) sistemsko svetovanje, (3) razvoj novih spodbud, (4) socializacija odraslih, (5) oblikovanje sodelovalnih skupin, ki rešujejo probleme, in (6) razvoj nadorganizacijskih ciljev in zavez. Nedvomno obstajajo še drugi in nekateri, ki jih ni mogoče predvideti. Jasno je, da pomenijo bistveno drugačno vlogo kadrovskega menedžmenta od principa gašenja požarov in ozkih vzdrževalnih funkcij. Če usposabljanje in razvoj želita uresničiti svoje obljube, se morata njuna vloga in podoba spremeniti iz vzdrževanja v inovativnost. Videl sem, da se je ta nova vloga razvila v številnih organizacijah, ne zlahka ali čez noč, vendar približno tako, kot sem jo opisal tukaj. Morda bo koristno na kratko pregledati pogoje, ki so prisotni v primerih, ki jih poznam:

Vodja kadrovske službe ali kakšen podsistem znotraj kadrovske službe (lahko se imenuje odnosi z zaposlenimi, industrijski odnosi ali razvoj kariere) je prevzel aktivno in inovativno vlogo glede ciljev organizacije in prisilno prevzel odgovornost za organizacijsko rast in razvoj. Drugič, ta skupina je preusmerila svoj poudarek s kadrovskih funkcij (kot sta nagrajevanje in selekcija) na organizacijske probleme, kot so razvijanje učinkovitih vzorcev sodelovanja, spodbujanje inovativnega vzdušja ali zmanjševanje konfliktov med skupinami ali določanje organizacijskih ciljev in dolgoročno načrtovanje. Tretjič, ta skupina je razvila tesen delovni odnos z različnimi podsistemi v organizaciji, organski, k nalogam usmerjen odnos, ne pa pogosto opaženega mehaničnega odnosa

»linija-štab«. Četrtrič, obravnavani so bili kot polnopravni člani vodstvene ekipe, ne pa kot vodilni delavci ali skupina v štabu. To je bilo v vseh primerih najtežje vzpostaviti, vendar se je izkazalo za najpomembnejše. V enem primeru je namreč človek, ki je bil odgovoren za vodenje prizadevanj za organizacijski razvoj, pred kratkim prevzel pomembno linijsko delovno mesto. Zgodi se tudi obratno. Linijsko vodstvo sodeluje pri tako imenovanih kadrovskih dejavnostih skoraj tako, kot da bi bilo pomočnik osebja. V tem kontekstu se razlike med linijskim vodstvom in osebjem zabrišejo in razvije se organska povezava, ki pogosto služi kot prototip sodelovalne ekipe za reševanje problemov.

En sam dejavnik izstopa v primerjavi z vsemi drugimi. Vedno je bilo prisotno prepričanje, da oddelku za usposabljanje in razvoj postane vodilni katalizator organizacijskih sprememb in prilagodljivosti. Namesto da bi opravljale bolj tradicionalno vlogo, so te skupine postale središča za inovacije in organizacijsko revitalizacijo, njihovi vodje pa so se pojavili kot agenti sprememb, novi vodje organizacij prihodnosti. Za konec naj dodam še eno točko, ki izhaja iz prejšnjih. Take homogene, pretočne skupine opisujejo veliko bolj avtonomno, organizacijsko vplivno in samousmerjevalno vlogo, kot so jo trenerji dobili ali zahtevali v preteklosti. Če naj bi se na primer skupina za usposabljanje ukvarjala s socializacijo odraslih, bi bilo kratkovidno in neodgovorno, če bi socializacijo opredelila z vidika trenutnih potreb organizacije. Namesto tega morajo prevzeti vsaj del odgovornosti za izrekanje ciljev in pogojev podjetja. Na neki način je njihova funkcija systemskega svetovanja »organizacijska socializacija«. Če prevzamejo odgovornost za socializacijo članov kot ljudi in organizacijo kot človeškega sistema, potem morajo imeti vrednote in standarde, ki so nekako predhodni in zunaj obeh. Dejansko nastajajoča vloga, ki sem jo orisal, pomeni, da postaneta vlogi najvišjega vodstva in vodje usposabljanja bolj zamenljivi kot kadar koli.

OPOMBE

1. *The Decline of Bureaucracy and Organizations of the Future*, uvodni govor, predstavljen Oddelku za industrijsko in poslovno psihologijo na srečanju Ameriškega psihološkega združenja, Los Angeles, 5. september 1964.
2. A. H. Rubenstein in C. Haberstroh, *Some Theories of Organization*, revidirana izdaja, (Homewood, Ill.: Irwin-Dorsey, 1966).
3. Richard J. Barber, *American Business Goes Global*, *The New Republic*, 30. april 1966, str. 14-18.
4. Victor R. Fuchs, *The First Service Economy*, *The Public Interest* (zima 1966), št. 2: str. 7-17.
5. Chris Argyris, *Interpersonal Competence and Organizational Effectiveness* (Homewood, Ill.: Irwin-Dorsey, 1962).
6. Raznolikosti religioznega izkustva (*The Varieties of Religious Experience*) (Random House, NY.: The Modern Library, 1902), str. 475-476.
7. D. Ron Daniel, *Ekipe na vrhu*. *Harvard Business Review* (marec-april 1965): 74-82. 8. Robert R. Blake, Herbert A. Shepard in Jane S. Mouton, *Managing Intergroup Conflict in Industry* (Houston, Texas: Gulf Publishing, 1964).
9. Carl Rogers, *Dealing with Psychological Tensions*, *Journal of Applied Behavioral Sciences* (januar-februar-marec 1965): 6-24.
10. Osebna komunikacija, januar 1966.
11. Erik Erikson, *Ontogeneza ritualizacije*, referat, predstavljen Kraljevi družbi v juniju 1965.
12. Prirejeno iz mojega prejšnjega članka, *Beyond Bureaucracy*, *Trans-Action*, julij-avgust 1965. 13. *O začetnih sistemih*, v: *Inovacije v izobraževanju*, ur. M. B. Miles (New York: Bureau of Publications, Teachers College, Columbia University, 1964), str. 437-490.
14. Max Frisch, *I'm Not Stiller* (Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books, 1961), str. 244.

Politični analitiki: nova poklicna vloga v državni službi

Yehezkel Dror

Glavno sodobno reformno gibanje v zvezni upravi ZDA (in tudi v nekaterih drugih državah) temelji na ekonomskem pristopu k javnemu odločanju. Korenine tega pristopa so v ekonomski teoriji, zlasti v mikroekonomiji in ekonomiji blaginje ter v kvantitativni teoriji odločanja; glavna orodja tega pristopa so operacijske raziskave, analiza stroškovne učinkovitosti, stroškov in koristi ter programsko načrtovanje in sistemska analiza; novi strokovnjaki tega pristopa so sistemski analitiki. Ti elementi predstavljajo glavne sestavine sistema načrtovanja, programiranja in proračunskega načrtovanja, ki je bil najprej razvit na Ministrstvu za obrambo, zdaj pa se je razširil na večino izvršilnih oddelkov in ustanov. Te reforme pomenijo vdor ekonomije v javno odločanje. Ekonomski pristop k odločanju, ki daleč presega področje oblikovanja ekonomskih politik, vsako odločitev obravnava kot dodeljevanje virov med alternativami, torej kot ekonomski problem. Uporaba ustreznih orodij ekonomske analize bi zato morala prispevati k izboljšanju odločanja, ne glede na predmet odločanja. To je glavna inovacija sistema načrtovanja, programiranja in proračuna, ki je ponovitev prejšnje teorije o proračunu, združena s sistemsko analizo in postavljena v skladen in integriran okvir.¹ Vdor ekonomije v javno odločanje je neizogiben in koristen, vendar tudi nevaren. Neizogiben je zato, ker ekonomija zagotavlja edino visoko razvito teoretično

podlago za izboljšanje kritičnih procesov odločanja. Koristen je zato, ker lahko ekonomski pristop v obliki sistemske analize in PPBS prispeva k izboljšanju javnega odločanja, če se skrbno uporablja. Zaradi nezmožnosti ustreznega obravnavanja številnih kritičnih elementov oblikovanja javnih politik in možnega izkrivljanja odločanja, ki je posledica tega, je poln nevarnosti. Glavno vprašanje je, kako izkoristiti vse prednosti ekonomskega pristopa ter izboljšati javno odločanje in oblikovanje politik ter se pri tem izogniti njegovim pastem. To vprašanje postaja vse bolj pereče ob sedanjí težnji po uporabi PPBS in sistemske analize v celotni državni upravi.

Sistemska analiza in sprejemanje odločitev

Pri obravnavi nevarnosti sistemske analize (same po sebi in kot ključnega dela PPBS) moramo upoštevati pomemben vidik. Sistemska analiza je doslej zelo pomembno, čeprav omejeno, prispevala k boljšemu odločanju, zlasti v Ministrstvu za obrambo, vendar je bil ta prispevek v veliki meri posledica modrosti, prefinjenosti in odprte misli redkih izjemnih strokovnjakov za sistemsko analizo ter njihove pripravljenosti za boj proti organizacijski inerciji in težnjam po zamegljevanju, ne pa njihovih opredeljenih strokovnih orodij. Zdaj naj bi sistemska analiza postala poklic z opredeljenimi delovnimi nalogami v celotni vladi, ki naj bi ga opravljala večja skupina posebej usposobljenih uslužbencev. Če je tako, se ne moremo več zanašati na tihe lastnosti in številna ozadja (ki poleg ekonomije vključujejo na primer tudi fiziko in inženirstvo) majhnega števila nadarjenih posameznikov, ki so bili pionirji sistemske analize. Namesto tega moramo razviti institucionalne ureditve, strokovno usposabljanje in opredeljene delovne mest, ki bodo z dobrim, vendar ne nujno izjemnim osebjem, zagotavljale želeno rezultate.

Vir: Policy Analysts: Yehezkel Dror: A New Professional Role in Government Service, Public Administration Review, (27) str. 197-203. Avtorske pravice © 1967, American Society for Public Administration (ASPA). Razmnoženo z dovoljenjem založbe Blackwell Publishing Ltd.

Če pogledamo osnovne značilnosti sistemske analize kot strokovne discipline (za razliko od osebne modrosti nekaterih njenih pionirjev), lahko ugotovimo številne slabosti. Te slabosti niso prehodne značilnosti nove discipline, temveč se zdijo endemične za naravo in izvor analize sistemov in so prek nje vnesene v PPBS. Nekatere pomembne slabosti sistemske analize z vidika javnega odločanja lahko povzamemo na naslednji način:²

1. Močna navezanost na kvantifikacijo in odvisnost od nje, vključno s potrebo po kvantitativnih modelih in kvantitativnih parametrih za spremenljivke, ki se pojavljajo v modelih.
2. Nesposobnost spoprijemanja z nasprotujočimi si nesorazmernimi vrednotami (razen nevtralizacije vprašanja, kadar je to mogoče, z iskanjem alternativ, ki niso občutljive na vrednote).
3. Zahteva po jasno določenih merilih za odločanje in dobro opredeljenih nalogah.
4. Zanemarjanje problemov politične izvedljivosti in posebnih značilnosti političnih virov (kot je učinek uporabe politične moči, ki ustvarja moč).³
5. Pomanjkanje pomembne obravnave bistvenih zunaj racionalnih elementov odločanja, kot so ustvarjalnost, tiho znanje in presoja.
6. Nezmožnost reševanja velikih in zapletenih sistemov drugače kot s suboptimizacijo, ki uničuje splošno konfiguracijo težjih in bolj kompleksnih vprašanj.
7. Pomanjkanje instrumentov za upoštevanje individualnih motivacij, neracionalnega vedenja in človeške idiosinkrazije.

Zaradi teh pomanjkljivosti je sistemska analiza vprašljiva za pomoč pri političnih odločitvah, splošnem strateškem načrtovanju in oblikovanju javnih politik. To ne zmanjšuje pomena sistemske analize za operativno načrtovanje in nadzor⁴ ali bistvenega prispevka sistemske analize kot ene

od osnov širše strokovne discipline analize politik. Toda sama po sebi ali kot del PPBS sistemska analiza ne more obravnavati vprašanj in situacij, v katerih je problem preiti iz enega cenilnega sistema⁵ ali večdimenzionalnega prostora v drugega ali priti z ene krivulje na drugo krivuljo.

Možni učinki bumeranga

Kljub temu je mogoče na prvi pogled dobro utemeljiti, da je treba sistemska analizo sprejeti takšno, kot je, in jo uporabiti pri javnem odločanju. Glavne trditve v prid temu stališču so, da bo sistemska analiza omogočila vsaj nekaj izboljšav pri javnem odločanju. Če parafraziramo enega od utemeljiteljev sodobne sistemske analize, bo dobra sistemska analiza tudi v primerih, ko se tehnologija in cilji zelo hitro spreminjajo, vsaj poskušala priti na povsem drugačno krivuljo in ne bo iskala vrha precej ravne krivulje.⁶ Poleg tega se bomo s pomočjo sistemske analize in PPBS, tako bi lahko trdili, vsaj začeli izogibati inerciji in postopnim spremembam ter prešli na odkrite dvome o konvencionalni modrosti in uvajanju zaželenih inovacij. Ti argumenti bi bili veljavni, če bi bil izpolnjen en pogoj, in sicer da so tako poklicni sistemski analitiki kot tudi vodstveni delavci in vodstvo agencij, v katerih delajo, zelo dobro poučeni o možnostih in omejitvah sistemske analize. Vendar je to povsem nerealna zahteva. Uspehi sistemske analize na nekaterih področjih v obrambnem ministrstvu, odličnost njenih pionirjev in prvih izvajalcev ter pretirane trditve nekaterih njenih zagovornikov in podpornikov ustvarjajo nerealno raven pričakovanj. Če se sistemska analiza in PPBS ocenjujeta na podlagi takšnih nerealnih pričakovanj, se pogosto ocenjujeta kot neuspešna. Posledično obstaja veliko tveganje, da se bodo močne sile, ki nasprotujejo inovacijam, uveljavile, se utrdile in bodo v prihodnosti lažje nasprotovale pomembnim reformam. Takšno nestrokovno zanašanje na sistemska analizo lahko tudi poslabša in celo izniči morebitne koristi drugih pomembnih delov PPBS, kot sta usmerjenost v prihodnost in večletno načrtovanje.

Od analize sistemov do analize politik

Potrebna je naprednejša vrsta strokovnega znanja, ki se lahko koristno uporablja za izboljšanje javnega odločanja. To strokovno znanje bi moralo za javno odločanje na različnih področjih narediti to, kar je sistem-ska analiza naredila na nekaterih področjih odločanja na obrambnem področju. Da bi izpolnili to težko nalogo, je treba razviti različne usmeritve, zamisli in orodja sistem-ske analize, da bi jih bilo mogoče uporabiti za kompleksna in količinsko neopredeljena vprašanja in sisteme. Poleg tega, in to je pomembnejše in težje, je treba v središče analize postaviti politiko in politične pojave. Izraz analiza politik se zdi primeren za predlagano strokovno disciplino, saj združuje sorodnosti sistemske analize s pojmom politike v širšem in političnem smislu.⁷ Potrebno je povezo-vanje revidiranih disciplin političnih ved in javne uprave na eni strani ter sistemske analize, teorije odločanja in ekonomske teorije na drugi strani. To združevanje bi moralo biti v obliki spojine in ne mešanice, da bi zagotovili naprednejšo obliko znanja in ne eklektične zbirke nepovezanih elementov. Paziti je treba, da se doseže prava sinteza, ne pa nekritična podreditev političnega ekonomskim modelom, pri čemer se lahko izgubijo posebne značilnosti politike. Za pojasnitev te zamisli naj izpostavim nekaj glavnih značilnosti analize politike v primerjavi s sistemsko analizo.

1. Veliko pozornosti bi namenili političnim vidikom javnega odločanja in oblikovanja javnih politik (namesto da bi politične vidike ignorirali ali se do njih obnašali pokroviteljsko). To vključuje veliko pozornosti problemom politične izvedljivosti, pridobivanju podpore, prilagajanju nasprotujočih si ciljev in priznavanju raznolikosti vrednot. Posebej pomembni so razvoj teorij in oblikovanje modelov, ki v celoti upoštevajo posebne značilnosti politike in političnega vedenja ter jih ne poskušajo potisniti v prokrustovo posteljo ekonomske terminologije in teorije.
2. Vključeno bi bilo širše pojmovanje odločanja in oblikovanja politike (namesto da se na odločanje gleda kot na razporejanje virov). Številnih vrst ključnih odločitev ni mogoče koristno obravnavati mimo ekonomskega razporejanja virov, npr. določanje vsebine diplomatskih not ali spreminjanje selektivnega osnutka v naključni postopek. Tu je poleg kvantitativne analize in ocene stroškov in koristi potrebno tudi kvalitativno raziskovanje alternativ.
3. Glavni poudarek bi bil na ustvarjalnosti in iskanju novih političnih alternativ z izrecno pozornostjo na spodbujanju inovativnega razmišljanja (namesto primerjalne analize razpoložljivih in sinteze novih alternativ kot enega od elementov analize). Dober primer je problem zmanjševanja kajenja, kjer gre očitno za problem izumljanja obetavnih alternativ, ne pa za analizo stroškov in koristi že znanih, od katerih nobena ni dobra. Zateva po ustvarjalnosti in inovativnosti ima daljnosežne posledice, saj obstaja razlog za sum o nezdržljivosti med osebnostnimi lastnostmi, usposabljanjem in organizacijskimi ureditvami, ki so optimalne za analizo (v ožjem pomenu besede), in tistimi, ki so optimalne za izumljanje alternativ. Slednje zahteva ustvarjalne osebnosti, ki imajo strukturna orodja za iskanje novih idej (na primer z raziskavami znanja) in proinovativne organizacijske ureditve (na primer navzkrižno obogatitev in spodbujanje z možganskimi trusti in interdisciplinarnimi skupinami), ter smisel za ustvarjanje domiselnega in tveganju naklonjenega podjetniškega vzdušja za spremembe splošne organizacijske klime (na primer zvišanje organizacijske ravni aspiracij). Združevanje sistemske analize s proračunom, kot je to v PPBS, je morda dobro za kvantitativno analizo, vendar ni način za spodbujanje in stimuliranje novih in tveganih ter dragih političnih zamisli.

4. V veliki meri bi se zanašali na tiho razumevanje, gestalt-podobne, kvalitativne modele in kvalitativne metode (namesto glavnega poudarka na eksplicitnem znanju ter kvantitativnih modelih in orodjih). To vključuje domišljijско razmišljanje, sistematično vključevanje usposobljene intuicije v analizo politik (npr. z delfsko metodo), razvoj kvalitativnih orodij (kot so gradnja metafor, scenarijev, kontrafaktualno razmišljanje) in gradnjo obsežnih kvalitativnih modelov kompleksnih vprašanj v sodelovanju z družboslovci in drugimi strokovnjaki (namesto da bi slednje dejansko ignorirali ali jih obravnavali kot pasivne vire kvantitativnih podatkov).
5. Veliko večji poudarek bi bil na futurističnem⁸ razmišljanju z dolgoročnimi napovedmi, alternativnimi stanji prihodnosti in spekulativnim razmišljanjem o prihodnosti (na večini področij do leta 2000) kot bistvenem ozadju za oblikovanje trenutne politike.
6. Pristop bi bil ohlapnejši in manj tog, a vseeno sistematičen, tak, ki bi priznaval kompleksnost soodvisnosti koncev sredstev, množico pomembnih meril odločanja ter delno in okvirno naravo vsake analize (namesto da bi si prizadeval za jasna merila in prevladujoče rešitve). Pri analizi politik prevladujeta zaporedno odločanje in nenehno učenje,⁹ glavni cilji pa so razjasnitev vprašanj, iznajdba alternativ, večje upoštevanje prihodnosti in zmanjšanje primarnih nesoglasij na sekundarna nesoglasja.

Analitiki politik kot vladni uslužbenci

Da bi pri javnem odločanju uvedli nujno potrebne izboljšave in se hkrati izognili morebitnim bumerang učinkom sistemske analize, mora analiza politik postati nova pomembna poklicna vloga v državni upravi. V vseh glavnih upravnih agencijah in ustanovah je treba vzpostaviti delovna mesta za politično

analizo, ki bodo blizu višjim položajem za določanje politik in bodo na splošno formalno delovale kot svetovalno osebje najvišjim vodstvenim delavcem ter z njimi vzpostavila simbiotičen odnos sodelovanja. Vsekakor bi se morale strokovno osebje enot zveznega sistema načrtovanja, programiranja in proračunskega načrtovanja usposabljeni tudi za analizo politik, ki pri oblikovanju politik ne sme povzročiti korenitih sprememb. Ne domneva se, da bo ustvarila vsevedne enote, ki bi obstajale zunaj vsakršnega družbeno-politično-organizacijskega okvira in bi delovale s »padajočim in razčlenjenim tokom« najvišjih politik in političnih usmeritev.¹⁰ Dobra analiza politik je lahko kvečjemu dodatna sestavina pri skupnem oblikovanju, ki prispeva k temu procesu z boljšo analizo, novimi idejami, futuristično usmerjenostjo in sistematičnim razmišljanjem. Analize politik so eden od mostov med znanostjo in politiko,¹¹ vendar ne preoblikujejo osnovnih značilnosti političnega in vedenja organizacij.¹² Da bi prispevali k izboljšanju oblikovanja politik, bi morali biti analitiki razpršeni po višjih slojih vladnih služb (in po celotnem sklopu družbenega vodenja) kot del prizadevanj za izboljšanje agregatnega stanja politik z uvedbo dodatnega elementa¹⁴ v spopadu in interakcijo med konkurenčnimi strankarskimi interesi.¹³ Takšna redundanca bo povečala skupni učinek analize politik na njihovo oblikovanje, hkrati pa bo zagotovila zaščito pred usposobljeno nesposobnostjo, enostransko vrednostno pristranskostjo in strokovnimi predsodki. Glavna vloga analitikov v vladi kot del PPBS, v ločenih enotah osebja na visoki ravni, v ločenih neodvisnih svetovalnih korporacijah in na različnih drugih organizacijskih mestih je k javnemu odločanju prispevati široko strokovno usposobljenost, ki temelji na sistemski analizi in kvantitativni teoriji odločanja ter hkrati na novih pogledih v politologiji in javni upravi. Cilj analize politik je omogočiti izboljšave pri sprejemanju odločitev in oblikovanju politik z omogočanjem celovitejšega upoštevanja širšega nabora alternativ v širšem kontekstu s pomočjo bolj sistematičnih orodij.

TABELA 1

Okvirna primerjava nekaterih značilnosti sistemske analize in analize politik

FUNKCIJA	ANALIZA SISTEMOV	ANALIZA POLITIK
Osnovna disciplina	Ekonomija, operacijske raziskave, kvantitativne vede o odločanju.	Kot sistemska analiza ter politične vede, javna uprava, deli družbenih ved in psihologije (v prihodnosti nova interdisciplina znanosti o politiki).
Glavni poudarek	Kvantitativna analiza.	Kvalitativna analiza in inovacije novih možnosti.
Glavne zelene lastnosti strokovnjakov	Jasna, nekonvencionalna, z visokimi analitičnimi sposobnostmi.	Kot sistemska analiza ter zrelost, eksplicitno in tiho poznavanje politične in upravne realnosti, domišljija in idealistični realizem.
Glavna merila za odločanje	Učinkovitost pri dodeljevanju virov.	Več meril, vključno s socialnimi, gospodarskimi in političnimi.
Glavne metode	Ekonomska analiza, izdelava kvantitativnih modelov.	Kot sistemska analiza ter kvalitativni modeli in analize, domišljijsko in futuristično razmišljanje ter vključevanje tihega znanja.
Glavna lokacija	V PPBS v Uradu za proračun in proračunskih enotah agencij.	V celotnem sklopu socialnega svetovanja v različnih oblikah.
Glavni rezultati pri uporabi v javnem odločanju	Boljše odločitve glede omejenih vprašanj; možen bumerang učinek, če se uporabi za zelo zapletena politična vprašanja.	Nekoliko boljše odločitve o zelo zapletenih in političnih vprašanjih; izobraževalni vpliv na politično argumentacijo in dolgoročne izboljšave v delovanju sistema oblikovanja javnih politik.
Zahteve za razvoj znanja in pripravo strokovnjakov	Že deluje; za nadaljnji razvoj so potrebne nekatere spremembe v univerzitetnih učnih načrtih.	Spremembe v usmeritvi političnih ved in javne uprave kot akademskih disciplin vzpostavitev novih univerzitetnih študijskih programov in novih interdisciplin političnih ved.

Ne gre za metamorfozo oblikovanja politik, vendar je mogoče z boljšim povezovanjem znanja in oblikovanja politik s pomočjo njihove analize doseči izboljšave za 10 do 15 odstotkov. Pri kompleksnem javnem odločanju in oblikovanju politik je to veliko. Menim, da je veliko več, kot je mogoče doseči s sistemsko analizo zunaj razmeroma preprostih problemskih področij in podsistemov. Prezgodaj je, da bi poskušali podrobno opredeliti značilnosti nove strokovne vloge analize politik v vladi. V veliki meri jih je treba razviti s skrbnim procesom učenja in zaporednega sprejemanja odloči-

tev. Kljub temu je mogoče okvirno predstaviti nekatere značilnosti v obliki primerjave med sistemsko analizo in analizo politik (glej preglednico 1).

Nekatere posledice

Odločitev iz leta 1965 o uvedbi PPBS v zvezni upravi in priprava na vključitev socialnega poročila v sporočilo o stanju Unije¹⁵ oboje je v Združenih državah priložnost za uvedbo analize politik kot nove poklicne vloge v vladnih službah in ustvarja nujno potrebo, da se to stori čim hitreje. To vključuje več kora-

kov. Takoj je potrebna sprememba koncepta glede uvedbe PPBS z izrecnim priznanjem potrebe po prehodu v smer analize politik. Kot je bilo že poudarjeno, so glavni pionirji sistemske analize pri svojem vsebinskem delu zelo izpopolnjeni in pogosto dejansko izvajajo analizo politik. To prefinjenost je treba prenesti v formaliziran sistem in institucionalizirane direktive. Še pomembneje pa je, da je treba spremeniti sheme usposabljanja osebja za PPBS na različnih posebnih univerzitetnih programih, da bi se od skoraj izključnega ukvarjanja s kvalitativnimi metodami prešlo k popolnemu poudarjanju kvantitativne in politične analize.¹⁶ Kasneje bi bilo treba v osrednjih centrih odločanja v celotnem grozdu socialnega usmerjanja vzpostaviti enote za politično analizo različnih oblik. Razvoj analize je odvisen od številnih sprememb v disciplinah političnih ved in javne uprave. Enostranski vdor ekonomije v javno odločanje je bil v veliki meri posledica nesposobnosti sodobne politologije in javne uprave, da bi pomembno prispevali k odločanju v vladi. Ekonomija je razvila zelo napredno akcijsko usmerjeno teorijo in jo preizkusila v inovativnem oblikovanju ekonomskih politik. Hkrati se je sodobno preučevanje političnih ved in javne uprave steriliziralo z begom od političnih vprašanj v vedenjske raziskave in teorijo »brez vrednot« ali pa se je izčrpalo v predlogih za nepomembne postopne izboljšave na tehnični ravni. Ta trend je treba spremeniti. Nov pristop v političnih znanostih in javni upravi, usmerjen v preučevanje in izboljšanje oblikovanja javnih politik, je dolgoročno glavna pot za izboljšanje javnega odločanja.¹⁷ Morda bo potrebna tudi nova interdisciplina znanost o politiki, ki bo zagotovila trdno teoretično in institucionalno podlago za znanje o analizi politike in strokovnjake za politično analizo. Medtem se je mogoče in treba izogniti resnim bumerangovskim učinkom in škodi ter postaviti temelje za tak študij in poklic s spremembo sedanjih prizadevanj za uvedbo sistemske analize v vladnih službah v smeri analize politik.

OPOMBE

1. To je razvidno iz prispevkov, objavljenih v publikaciji *Planning-Programming Budgeting System: A Symposium*, Pub. Adm. Rev. (december 1966), str. 243-310 (v nadaljnjem besedilu: simpozij), in iz literature o programskem načrtovanju proračuna, na primer David Novick, ed., *Program Budgeting* (Cambridge: Harvard University Press, 1965). *Dobro sprejeto sporočilo* Fredericka C. Mosherja v Pub. Adm. Rev. (marec 1967), str. 67-71, omenja to pomembno inovacijo PPBS, vendar je ne poudarja tako, kot si zasluži.
2. Pionirji sistemske analize se zavedajo nekaterih od teh pomanjkljivosti. Številni med njimi so zapustili sistemsko analizo in se posvetili razvoju širših orodij, predvsem na področju študij strategij in konfliktov (npr. Herman Kahn in Albert Wohlstetter). Drugi, v korporaciji Rand, še naprej širijo sistemsko analizo z razvojem nekvantitativnih orodij, kot sta delfska metoda in operativno igranje. Glej na primer Olaf Helmer, *Social Technology* (New York: Basic Books, 1966). V zadnjem času je bilo vloženih tudi nekaj pomembnih prizadevanj za izrecno preučitev odnosov med sistemsko analizo in političnim procesom, čeprav brez ustrezne pozornosti do potrebnih in možnih sprememb metod sistemske analize, da bi jih prilagodili širšim političnim vprašanjem. Glej na primer James R. Schlesinger, *Systems Analysis and the Political Process* (Santa Monica: Rand Corp., 1967), str. 34-64. To so pomembni, čeprav prepočasni koraki na poti od sistemske analize k politični analizi. Vendar sistemska analiza, kot je običajno predstavljena in kot se pojavlja v PPBS, nima prednosti teh prvih korakov napredka.
3. Prevladujoč vpliv ekonomskih idej vpliva na to, da celo zelo izkušeni politologi gledajo na politično moč podobno gospodarskim virom, pri čemer zanemarijajo bistvene razlike kot je na primer ta-

- kojšnji učinek uporabe političnih virov v obliki uslug ali prisilnih potez (glej Simpozij, str. 309). Ekonomski modeli virov, ki jih je na primer mogoče bodisi porabiti bodisi iznajti z neprekinjenimi, konkavnimi krivuljami meja proizvodnih možnosti, ne veljajo za politično moč.
4. Za razlikovanje med strateškim načrtovanjem, vodstvenim nadzorom in operativnim nadzorom glej Robert N. Anthony, *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis* (Boston: (Boston: Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1965).
 5. Za pojem »cenilnega sistema« in njegov pomen pri javnem odločanju glej Sir Geoffrey Vickers, *The Art of Judgment*: (New York: Basic Books, 1965), poglavje 1. 4.
 6. Glej Albert Wohlstetter, *Analysis and Design of Conflict Systems*, v: *Analysis for Military Decisions*, ur. Edward S. Quade (Chicago: Rand McNally, 1964), str. 106.
 7. Ena od slabosti izraza analiza je njegova kalkulatивно-logična konotacija. Pri analizi politik je zelo pomemben del dela izumljanje alternativ ter ustvarjalno in domiselno razmišljanje. Kljub temu imam raje pojem, ki nekoliko podcenjuje vlogo, kot pa preveč domišljav, preveč političen in preveč zastrašujoč izraz, kot sta politični oglaševalec ali politični svetovalec.
 8. Dennis Gabor, *Inventing the Future* (New York: Alfred A. Knopf, 1964); Bertrand de Jouvenel, *The Art of Conjecture* (New York: Basic Books, 1967; francoski izvirnik je izšel leta 1964). Za uporabo v političnih vedah glej Benjamin Akzin, *On Conjecture in Political Science*, *Political Studies* (februar 1966), str. 1-14.
 9. Te metode so včasih mimogrede omenjene, vendar trenutno niso dejansko vključene v sistemsko analizo in PPBS, npr. glej Symposium, str. 262.
 10. Simpozij, str. 258.
 11. Za koncept glej Don K. Price, *The Scientific Estate* (Cambridge: Harvard University Press, Belknap Press, 1965), zlasti str. 123-126.
 12. Tendenco v sistemski analizi in PPBS, da se zanemari organizacijsko vedenje, ponazarja namera, da se kot standard za ocenjevanje dejanskih rezultatov uporabi načrtovane rezultate (Symposium, str. 275). Kot je dobro znano, tako iz teorije organizacije kot iz grenkih izkušenj, bodo obrambne težnje organizacij delovale tako, da bodo načrtovani rezultati v skladu s pričakovanimi rezultati precej pod optimalnimi ali celo želenimi rezultati. Ministrstvo za obrambo je bilo morda v nekaterih pogledih izjema zaradi svoje posebne strukture, osebnosti obrambnega ministra, predsednikove podpore in kar je morda najpomembneje - zunanje pritiska ostre konkurence z aktivnimi nasprotniki. Toda v običajnih organizacijah je sodelovanje vodilnih kadrov bistvenega pomena za pomembne spremembe v kakovosti rezultatov. Zanimivo je, da noben od prispevkov na simpoziju ne omenja te zahteve.
 13. Primerjaj Charles E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy* (New York: Free Press, 1965).
 14. Nevarnosti neagregativnega pogleda na oblikovanje politik ponazarjajo dvomljive ugotovitve v zvezi z učinki ustanovitve Sveta ekonomskih svetovalcev (Simpozij, str. 254) in neomejenih zveznih subvencij (Simpozij, str. 268). Glej Edward S. Flash, Jr., *Economic Advice and Presidential Leadership* (New York: Columbia University Press, 1965), zlasti poglavje 2. 8 in 9; Walter W. Heller, *New Dimensions of Political Economy* (Cambridge: Harvard University Press, 1966), pogl. 3.
 15. Glej Bertram M. Gross, *The State of the Nation*: (Tavistock Publications Ltd., 1966). Zgodnejša različica je *The State of Nation: Social Systems Accounting*, v: *Social Indicators*, ur. Raymond A. Bauer (Cambridge: MIT Press, 1966), str. 154-271. Glej tudi Bertram M. Gross, ed., *Social Goals and Indicators for American Society*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (maj 1967). Trenutno so se v senatu že začela zasliša-

nja o predlogu S-843, ki predlaga ustanovitve sveta socialnih svetovalcev in letno socialno poročilo predsednika.

16. Nekatere možnosti za to ponazarja sedemmesečni podiplomski tečaj za uslužbenke za sistemsko in politično analizo, ki ga je organizirala izraelska vlada kot del prizadevanj za izboljšanje odločanja in upravnega načrtovanja. Glej Yehezkel

Dror, *Improvement of Decision-Making and Administrative Planning in the Israel Government Administration*, v: *Public Administration in Israel and Abroad* 1966 (Jeruzalem, 1967), str. 121-131.

17. Za prizadevanja v tej smeri glej mojo knjigo *Public Policy-Making Reexamined* (San Francisco: Chandler, 1967).

Življenjski cikel uradov

Anthony Downs

Kako nastanejo uradi

Vrste uradov Geneza Uradi se običajno ustanovijo na enega od štirih različnih načinov. Prvič, biro lahko nastane s tem, kar je Max Weber imenoval rutinizacija karizme.¹ Skupina ljudi, ki jih je združila osebna predanost karizmatičnemu vodji, se lahko preoblikuje v birokratsko strukturo, da bi ohranila njegove ideje. Drugič, urad lahko načrtno, skoraj iz nič, ustanovi ena ali več družbenih skupin, da bi opravljal določeno funkcijo, za katero zahtevajo potrebo. Veliko agencij v zvezni vladi, ustanovljenih v letih New Deala, je te vrste. Tretjič, nov urad se lahko odcepi od obstoječega urada, kot se je po drugi svetovni vojni od vojske odcepilo letalstvo. Četrto, urad se lahko ustanovi s pomočjo podjetništva, če skupina ljudi, ki spodbuja določeno politiko (na primer komunizem), pridobi dovolj podpore za ustanovitev in delovanje velike netržišne organizacije, posvečene tej politiki. Vsem tem genom so skupne tri stvari: v uradu na začetku prevladujejo bodisi zagovorniki bodisi fanatiki, običajno gre skozi zgodnjo fazo hitre rasti in za preživetje mora takoj začeti iskati vire zunanje podpore. V novih uradih je značilna prevlada zagovornikov ali fanatikov, saj se v večini primerov urad začne kot rezultat agresivnega agitiranja in delovanja majhne skupine fanatikov z zamislijo, ki jo želijo uresničiti v velikem obsegu. To po definiciji velja za biroje, ki so nastali s spontanim podjetništvom. Tudi karizmatični voditelji se uvrščajo med fanatike. Ti pritegnejo majhno skupino učencev, ki se morajo sčasoma sami preživljati. Ta potreba običajno spremeni prvotno skupino v neko bolj formalno organizacijo, ki v mnogih primerih postane pre-

težno birokratska organizacija. Tako lahko frančiškanski red štejemmo za birokratsko izpeljanko iz začetkov svetega Frančiška. Skoraj vsak urad, ki nastane z odcepitvijo od obstoječega urada, je sprva nastal zaradi gorečnosti nekaj članov obstoječega urada. Nekaj fanatikov najdemo v vseh uradih, v skoraj vseh človeških organizacijah. To je res, ker se osebne značilnosti, potrebne za fanatizem, spontano pojavijo pri določenem delu prebivalstva vsake družbe. Ta delež je večji v sodobnih družbah kot v tradicionalno usmerjenih družbah, saj prve na splošno spodbujajo inovacije. Prav tako se lahko delež fanatikov v določenem uradu močno razlikuje od deleža v družbi kot celoti, saj jih nekateri uradi privlačijo, drugi pa jih odbijajo. Posledično se delež gorečnejšev v različnih uradih zelo razlikuje, a določeno število se jih spontano pojavi v vsakem.

Ko si skupina takšnih gorečnejšev zamisli novo nalogo, ki bi jo moral prevzeti njihov urad, tvori jedro, ki se zavzema za spremembo. Navdušeni nad svojo zamislijo, prepričajo nadrejene, da jim dajo nekaj sredstev in delovne sile za njen razvoj. Če se njihova prizadevanja izkažejo za uspešna, postopoma razširijo svoje delovanje. Da bi te dejavnosti ustvarile nov urad, se morajo tehnično razlikovati od drugih dejavnosti matičnega urada. Ko se izvajalci nove stroke vse bolj poglobljajo vanjo, se njihova terminologija, interesi in celo politični pogledi vse bolj razlikujejo od tistih, ki jih imajo preostali člani matičnega urada. Zato se med tema dvema skupinama navadno pojavijo vedno večja nasprotja. Novi strokovnjaki sčasoma postanejo prepričani, da v matičnem uradu ne morejo v celoti izkoristiti možnosti svojega delovanja. To pomeni kritično fazo v življenju nove sekcije. Tradicionalisti ga lahko zatrejo ali pa se uspešno odcepi v nov urad. Ključni dejavnik je obseg podpore, ki jo nova sekcija pridobi zunaj matičnega urada. Če lahko vodje nove sekcije vzpostavijo močno stranko ali bazo moči, ki je zunaj nadzora njihovih neposrednih nadrejenih, imajo določen vpliv pri agitaciji

Vir: Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, str. 5-23
Avtorske pravice © 1967, 1966, RAND Corporation.
Ponatis z dovoljenjem.

za relativno avtonomijo. V nekaterih primerih bodo avtonomijo vzpostavili zelo hitro, v drugih pa bodo potrebna leta boja in močan pritisk zunanjega okolja. V vseh primerih gre za načrtno agitacijo ljudi, ki so posebej zainteresirani za spodbujanje določenega programa, kar povzroči odcepitev novih uradov od obstoječih (ali novih oddelkov znotraj urada od obstoječih oddelkov). Zato v novem uradu (ali sekciji) sprva prevladujejo gorečnejši, zaradi katerih prizadevanj je nastal. Le v uradih, ki so jih iz nič ustanovili zunanji agenti, na začetku ni majhne skupine bojevnikov, ki so z agitacijo ustanovili urad. V tem primeru so politiki, obstoječi birokrati ali člani zasebnih podjetij ali sindikatov zaznali potrebo po novi organizaciji, namenjeni doseganju določenega cilja. Zberejo zakonska pooblastila za ustanovitev te organizacije, izberejo nekoga, ki jo bo vodil, in mu dodelijo začetni nabor sredstev. Primeri takšne ustanovitve so Commodity Credit Corporation² in novi kampusi Univerze v Kaliforniji. Vendar se novi uradi, ki so nastali iz nič, običajno obnašajo zelo podobno kot tisti, ki so nastali okoli jedra gorečnejšev. Zamisli, na katerih temelji nov urad, so običajno nastale tudi v skupini gorečnejšev in v mnogih primerih so vodilni zagovorniki teh idej takoj postavljeni na čelo urada. V vsakem primeru tisti, ki vodi urad in mu je zaupana nova funkcija, kmalu ugotovi, da so prizadevanja za pridobitev novih sodelavcev najuspešnejša pri ljudeh, ki jih funkcija zanima, vključno s fanatiki, prvimi zagovorniki ideje, ali njihovimi učenci. Ker bodo najvišji upravitelj s svojim osebjem običajno ocenjeni po uspešnosti izvajanja te funkcije, tudi sami običajno postanejo močni zagovorniki takega načina vodenja.

Boj za avtonomijo Noben urad ne more preživeti brez nenehnega dokazovanja, da so njegove storitve koristne za neko skupino s sredstvi, ki jih lahko ohranijo pri življenju. Če ga podpirajo prostovoljni prispevki, mora potencialne vlagatelje prepričati, da je smiselno žrtvovati sredstva za pridobitev njegovih storitev. Če gre za vladni urad, mora politike, ki nadzorujejo proračun, prepričati, da njegove funkcije ustvarjajo politično podporo ali zadovoljujejo ključne družbene pot-

rebe. Ustvarjanje takšne zunanje podpore je še posebej pomembno za nove urade. Res je, da je nekaterim novim uradom že uspelo pridobiti podporo, sicer se ne bi mogli odcepiti od matične agencije. Podobno lahko organizacija, ki je nastala s podjetništvom, postane dovolj velika, da se spremeni v urad, le če ima zunanjo podporo. Celo biroji, ki so nastali z rutinizacijo karizme, so pridobili zunanjo podporo zaradi osebnega magnetizma svojega prvotnega vodje. Tako nastanejo le uradi, ki so nastali iz nič, ne da bi že prej opravljali storitve za zunanje uporabnike. Tudi ti imajo nekatere pripravljene vire zunanje podpore, saj je njihove funkcije nekdo zahteval. Vendar je preživetje novih uradov pogosto negotovo. Njihovi začetni zunanji viri podpore so običajno šibki, razpršeni in niso vajeni stikov z uradom. Ta se mora zato hitro organizirati, tako da njegove storitve postanejo dragocene za uporabnike. Le tako jih lahko spodbudi, da ga podprejo. Ko se uporabniki storitev prepričajo, da imajo koristi, in ko razvijejo rutinske odnose z njim, se lahko urad zanaša na določeno mero samoumevnosti, da bo še naprej dobival potrebno zunanjo podporo. Vendar se mora v začetnih fazah svojega delovanja osredotočiti na razvoj teh samodejnih generatorjev podpore. Od tega ključnega prizadevanja za samostojnost bo odvisno, ali bo dolgoročno preživel ali ne. To ne pomeni, da je članom novega urada v interesu le njegovo preživetje. Dejansko jih bolj zanima izvajanje njegovih družbenih funkcij. To izhaja iz dejstva, da v novem uradu sprva prevladujejo zagovorniki ali gorečnejši, ki jih ne motivirajo predvsem lastni interesi.

V nekaterih primerih gre za družbene funkcije, ki že same po sebi ne morejo pričakovati dolgoročne zunanje podpore. Na primer, urad, ustanovljen za načrtovanje določene operacije (kot je invazija v Normandiji), odpravi zunanjo podporo, ko opravi svojo funkcijo. Večina uradov pa opravlja funkcije, ki so odvisne od njihovega obstoja. Zgolj s čistim altruizmom bi najvišji uradniki lahko poskrbeli za preživetje urada. Temu motivu je treba dodati motiv lastnega interesa, ki sta ga opisala Peter Clark in James Wilson: »Le malo [organizacij] se prostovoljno razpus-

ti, saj niti vodstvo niti člani ne želijo končati dejavnosti, ki jih nagradjuje.«³ Zato uradniki v skoraj vsakem novem uradu dajejo prednost ustvarjanju pogojev, ki bodo zagotovili preživetje urada. Kot poudarjata Clark in Wilson, je preživetje uradov tesno povezano z vzpostavitvijo relativne avtonomije vsakega urada:

»Zaradi širjenja združenj in delitve dela v družbi skoraj ni več možnosti, da bi se organizacija ohranila samo z iskanjem ciljev, za katere ni drugih zagovornikov. Zato je ohranitev avtonomije organizacije ključni problem. Z avtonomijo mislimo na to, v kolikšni meri ima organizacija pristojnosti za posamezno področje, jasno razmejene stranke ali članstvo in nesporno pristojnost za funkcijo, storitev, cilj, vprašanje ali zadevo. Organizacije si prizadevajo, da bi bilo njihovo okolje stabilno ter da bi odpravile grožnje svoji identiteti. Avtonomija daje organizaciji razmeroma stabilno pravico do virov in jo tako postavlja v ugodnejši položaj, iz katerega se lahko poteguje za te vire. Viri vključujejo vprašanja in vzroke, pa tudi denar, čas, trud in imena.«⁴

Hitra rast mladih uradov Le redki uradi dosežejo tako popolno avtonomijo, da so imuni na grožnje svojemu preživetju. Vendar pa lahko urad doseže vsaj začetno stopnjo varnosti, kot je navedeno zgoraj. To se zgodi takrat, ko je dovolj velik, da lahko opravlja koristne storitve, in dovolj star, da vzpostavi rutinske odnose s svojimi glavnimi strankami. Te minimalne ravni velikosti in starosti bomo imenovali začetni prag preživetja urada. Med začetkom delovanja urada in doseganjem začetnega praga preživetja je vedno določen časovni zamik. Včasih se to obdobje pojavi pred uradnim rojstvom biroja kot samostojne organizacije. V drugih primerih se boj urada za doseg praga začne z njegovo formalno ustanovitvijo. Praviloma urad doseže ta prag po obdobju hitre rasti, tako svoje velikosti kot relativnega družbenega pomena svojih funkcij. To se običajno zgodi kot odziv na zunanje okoljske pogoje, ki so ugodni za širitev njegovih funkcij. Na primer, vojaške letalske sile so se med drugo svetovno vojno izred-

no hitro razvijale kot odgovor na potrebo po zračni moči. Ta izkušnja je prepričala kongres (spodbudili so ga pripadniki vojaškega letalstva, ki so si prizadevali za samostojnost), da bi moral ustanoviti ločene zračne sile. S formalnim rojstvom letalskih sil se je tako končalo njihovo kritično obdobje nastajanja, ki se je začelo v dvajsetih letih prejšnjega stoletja. Pri uradih, ki se ne razvijejo z odcepitvijo od obstoječih agencij, se hitra rast običajno zgodi takoj po njihovem uradnem nastanku kot ločenih agencij. Vodje takšnega novega urada morajo hitro pridobiti dovolj strank, da dosežejo začetni prag preživetja, preden se izčrpajo prvotno dodeljeni viri ali pa je njihovo dopolnjevanje blokirano.

Uradi, ustanovljeni s podjetništvom, na splošno niso uspešni, dokler zagnanost jedrne skupine ne sovпада z okoljskimi pogoji, ugodnimi za funkcijo, ki jo spodbujajo. Takrat drugi dejavniki v družbi temu jedru dodelijo dovolj sredstev, da se lahko hitro razširi in zadovolji potrebe, ki jih njegovi člani že dolgo zagovarjajo. Jedra, ki so nastala z rutinizacijo karizme, običajno ne doživijo hitre širitve, dokler se privlačnost karizmatičnega vodje ne pretvori v organizacijski mehanizem. V večini religij se to zgodi šele po smrti prvotnega voditelja. Ne glede na izvor je novonastali urad najbolj izpostavljen uničenju s strani sovražnikov tik preden doseže začetni prag preživetja. Takrat še ni ustvaril dovolj zunanje podpore, da bi se lahko uprl hudim napadom.

Ker ima večina organizacij funkcionalne in alokacijske tekmece, je možnost, da bodo sovražniki uničili urad, realna. Njegovi funkcionalni tekmece so druge agencije, katerih družbene funkcije so konkurenčne funkcijam samega urada. Zasebna energetska podjetja so na ta način konkurenčna Upravi za elektrifikacijo podeželja. Njegovi alokacijski tekmece so druge agencije, ki z njim tekmujejo za vire, ne glede na njihovo funkcionalno razmerje z njim. V vladi so vsi uradi, ki jih podpira ista agencija za zbiranje sredstev (na primer kongres), alokacijsko konkurenčni. V zasebnem sektorju je alokacijska konkurenca običajno posredna. Na primer, skupnostni sklad tekmuje z vsemi oblikami zasebne porabe za dolarje potrošnikov. Tako je zaradi splošnega

pomanjkanja sredstev skoraj vsakdo sovražnik novega urada, razen če lahko dokaže, da je zanj koristen. Zato je v začetnem obdobju delovanja urada skoraj vedno treba pridobiti sredstva kljub tej prikriti sovražnosti.

Če ima novi urad močne funkcionalne tekmece ali če je namenjen urejanju ali zavi-ranju dejavnosti močnih družbenih akterjev, mu bodo že od začetka ostro nasprotovali. Ti nasprotniki si pogosto prizadevajo, da bi sami prevzeli funkcije novega urada ali jih popolnoma zatrli. Zato mu skušajo preprečiti, da bi vzpostavil močno zunanjo podlago moči. Urad se bo morda moral v začetnem obdobju močno boriti, da ga ne bi razpustili ali ga pogoltnil kakšen večji obstoječi urad. Nekateri uradi nikoli ne dosežejo začetnega praga preživetja, ampak lahko več let obstajajo v stanju stalne ogroženosti. Tak primer je Agencija za civilno obrambo, ki jo je nedavno pogoltnila vojska. Takšne agencije niso mogle vzpostaviti trdne avtonomije predvsem zato, ker nimajo močnih strank, ki bi imele moč v političnem sistemu ZDA. Njihove funkcije jim ne zagotavljajo množice dobro organiziranih domačih upravičencev ali močnega nabora dobaviteljev brez alternativnih trgov (kot so dobavitelji Ministrstva za obrambo). Zato je najpomembnejši dejavnik, ki določa, ali lahko urad vzpostavi samostojnost (in kako hitro jo lahko vzpostavi), narava njegovega okolja moči. Če so njegovi dobavitelji ali upravičenci močni in dobro organizirani v primerjavi z njegovimi tekmeci in oškodovanci, potem bo verjetno hitro pridobil jasno avtonomni položaj.

Dinamika rasti

Kumulativni učinki rasti ali upada
Glavni vzroki za rast in upadanje uradov izhajajo iz zunanjih dejavnikov v njihovem okolju. Z razvojem družbe sčasoma nekatere družbene funkcije pridobivajo na pomenu, druge pa upadajo. Na biroje neizogibno močneje vplivajo ti zunanji dogodki kot pa kakršne koli povsem notranje spremembe. Vendar pa medsebojno vplivanje med zunanjim in notranjim razvojem običajno ustvari določene kumulativne učinke rasti ali upa-

danja. Do njih prihaja, ker se lahko v razmeroma kratkih časovnih obdobjih v uradih bistveno spremenijo značilnosti njihovega osebja. Kljub poklicni naravi zaposlitve se osebje pogosto precej menja. Tudi rast, ki v kratkem času podvoji ali potroji velikost urada, lahko hitro spremeni njegovo celotno strukturo in značaj.

1. Prevlada v uradih. Sprememba le majhnega deleža uradnikov lahko močno vpliva na delovanje urada. Če je večina zaposlenih na ključnih položajih ene vrste (naravovarstveniki, plezalci itd.), bodo v obnašanju prevladoval lastnosti, značilne za to vrsto. Ta razmeroma majhna skupina ključnih uradnikov lahko prevladuje, tudi če je večina članov drugih tipov. Možnost, da nekaj ljudi obvladuje dejavnosti in duha celotnega urada, se pojavi zato, ker hierarhična struktura nesorazmerno koncentrira moč na vrhu. Vendar je v nekaterih primerih težko ugotoviti, ali v uradu prevladuje en tip ali pa je v njem zaposlena takšna mešanica uradnikov, da noben ne prevlada.

2. Učinek pospeševalnika rasti. Predstavljam si urad v stanju popolnega ravnesja z ničelno stopnjo rasti skozi čas. Nenadoma postane njegova družbena funkcija veliko pomembnejša, kot je bila prej. Zaradi tega nadrejeni urada in drugi dejavniki v njegovem okolju usmerijo hitro širitev dejavnosti in osebja ter mu za to namenijo sredstva. Primer je izkušnja NASA kmalu po Sputniku I. Vsaka organizacija, ki doživlja hitro splošno rast, ima v danem časovnem obdobju veliko več možnosti za napredovanje kot statična organizacija. Ustvarjajo se nova vodstvena delovna mesta, kar privablja novo osebje, ki ga zanima hitro napredovanje, tj. »plezalcev«. Hkrati pa »ohranjevalcev« (sedanjega stanja) hitra rast ne bo pritegnila ali pa jih bo celo odvrnila, saj hitro rast običajno spremljajo negotovost, nenehno spreminjanje organizacijske strukture in trdo delo.⁵ Zato se bo v hitro rastočih uradih povečeval delež napredovalcev in zmanjševal delež »ohranjevalcev«. Poleg tega bo to sorazmerno povečanje števila »plezalcev« opaznejše na visokih položajih kot v celotnem uradu. Športniki bodo hitreje napredovali, ker si zavestno prizadevajo za

napredovanje bolj kot drugi. So veliko bolj nagnjeni k inovacijam kot »ohranjevalci«, urad pa potrebuje inovatorje, da bi lahko opravljali svoje nove razširjene naloge. Zato bo objektivna naravna selekcija znotraj urada in subjektivna selekcija, ki jo povzročajo razlike v osebni motivaciji, povzročila, da bodo plezalci hitreje izbrani za napredovanje kot ohranjevalci. To pomeni, da se bo v hitro rastočem uradu povečal pomen »plezalcev« (in drugih uradnikov, nagnjenih k inovacijam, kot so gorečnejši in zagovorniki), tudi če bodo v tem uradu sprva prevladovali ohranjevalci. Urad postaja vedno bolj pripravljen in sposoben inovirati in širiti svoje dodeljene družbene funkcije z izumljanjem novih ali prevzemanjem tistih, ki jih zdaj opravljajo druge, manj dinamične organizacije. Takšna nadaljnja širitev ponavadi odpira še več možnosti za napredovanje. To pa privablja še več »plezalcev«, zaradi katerih je urad še bolj pripravljen in sposoben inovirati in se širiti. Hitra rast socialnih funkcij urada tako vodi do kumulativnih sprememb v značaju njegovega osebja, ki se pospešujejo njegovo rast.

3. Zavore pri pospeševanju. Pospešena rast kmalu naleti na resne ovire. Prvič, čeprav se je relativni pomen prvotne socialne funkcije urada močno povečal, mora ta funkcija še vedno tekmovati za družbeno pozornost in vire z drugimi. Zato se s pospeševanjem rasti vse bolj upira nadaljnji relativni rasti te funkcije na račun drugih dejavnosti v družbi. To se je gotovo zgodilo agenciji NASA. Drugič, vedno večji urad kmalu povzroči sovražnost in antagonizem funkcionalno konkurenčnih uradov. Njegov poskus rasti s prevzemanjem njihovih funkcij je neposredna grožnja njihovi avtonomiji. Zato se skupna količina birokratskega nasprotovanja širitvi posameznega urada povečuje toliko bolj, kolikor bolj skuša prevzeti funkcije obstoječih. Tretjič, urad se srečuje s težavo, da bi še naprej dosegal prepričljive rezultate, ko njegova organizacija postaja vse večja in bolj okorna. Ne more pridobiti zunanje podpore (razen med svojimi dobavitelji), ne da bi opravljali storitve, ki bi koristile komu zunaj njegovih članov. Zato mora občasno dosegati impresivne rezultate, če želi ohraniti svojo

rast. Ta koncept ponazarja NASA z uprizorjanjem dramatičnih dogodkov v dobro razporejenih časovnih presledkih. Toda ko se urad večja in prevzema več funkcij, je pogosto vse težje dosegati tako prepričljive rezultate. Večja velikost in kompleksnost povzročata večje težave pri načrtovanju in usklajevanju. Prav tako bo večji delež prizadevanj najvišjih uradnikov, namenjen usklajevanju in načrtovanju. To pomeni, da se bodo talenti v uradu preusmerili iz dejavnosti v administracijo.

Z večanjem urada se bo povprečna raven nadarjenosti v njem verjetno zmanjšala. Ta raven se lahko na začetku dvigne, saj v prvi fazi hitre rasti prihajajo ambiciozni in v napredovanje usmerjeni uslužbenci. To je še posebej verjetno zaradi določenega učinka kritične mase. Urad težko zaposli enega znanega fizika, če nima nobenega; ko pa ima dva ali tri, možnost sodelovanja s to ugledno ekipo pritegne tudi druge. Kljub temu se težnja, da se povprečna nadarjenost z rastjo povečuje, sčasoma obrne. Ko ima urad v prvih fazah rasti vse visoko nadarjene ljudi, ki jih lahko pridobi, se mora v nadaljevanju rasti zadovoljiti z manj nadarjenimi. Če se razširi na povsem druga področja, lahko začne znova na vrhu seznama nadarjenih. Zato je ta učinek zaviranja rasti manj resen, če urad raste tako, da prevzema nove ali drugačne naloge, kot če raste tako, da intenzivneje opravlja en sklop nalog. Četrto, konflikti med osebami, ki se v hitro rastočem uradu pretakajo, zagotavljajo notranjo kontrolo. Z naraščajočim deležem »plemičev« se večji del njihovih prizadevanj namenja notranji politiki in rivalstvu, ne pa izvajanju družbenih funkcij. To tudi zmanjšuje zmožnost urada, da bi prepričljivo pokazal svojo učinkovitost. Vse manjšo sposobnost doseganja impresivnih rezultatov z večanjem lahko za nekaj časa izravnajo vse večje ekonomije obsega. Takšne ekonomije omogočijo, da proizvede več rezultatov na enoto vložka, vendar pa ne zmanjšuje obsega zunanjega nasprotovanja, ki ga povzroči vsak poskus povečanja skupnega vložka. Sčasoma ti dejavniki zadušijo pospešeno (ali morda celotno) rast. To preprečuje, da bi se urad po začetni hitri rasti širil v nedogled.

4. Prizadevanje za upočasnitev. Kadar se relativna stopnja rasti urada zmanjša pod povprečje vseh uradov, se lahko osebje spremeni na načine, ki so skoraj povsem nasprotni tistim, ki so pospeševali rast. Ta učinek zaviralca rasti se najverjetneje pojavi, kadar je urad prisiljen zmanjšati skupno število članov zaradi močnega upada relativnega pomena svoje družbene funkcije. Takšen upad, stagnacija ali le počasnejša rast od povprečne ponavadi zmanjša možnost napredovanja znotraj urada na raven, ki je nižja od tiste, ki prevladuje v primerljivih organizacijah. To običajno pomeni, da se morajo vzpenjajoči se delavci umakniti. Vendar pa vsi »plezalci« nimajo sposobnosti, ki bi jih zlahka prenesli v druge organizacije. Takšna prenosljivost je pomemben dejavnik, ki določa mobilnost »alpinistov« iz urada v urad. Kljub temu se bo v večini primerov veliko »plezalcev« na spuščanje stopnje rasti urada odzvalo s presopom v druge urade. Prav tako bodo tisti, ki so dosegli visoke položaje, izgubili upanje, da se bodo povzpeli še veliko višje, in bodo namesto plezalcev raje postali »konservatorji«. Takšne spremembe zmanjšajo delež plezalcev in povečajo delež konservativcev na ključnih položajih. Posledično se bo celoten urad premaknil v smeri prevlade konservatorjev, s čimer se bosta zmanjšali njegova sposobnost za inovacije in želja po širitvi njegovih funkcij. Ko se bodo pojavile priložnosti za inovacije ali razširitev funkcij, jih bo urad manj sposoben ali pripravljen izkoristiti. Morda bo celo izgubil funkcije v korist drugih uradov, ki so bolj agresivni in nagnjeni k inovacijam. Ko se torej urad začne krčiti ali celo doživlja ne navadno počasno rast v daljšem obdobju, se sprožijo sile, ki ga silijo v še hitrejšo krčenje ali še počasnejšo rast. Vendar ta zaviralni učinek ni povsem simetričen s pospeševalnim učinkom rasti iz naslednjih razlogov. Prvič, »plezalci«, ki ostanejo, bodo še vedno rasli hitreje kot tisti, ki ne plezajo. Drugič, število najboljših delovnih mest (ki jih kmalu zasedejo plezalci) se bo v obdobjih pospeševanja povečevalo hitreje, kot se bo v obdobjih upočasnjevanja zmanjševalo. Tretjič, ker se vse vrste uradnikov, vključno z upočasnjevalci, upirajo zmanjševanju pomembnosti virov,

je odpor, ki ga povzroči zmanjšanje velikosti urada, praviloma močnejši od navdušenja, ki ga povzroči rast. Pospeševalci in upočasnjevalci povzročajo v življenju posameznega urada bolj stopničasto kot gladko krivuljo navzgor in navzdol. Težnje upočasnjevalca delujejo kot zaviralni dejavniki, ko ta preneha rasti. Dodatno zavoro predstavlja dejstvo, da bo zmanjšanje storitev urada pod določeno minimalno raven povzročilo močne proteste njegovih neposrednih upravičencev.

5. Kakovostna rast brez razširitve.⁶ Iz naših načel pospeševalnika in zaviralca logično izhaja, da bo v počasi rastočih ali stabilnih organizacijah določene vrste na splošno delalo manj nadarjeno osebje (v smislu inovacijskih sposobnosti) kot v hitro rastočih organizacijah iste vrste. Vendar se zdi, da je ta sklep v nasprotju z izkušnjami univerzitetnih fakultet v ZDA. V zadnjih letih se je skupno število fakultet najhitreje povečevalo na šolah, ki jih financira država, vendar skoraj vsa merila kakovosti fakultet kažejo, da so najboljše ocenjene zasebne univerze uspele ohraniti višjo kakovost kot njihove hitreje rastoče državne tekmice. Razlog za to je, da so te zasebne univerze doživele hitro kakovostno rast brez količinske širitve. Kar v resnici privlači »plezalce«, ni napredovanje samo po sebi, temveč večja moč, dohodek in prestiž. Običajno biroji svojim članom te ugodnosti nudijo predvsem z napredovanjem. Veliko ljudi lahko hitro napreduje le, če hitra rast ustvari več delovnih mest na visoki ravni. Če pa organizacija spodbuja vse hkrati tako, da poveča moč, dohodek in prestiž skoraj vseh svojih članov, ne da bi se povečala, lahko doseže enake učinke. Prav to so dosegle zasebne univerze na najvišji ravni. Tako novim kot obstoječim članom fakultete so še naprej ponujale višje plače, več svobode pred birokratskimi posegi in več časa za raziskovanje kot njihove tekmice, ki jih financira država. Poleg tega je izjemno velika fluktuacija na večini univerzitetnih fakultet omogočila, da so lahko članom na nižjih položajih ponudili razmeroma hitro povišanje položaja, ne da bi se razširili, nasilno izločili sedanje visoko rangirane člane ali drastično povečali razmerje med visoko in nizko rangiranimi položaji. Organizacija lah-

ko ohrani visokokakovostno osebje (v smislu inovacijske sposobnosti), tudi če ne doživlja relativno hitre rasti, če takšno rast doživlja pri spodbudah, ki jih ponuja svojim članom. To pomeni, da iz svojega okolja prejema vedno več virov za opravljanje nalog, ki ne zahtevajo več vloženih delovnih ur. To se lahko zgodi le, če se vrednost rezultatov članov na vloženo človekovo uro močno poveča. Običajno se takšna povečana produktivnost pojavi le, če se močno poveča relativna družbena vrednost funkcije organizacije. Prav to se dogaja na vrhunskih zasebnih univerzah. Ker se je skupno število študentov, ki želijo pridobiti visokošolsko izobrazbo, povečalo, se je zanimanje za izobraževanje na najbolje ocenjenih šolah dvignilo. Poleg tega so se istočasno poudarile temeljne raziskave zaradi vpliva Sputnika I. Zato so lahko vrhunske zasebne univerze zvišale šolnine in pridobile večje subvencije za raziskave. Ta dodatna sredstva so jim omogočila, da so izboljšale spodbude, ki jih ponujajo svojim fakultetam, ne da bi pri tem prišlo do hitre rasti velikosti.

6. Nekateri učinki hitre rasti razdrobljene birokracije, ki opravlja eno samo funkcijo. Zgornja razprava o univerzah ponazarja delovanje razdrobljenih sistemov uradov, ki opravljajo enake funkcije. Nekateri uradi imajo relativni monopol nad odgovornostjo za družbene funkcije na določenem področju. Primera sta ameriški poštni urad in sovjetska vojska. Drugi uradi so posamezne enote v veliko večjih razdrobljenih sistemih organizacij, ki opravljajo eno samo pomembno družbeno funkcijo. Relativno čisti primeri so univerze in cerkve. Manj čisti primeri so osnovne in srednje šole ter lokalne oblasti na metropolitanskih območjih. Na določenem območju imajo monopol, vendar se njihove stranke lahko selijo in se tudi selijo, da bi bile v pristojnosti posameznega urada, katerega storitve želijo. Kadar se relativni družbeni pomen funkcije, ki jo opravlja takšen sistem, hitro poveča, se sistem kot celota običajno razširi, da bi zadovoljil povečano povpraševanje. To lahko vključuje dodajanje novih uradov v sistem, širitev obstoječih uradov ali oboje. V takšnih razmerah zakoni pospeševanja in upočasnjevanja, ki smo jih navedli zgoraj,

veljajo za sistem kot celoto in ne le za posamezne enote v njem. Tako je veliko relativno povečanje povpraševanja po univerzitetnih učiteljih povzročilo, da so se na to področje povzpeli številni »plezalci«, katerih kolegi so se v prejšnjih letih ukvarjali s podjetništvom ali drugimi področji. Vrh sistema, na katerega se hitro povzpnejo »plezalci«, sestavljajo položaji, ki zagotavljajo najvišje ravni dohodka, prestiža, moči in drugih ugodnosti. Vsaj mogoče je, da so ti najvišji položaji nesorazmerno skoncentrirani v nekaj uradih. To je še posebej verjetno, če je povpraševanje po najvišji kakovosti storitev, ki jih zagotavlja sistem, raslo še hitreje kot povpraševanje po njegovih storitvah v celoti. V takem primeru lahko posamezni uradi, ki zagotavljajo storitve najvišje kakovosti, povečajo svoje prihodke (s pridobivanjem sredstev, donacijami in višjimi cenami) hitreje kot sistem kot celota. Potem lahko svojim članom ponudijo hitrejšo nadgradnjo spodbud kot preostali del sistema. Posledično bodo najambicioznejši plezalci gravitirali k tem najvišje rangiranim uradom, tudi če se ti posamezno ne bodo povečali. Z namernim zavračanjem širitve se lahko ti uradi dejansko izognejo razvođenitvi vrhunskih kadrov z manj nadarjenimi ljudmi, ki so potrebni za hitro količinsko rast. To bo okrepilo njihov ugled zaradi visoke kakovosti in s tem pritegnilo še večje povpraševanje po njihovih storitvah. To se je zgodilo na univerzah. Razmere so zapletene, ker so univerze za svoje prihodke v veliki meri odvisne od prostovoljnih transakcij »quid pro quo« in so zato po naši opredelitvi le kvazibirokratske. Vendar pa zgornja analiza kaže, da osnovne ugotovitve, ki smo jih podali o birojih, veljajo tudi za biroje v razdrobljenih sistemih, vendar je včasih treba upoštevati, da veljajo za sistem kot celoto in ne za posamezne v njem.

Zakaj si uradi prizadevajo za širitev

Znani prvi zakon Northcoteja Parkinsona pravi: »Delo se širi tako, da zapolni čas, ki je na voljo za njegovo dokončanje.«⁷ Njegova glavna posledica je tudi: »V vsakem oddelku javne uprave, ki dejansko ni v vojni, se bo povečanje števila zaposlenih ... vedno izkazalo za 5,17 % do 6,56 % letno, ne glede na kakršno koli spremembo količine dela

(če sploh), ki ga je treba opraviti.«⁸ Ta šaljiva stališča izražajo splošno razširjeno mnenje, da so uradi prirojeno nagnjeni k širjenju, ne glede na to, ali obstaja dejanska potreba po večjih količinah njihovih storitev ali ne. Dejansko so vse organizacije nagnjene k širjenju. Uradi se razlikujejo po tem, da nimajo toliko ovir za širitev, prav tako pa njihove ovire ne delujejo tako samodejno. Glavni razlogi, zaradi katerih si pisarne po naravi prizadevajo za širitev, so naslednji:

- Organizacija, ki se hitro širi, lahko pritegne sposobno osebje in lažje takega obdrži kot tista, ki se širi počasi, stagnira ali se krči. To načelo je bilo obravnavano v prejšnjem razdelku.
- Širitev vsake organizacije njenim voditeljem običajno zagotavlja večjo moč, dohodek in prestiž, zato spodbujajo njeno rast. Konservativci so edina izjema, saj pridobivanju večjega statusa zase ne pripisujejo velike vrednosti.⁹ To načelo ne pomeni, da imajo večje organizacije nujno več moči ali prestiža kot manjše. Pomeni pa, da lahko voditelji katere koli organizacije običajno povečajo svojo moč, dohodek in prestiž tako, da povzročijo, da se njihova organizacija poveča.
- Rast običajno zmanjša notranje konflikte v organizaciji, saj nekaterim (ali vsem) njenim članom omogoča, da povečajo svoj osebni status, ne da bi znižali status drugih. Zato vodje organizacij spodbujajo širitev, da bi povečali moralo in zmanjšali notranje konflikte. Okolje vsakega urada se nenehno spreminja, s čimer se spreminja relativni pomen družbenih funkcij, ki jih opravljajo njegovi različni deli, in virov, ki so primerni za vsak del. Takšnim premikom se bodo upirali tisti, ki bodo izgubljali vire. Toda ta nesoglasja je mogoče zmanjšati, če nekateri oddelki dobijo več sredstev, ne da bi pri tem drugi utrpeli kakršne koli izgube.
- Povečanje velikosti organizacije lahko izboljša tudi kakovost njenega

delovanja (na enoto proizvodnje) in njene možnosti za preživetje. Zato lahko tako lojalnost kot lastni interes spodbudita uradnike k spodbujanju rasti organizacije. Kot je v svoji analizi rasti organizacij poudaril William H. Starbuck, ima lahko zelo velika organizacija pomembne operativne prednosti.¹⁰ Med njimi so naslednje:

- Organizacija lahko doseže ekonomijo obsega z večjo specializacijo, zmožnostjo uporabe presežnih zmogljivosti in zmanjšanjem stohastičnih napak s povečanjem velikosti vzorcev.
- Velike organizacije imajo večje možnosti za preživetje kot majhne.
- Velike organizacije je težje spremeniti kot majhne (ker vsebujejo večje potopljene stroške); zato so običajno bolj odporne na zunanje pritiske. Prav tako več porabijo za raziskave in razvoj (skupaj in na zaposlenega), zato lahko bolje razvijajo nove tehnike, ki so koristne za povečanje njihove moči.
- Zelo velike organizacije lahko svojemu zunanjemu okolju vsilijo določeno stopnjo stabilnosti, medtem ko manjše ne morejo. Večja stabilnost okolja zmanjšuje negotovost in tesnobo ter krepí nadzor visokih uradnikov.
- Končno, ker v dejavnosti urada ni inherentnega načela vzajemnosti, ki bi uradnikom omogočalo, da primerjajo mejni donos dodatnih izdatkov z njihovimi mejnimi stroški, struktura spodbud, s katero se soočajo večina uradnikov, zagotavlja veliko večje nagrade za povečanje izdatkov kot za njihovo zmanjšanje. Zato so uradniki spodbujeni k širitvi svoje organizacije z večjimi izdatki. . . . Za razliko od drugih virov pritiska za rast, opisanih zgoraj, tega v večini tržno usmerjenih organizacij ne najdemo.

Učinki starosti Uradi se tako kot moški s staranjem spreminjajo na predvidljive načine. V nadaljevanju so predstavljene najpomembnejše spremembe in njihovi učinki. Uradniki se z izkušnjami naučijo bolje opravljati določene naloge. Glede na začetno raven virov, dodeljenih biroju, ta večja učinkovitost biroju dejansko omogoča, da ustvari dodatno proizvodno zmogljivost samo s staranjem, brez dodatnega vložka virov. Dodana zmogljivost se lahko uporabi tako, da se proizvede več istih storitev, da se nova zmogljivost absorbira kot organizacijski zaostanek ali da se nameni za ustvarjanje novih funkcij ali da se obstoječe funkcije prevzamejo od drugih uradov. Druga možnost zmanjšanja vložkov je malo verjetna, saj se vsi uradniki izogibajo zmanjševanju virov, ki jih nadzorujejo. Ne smemo pozabiti, da pri učenju novega procesa sprva pride do velikih prihrankov, vendar se krivulja kmalu izravna. S staranjem uradi razvijajo bolj formalizirane sisteme pravil, ki zajemajo vedno več možnih situacij, s katerimi se lahko srečajo. Sčasoma se urad srečuje z najrazličnejšimi situacijami in nauči se jih reševati učinkoviteje kot v mladosti. Zaradi želje po organizacijskem spominu na te izkušnje uradniki razvijajo vedno bolj zapletena pravila, ki imajo tri glavne učinke. Prvič, izrazito izboljšajo delovanje urada v razmerah, s katerimi se je srečal že prej, in naredijo obnašanje vsakega njegovega dela bolj stabilno in predvidljivo za druge. Drugič, preusmerjajo pozornost uradnikov od doseganja družbenih funkcij k izpolnjevanju pravil - »premik cilja«, kot so ga opisali sociologi. Tretjič, povečujejo strukturno zapletenost urada, kar krepi njegovo inercijo zaradi večjih nepovratnih stroškov v sedanjih postopkih. Posledični odpor do sprememb še dodatno zmanjša sposobnost urada, da se prilagodi novim okoliščinam. Zato so starejši uradi običajno bolj stabilni in manj prilagodljivi kot mladi. Ko urad postaja starejši, se poudarek njegovih ciljev preusmeri od izvajanja socialnih funkcij k zagotavljanju njegovega preživetja in rasti kot avtonomne institucije. Ko je urad ustanovljen, v njem običajno prevladujejo gorečnejši ali močnejši

zagovorniki, ki se osredotočajo na izvajanje njegovih družbenih funkcij. Z leti postanejo pravila in upravni mehanizmi bolj zapleteni in obsežnejši, kar zahteva več pozornosti najvišjih uradnikov. »Konservatorji« v uradu običajno postanejo pomembnejši, ker so usmerjeni v ohranjanje pravil. Zvesti postanejo manj pomembni, ker jih uprava ne zanima in slabo znajo nepristransko razporejati sredstva. Ko se urad stara, so njegovi uradniki bolj pripravljeni spremeniti prvotne formalne cilje urada, da bi spodbudili preživetje in rast njegovega upravnega mehanizma.¹¹ Ta premik poudarka se spodbuja z ustvarjanjem kariernih obveznosti med višjimi uradniki (glede na delovno dobo). Čim dlje so delali za urad, tem bolj se želijo izogniti stroškom iskanja nove zaposlitve, izgube položaja in delovne dobe ter prilagajanja novi neformalni strukturi. Zato bi raje spremenili formalne cilje urada, kot da bi priznali, da je treba njihovo delovno mesto ukiniti, ker so bili prvotni cilji doseženi ali niso več pomembni. S staranjem urada se število in delež upravnih uradnikov v njem povečujeta. To težnjo je dokazal Starbuck v svoji analizi učinkov dolgoživosti na urade.¹²

Glavni razlogi, zakaj se ta premik v upravi zgodi v odvisnosti od starosti in ne od velikosti, so naslednji. Prvič, upravni delavci imajo običajno večjo varnost in stabilnost zaposlitve kot proizvodni delavci, deloma tudi zato, ker so upravni delavci običajno višje rangirani. Zato se ob zmanjšanju števila zaposlenih običajno najprej odpustijo uradniki, ki niso upravni delavci. Čim dlje je urad obstajal, tem večja je verjetnost, da je v preteklosti doživel več takšnih zmanjšanj. Drugič, starejši ko je urad, več različnih vrst funkcij opravlja. Zato mora biti večji del osebja vključen v usklajevanje. Tretjič, do nedavnega razvoja tehnologije poslovnih strojev so bila proizvodna delovna mesta bolj mehanizirana kot upravna delovna mesta. Starejši ko je urad, dlje časa je bil izpostavljen učinkom tehničnih sprememb. Če je po obdobju hitre rasti v nekem uradu nastopilo obdobje relativne stabilnosti skupne velikosti, se povprečna starost članov urada s staranjem dviguje.

To poveča vpliv konservativcev, saj bodo številni uradniki s starostjo verjetno postali podobni. To je podrobno obravnavano v naslednjem delu tega poglavja. Ti učinki starosti na urad vodijo do zakona o naraščajočem konservativizmu. Vse organizacije s staranjem postajajo bolj konservativne, razen če imajo obdobja zelo hitre rasti ali notranjega menjavanja. To načelo še posebej velja za urade, ker so relativno izolirani od konkurence. Na podlagi tega zakona in drugih proučenih učinkov starosti lahko izpeljemo naslednje dodatne sklepe:

- Starejši kot je urad, manjša je verjetnost, da bo propadel, saj so njegovi vodje bolj pripravljeni spreminjati glavne cilje, da bi ga ohranili pri življenju.
- Najboljši čas za ukinjanje urada je čim prej po njegovem nastanku.
- Na splošno velja, da starejši ko je urad, širši je obseg družbenih funkcij, ki jih opravlja. Če je urad relativno dolgoživ, je običajno preživel velika nihanja v pomembnosti različnih družbenih funkcij. Relativni pomen njegovih prvotnih funkcij se je zmanjšal, kar je voditelje prisililo, da so prevzeli nove funkcije. Vendar se prvotnim verjetno ni odpovedal. Zato se sčasoma uradi, podobno kot zasebna podjetja, nagibajo k diverzifikaciji, da bi se zaščitili pred nihanjem v povpraševanju.

Fenomen »starostne grude« in njegovi učinki Eden od učinkov naraščajoče starosti na predsedstvo je težnja po dviganju povprečne starosti članov predsedstva. V tem poglavju smo že pokazali, da skoraj vsak urad doživi obdobje hitre rasti, tik preden doseže svoj začetni prag preživetja. V tem obdobju običajno vsebuje velik delež navdušencev (ker so ga ustanovili) in plezalcev (ker jih privlači hitra rast). Poleg tega so ti ljudje običajno razmeroma mladi, saj so mladi uradniki bolj optimistični in z več pobude kot starejši. Kmalu po začetnem vzponu se stopnja rasti upočasni in urad bo verjetno vstopil v »plato rasti«. To pomeni, da velik delež njegovega celotnega članstva sestavljajo osebe, ki so se mu pridru-

žile v obdobju hitre rasti (razen če je fluktuacija zelo velika). Ta skupina je približno enako stara. S staranjem se zvišuje tudi povprečna starost članov urada, saj ti predstavljajo tako velik del celotnega članstva. To povzroča naslednje učinke:

- Člani starostne skupine so pri napredovanjih pod pritiskom, saj jih veliko naenkrat doseže potrebne kvalifikacije. Vsi, ki so objektivno primerni za napredovanje na maloštevilna visoka delovna mesta, ne morejo napredovati. Zato so na razmeroma nizkih delovnih mestih še naprej zaposleni stari ljudje.
- Velik delež članov urada se zaradi naraščajoče starosti in razočaranja nad ambicijami za napredovanje spreminja v upočasnjevalce. V vsaki organizaciji uradniki s starostjo običajno postanejo konservativni, če niso v glavnem toku napredovanja. Zato s staranjem članov običajno prevladujejo konservativci.
- Zaradi pritiska na napredovanja se veliko zaposlenih, ki se vzpenjajo, odpravi iz organizacije v hitreje rastoče organizacije (če so na voljo kakšne druge možnosti). Tudi zato se delež konservativcev v uradu ponavadi poveča. Najbolj nadarjeni uradniki najpogosteje odidejo, saj imajo seveda več možnosti drugje. V uradu zato vedno bolj prevladujejo povprečneži, razen če res ni alternativnih organizacij, ki bi se jim lahko pridružili (na primer ruska komunistična partija nima konkurence v Rusiji).
- Do obdobja tik pred upokojitvijo večine članov s starostno grudo bo zelo težko pritegniti sposobne mlade ljudi v urad. Plezalci bodo odvrnjeni od včlanitve, ker bodo videli, da je pot navzgor že zamašena. Navdušence bo odvrnila konservativna naravnost urada. Vendar pa lahko v času, ko se bo glavnina starostne skupine kmalu upokojila, možnost, da se bo nenadoma sprostilo toliko delovnih

- mest na najvišji ravni, pritegne tako plezalce kot gorečneže.
- Urad bo doživel krizo kontinuitete, ko bo starostna skupina dosegla običajno upokojitveno starost. Skoraj vsa višja mesta bodo nenadoma zapustili pripadniki skupine, ki so dolga leta prevladovali v politiki urada. Posledično bo imel urad težave, saj se bodo preostali člani borili za nadzor nad njegovo politiko in viri.
 - Številne od teh precej neugodnih posledic starajočih se zaposlenih je mogoče izravnati z naslednjimi dogodki:
 - Dodatna obdobja hitre rasti, ki povzročijo več starostnih obdobj v uradu.
 - Hitrejše upokojevanje članov urada, ki ne napredujejo. Ameriške oborožene sile so uporabljale določeno različico tega sistema »up-or-out«, da bi preprečile starostne razlike, ki so nastale zaradi druge svetovne vojne. Čistke višjih uradnikov.
 - Preživetje urada v tako dolgem obdobju, da se prvi zaposleni nadomestijo z bolj enakomerno starostno porazdelitvijo.
 - Ker rast v številnih uradih običajno poteka v neenakomernih zagonih, so starostne krize in njihove posledice zelo razširjen pojav.

Smrt uradov Sposobnost uradov, da preživijo svojo dejansko koristnost, je del mitologije birokracije. Naša teorija ponuja več razlogov, zakaj zlasti vladni uradi redko izginejo, ko presežejo svoj začetni prag preživetja. Običajno organizacije propadejo, ker ne opravljajo dovolj pomembnih družbenih funkcij, da bi bili njihovi člani ali stranke pripravljeni žrtvovati sredstva, potrebna za ohranjanje teh funkcij. Do take nezmožnosti lahko pride iz treh razlogov: specifične funkcije, ki jih opravlja organizacija, izgubijo relativni pomen, funkcije ostanejo pomembne, vendar jih organizacija ne more učinkovito izvajati; ali pa funkcije ostanejo pomembne, vendar jih neka druga organizacija izvaja bolje. Kadar je propad

urada posledica prvih dveh razlogov, urad običajno popolnoma izgine. Kadar pa je vzrok za njegov propad prevzem njegovih funkcij s strani druge organizacije, se člani urada včasih preselijo v to drugo organizacijo. V takšnih primerih je urad prevzet in po določenem času še naprej živi. Obstaja več razlogov, zakaj je malo verjetno, da bi uradi umrli, ko so se trdno uveljavili:

- Uradi so pogosto pripravljeni spremeniti svoje funkcije, da bi preživel; zato jih relativni upad njihovih prvotnih socialnih funkcij ne bo uničil, če bodo dovolj okretni, da bodo prevzeli nove in uspešnejše funkcije, preden bo prepozno.
- Narava birojev povzroča, da njihove stranke ustvarjajo pritisk, da jih ohranjajo tudi potem, ko njihova koristnost ne upravičuje več njihovih stroškov. Stranke biroja običajno prejema njegove storitve, ne da bi zanje v celoti (ali sploh) neposredno plačale. Te stranke zato pritiskajo na osrednjo agencijo za dodeljevanje sredstev, da nadaljuje storitve urada, čeprav ne bi bile pripravljene neposredno plačati teh storitev, če bi morale nositi njihove polne stroške.
- Nekaj strank ali dobaviteljev skoraj vsakega urada ima tako velike in nenadomestljive neto koristi od njegovih storitev, da jih bodo še naprej zahtevale, tudi če so koristi manjše od stroškov za večino strank. Še posebej verjetno imajo državni uradi takšne goreče stranke, saj običajno opravljajo storitve, ki jih zasebniki ne morejo nuditi. Obrambni izvajalci na primer verjetno ne bodo našli zasebnih kupcev za rakete ali vesoljska vozila. Ker med stroški in koristmi urada ni izrecnega razmerja »quid pro quo«, se lahko prikrijejo situacije, v katerih so stroški ohranjanja urada večji od njegovih koristi. To pogosto omogoča, da naravno nagnjenje članov katere koli organizacije, da ohranijo organizacijo pri življenju, uspešno deluje

tudi takrat, ko bi se urad v resnici moral ukiniti.

- Uradi so običajno manj pripravljeni sodelovati v medsebojnih konfliktih kot zasebna profitna podjetja, zato je manj verjetno, da se bodo med seboj spopadali. Zasebna podjetja so bolj pripravljena sodelovati v spopadu iz dveh glavnih razlogov. Prvič, na trgih s svobodno konkurenco, na katerih je veliko število malih podjetij, je močna in razmeroma neosebna konkurenca, ki je predpogoj za preživetje. V nasprotju s tem, ko en urad vdre na ozemlje drugega, je to namerno dejanje, usmerjeno proti določenemu nasprotniku. V bistvu so uradi podobni velikim oligopolnim podjetjem. Podobno kot taka podjetja se skušajo izogniti popolnim vojniam, saj so te za vse vpletene predrage. Drugič, če se dva ali več uradov zapletejo v vojno glede nadzora nad določenimi družbenimi funkcijami, neizogibno pritegnejo pozornost osrednjih vladnih organov za dodeljevanje (tako izvršilnih kot zakonodajnih). To je izredno nevarno, saj bodo nasprotniki urada zagotovo opozorili na nekatere njegove glavne pomanjkljivosti. Poleg tega se najvišji uradniki v vsakem uradu bojijo podrobne preiskave, saj je skoraj gotovo, da bo prinesla neprijetne ukrepe.
- Izkušnje kažejo, da je »stopnja umrljivosti« tako med uradi kot med velikimi oligopolnimi podjetji izredno nizka. To kaže, da je najpomembnejši razlog, zakaj biroji tako redko usahnejo, ta, da so veliki, vse velike organizacije pa imajo visoko stopnjo preživetja. Velike organizacije lahko prenesejo večja absolutna nihanja razpoložljivih virov kot majhne, poleg tega pa imajo tudi nekatere druge prednosti, ki so bile že predstavljene. Zato je velikost in ne vrsta funkcije najpomembnejši dejavnik preživetja. Ker so vsi uradi

po definiciji veliki, velika večina poslovnih podjetij pa je majhnih, bodo neposredne primerjave umrljivosti med uradi in zasebnimi podjetji zagotovo zavajajoče. Tudi če urad ne more zbrati zadostne zunanje podpore, da bi ostal samostojna agencija, lahko preživi tako, da ga pogoltno kakšen drug urad v fazi rasti.

- Kljub nizki stopnji umrljivosti uradov v lastnih kulturah je le malo uradom ali kakršnim koli organizacijam uspelo preživeti zares dolgo, to je več sto let. Večina vladnih uradov izgine, ko se zamenja vlada, ki jih je ustanovila, tako kot so izginili rimski uradi. Podobno tudi zasebni uradi običajno ne preživijo kultur, ki so jih ustvarile. Cerkve in univerze se zdijo najbolj trpežne vrste, kar ponazarjata Rimskokatoliška cerkev in Univerza v Oxfordu.

OPOMBE

1. Max Weber, *Teorija družbene in gospodarske organizacije*, prev. A. M. Henderson in Talcott Parsons (New York: Free Press of Glencoe, 1947), str. 363 in naslednje.
2. Za opis nastanka Commodity Credit Corporation glej Arthur M. Schlesinger Jr., *The Coming of the New Deal* (Boston: Houghton Mifflin, 1959), str. 61-67.
3. Peter B. Clark in James Q. Wilson, *Incentive Systems: A Theory of Organizations*, *Administrative Science Quarterly* (september 1961), str. 157.
4. Prav tam, str. 158.
5. Če je brezposelnost velika, se lahko v urad, ki se širi, vključijo vse vrste uradnikov, ki nimajo zaposlitve.
6. Zahvaljujem se profesorju Georgeu Stiglerju z Univerze v Chicagu, da je postavil problem univerzitetnih fakultet in s tem spodbudil razvoj tega poglavja.

7. C. Northcote Parkinson, *Parkinson's Law and Other Studies in Administration* (Boston: Houghton Mifflin, 1962), str. 2.
8. Prav tam, str. 12.
9. Ta notranji vzrok za rast uradov je v bistvu enak argumentu Williama J. Baumola, da poskušajo menedžerji profitnih korporacij maksimirati prodajo v okviru omejitve minimalnega dobička. Glej William J. Baumol, *On the Theory of Expansion of the Firm*, *American Economic Review* 52 (december 1962): 1078-1087.
10. William H. Starbuck, *Organizacijska rast in razvoj*, v *Handbook of Organizations*, ur. J. G. March (Chicago: Rand McNally, 1964).
11. Prav tam, str. 303.
12. Prav tam, str. 366-376.

Reševanje analize politik iz PPBS

Aaron Wildavsky

Vsi vemo, da država potrebuje boljšo analizo politik. Vsako področje, ki ga raziskujemo, kaže, kako malo je znanega v primerjavi s tem, kar je potrebno za oblikovanje ustreznih politik. V nekaterih organizacijah sploh ni možnosti za ugotavljanje učinkovitosti obstoječih programov; edino merilo uspešnosti mora biti preživetje organizacije. Pogosto ni mogoče ugotoviti, ali so bili doseženi najpreprostejši cilji. Če se pojavi potreba po informacijah, se oglasi krik, da tega, kar organizacija počne, ni mogoče izmeriti. Če kdo poskuša organizacijo vezati na kakršno koli merilo produktivnosti, se pojavi trditev, da v številkah ni resnice. Pogosto je to še en način, kako reči: »Skrbite zase.« Včasih se zavzame stališče, da je delo tako subtilno, da se ne da izmeriti ali ga primerjati. Ob drugih priložnostih se poudari, da lahko samo tisti, ki se učijo ezoteričnih veščin, pravilno razumejo, kaj organizacija počne, in da se komajda lahko sporazumevajo z nepoznavalci. Nekateri ljudje so tako prepričani v dokončno pravičnost svojega početja, da si ne morejo predstavljati, zakaj bi kdo želel vedeti, kako dobro jim gre pri reševanju skupnih težav. Njihove dejavnosti so dobesedno neprecenljive; vulgarni pojmi stroškov in koristi zanje ne veljajo.

Vsakdo, ki je preživel ta odnos, začne ceniti politično analizo. Že sama zamisel, da je treba nekatere cilje opredeliti in paziti, ali so doseženi, se zdi velik korak naprej. Oblikovanje alternativnih načinov reševanja problemov in upoštevanje prihodnjih stroškov

vsake rešitve se zdi ustvarjalno v primerjavi z bolj naključnimi pristopi. Vendar politične analize, ki poudarja izvirnost, domišljijo in daljnovidnost, ni mogoče preprosto opisati. Je enakovredna temu, kar je Robert N. Anthony imenoval strateško načrtovanje: »... proces odločanja o ciljih organizacije, o spremembah teh ciljev, o virih, ki se uporabljajo za njihovo doseganje ... Povezuje velike in pomembne načrte, načrte z velikimi posledicami.«¹ Čeprav je politična analiza podobna široko zasnovani različici sistemske analize,² je Yehezkel Dror opozoril na meje, ki ločujejo ozko študijo od študije s širšimi političnimi vprašanji. V primerjavi s sistemsko analizo bi v politični analizi:

1. namenili veliko pozornosti političnim vidikom javnega odločanja in oblikovanja javnih politik (namesto da bi politične vidike ignorirali ali se do njih pokroviteljsko obnašali);
2. vključili širše pojmovanje odločanja in oblikovanja (namesto da se na vse odločanje gleda predvsem kot na razporejanje virov);
3. dali glavni poudarek na ustvarjalnost in iskanju novih političnih alternativ, z izrecno pozornostjo na spodbujanju inovativnega razmišljanja;
4. izbrali kvalitativne metode;
5. dali veliko več poudarka futurističnemu razmišljanju;
6. uveljavili ohlapnejši in manj tog pristop, vendar vseeno sistematičen, pristop, ki bi priznaval zapletenost medsebojne odvisnosti koncev sredstev, številčnost ustreznih meril odločanja ter delno in okvirno naravo vsake analize ...³

Cilj politične analize je zagotoviti informacije, ki prispevajo k temu, da agencija postane politično in družbeno pomembna. Politike so cilji, naloge in poslanstva, ki usmerjajo agencijo. Analiza ocenjuje in seje alternativna sredstva in cilje pri neulovljivem iskanju priporočil za politike. Z izstopom iz ohlapnega

Vir: Aaron Wildavsky: Reševanje analize politik iz PPBS (Planning programming budgeting system - sistem načrtovanja programiranja proračuna op.), Public Administration Review. Avtorske pravice © 1969, American Society for Public Administration (ASPA). Razmnoženo z dovoljenjem založbe Blackwell Publishing Ltd.

okolja vsakodnevne uprave politična analiza išče znanje in priložnosti za spopadanje z negotovo prihodnostjo. Ker se politična analiza ne ukvarja s predvidevanjem obstoječega stanja, temveč s sledenjem posledicam inovativnih zamisli, je različica načrtovanja. Politična analiza dopolnjuje postopek odločanja agencije in je orodje za družbene spremembe.

Glede na to, da je politična analiza povezana z ustvarjalnostjo, ni presenetljivo, da je še vedno v veliki meri umetniška oblika; ni natančnih pravil, kako jo izvajati. Analitik si prizadeva zmanjšati obskurnost z jasnimi opredeljevanjem problemov in rešitev, virov in rezultatov. Namen ni odpraviti zagovorništv, temveč dvigniti raven argumentov med nasprotujočimi si interesi. Če si revni ljudje želijo več koristi od vlade, se odgovor na njihove težave morda ne skriva sprva v analizi, temveč v politični organizaciji. Ko se bodo organizirali, se bodo morda želeli lotiti politične analize, da bi izkristalizirali svoje cilje ali zgolj tekmovali z analizami drugih. Upajmo, da bo končni rezultat kakovostnejša razprava in morda končno javna izbira med znanimi alternativami.

Prepričanje o zaželenosti analize politik trajne uporabe inteligence in znanja pri reševanju družbenih problemov ni dovolj za zagotovitev njenega uspeha, tako kot za doseganje plemenitih ciljev ne zadostuje le želja po dobrem delu. Če se postavljajo velikopotezne zahteve, če se uradnikom nalaga velika bremena brez ustreznega nadomestila, če se potrebe vodij agencij premalo upoštevajo, si ne bodo želeli politične analize. Jasno je, da tisti, ki so v zvezno vlado z enim zamahom uvedli sistem PPB, niso opravili analize o tem, kako jo uvesti v zvezno vlado. V članku z naslovom *Politična ekonomija učinkovitosti*,⁴ ki sem ga napisal ravno v času, ko se je v nacionalni vladi začel izvajati sistem PPBS, sem trdil, da bo naletel na resne težave. Še vedno ni razloga, da bi spremenil katerokoli besedo, ki sem jo takrat izrekel. Dejansko so bile težave tako velike, da obstaja resna nevarnost, da bo politična analiza zavržena skupaj z njeno posebno pojavnostjo v PPBS. V tem eseu bom ocenil škodo, ki jo je sistem načrtovanja, programiranja in proračuna povzročil možnostim

za spodbujanje politične analize v ameriški nacionalni vladi. Nato bi rad predlagal nekaj načinov, kako politični analizi omogočiti razcvet in uspeh.

Zakaj je bila obramba slab model

Kaj je šlo pri PPBS narobe, lahko hitro ugotovimo, če preučimo predpogoje za uporabo tega pristopa na obrambnem ministrstvu, od koder se je razširil po vsej zvezni vladi. Neposredni začetki PPBS so v korporaciji RAND,⁵ kjer se je po drugi svetovni vojni nadarjena skupina analitikov več let prizadevala razumeti probleme obrambne politike. Za prve uporabne zamisli je potrebovala pet let. Tako je bil prvi pogoj za oblikovanje programskega proračuna na obrambnem področju majhna skupina nadarjenih ljudi, ki so več let razvijali vpogled v posebne probleme obrambne strategije in logistike. Drugi pogoj je bil skupna terminologija, priložnostna zbirka analitičnih pristopov in začetki teoretičnih izjav, ki so usmerjale politično analizo. Ko je na položaj prišel obrambni minister Robert McNamara, mu ni bilo treba iskati nadarjenih ljudi niti čakati, da se ustvari zbirka znanja. Ti pogoji so v določeni meri že obstajali. Potrebna je bila še njegova sposobnost razumevanja in uporabe analitičnih študij. Tretji pogoj za pripravo programskega proračuna je torej najvišje vodstvo, ki razume politično analizo in je odločeno, da jo pridobi in uporabi. Četrty pogoj je bil obstoj načrtovanja in načrtovalcev. Načrtovanje je bilo dobro sprejeto na različnih ravneh obrambnega ministrstva z različnimi načrti skupnih služb, načrti dolgoročnih zahtev, logističnimi načrti in drugimi. Vojaki in civilisti so verjeli v načrtovanje, obvladovanje negotovosti in določanje nekaterih posledic političnih odločitev. Problem, kot so ga videli snovalci PPBS, je bil v načrtovanje uvesti stroškovne vidike; želeli so ustaviti modro načrtovanje ter povezati načrtovanje in pripravo proračuna. S programskim proračunom so želeli premostiti vrzel med vojaškimi načrtovalci, ki so skrbeli za zahteve, ne pa tudi za vire, in proračunskimi strokovnjaki, ki so se ukvar-

jali le s finančnimi stroški, ne pa nujno tudi z učinkovitimi politikami. Politična analiza je draga z vidika časa, talenta in denarja. Zahteva visoko stopnjo ustvarjalnosti, da si lahko zamislimo nove politike in jih preizkusimo, ne da bi za to potrebovali dejanske izkušnje. Zahteva vzpostavitev sistemov, v katerih so elementi povezani med seboj in z operativnimi kazalniki, tako da je mogoče sistematično primerjati stroške in učinkovitost alternativ. Pri tem ni mogoče vnaprej vedeti, ali bo analiza intelektualno zadovoljiva in politično izvedljiva. Lažja je, če: (a) so cilji zlahka opredeljeni, (b) je dopustna velika stopnja napak in (c) se zaradi stroškov predvidene politike splača veliko porabiti za analizo. Del obrambne politike, ki se ukvarja z izbiro med alternativnimi oborožitvenimi sistemi, je bil idealen za analizo politike. Ker so stroški medcelinskih raket ali drugih oborožitvenih sistemov znašali več milijard dolarjev, je bilo enostavno upravičiti milijonske izdatke za analizo.⁶

O potencialni učinkovitosti orožja, kot so medcelinske rakete, je bilo mogoče razmišljati, če smo bili pripravljeni sprejeti potencialne napake. Nič nenavadnega ni, da analitiki predvidevajo skrajne primere škode in ranljivosti v kontekstu, v katerem je želja po zmanjšanju tveganja zelo velika. Zato je cilj, kot je zagotavljanje zadostne uničevalne moči, da noben sovražnikov napad ne bi mogel preprečiti opustošenja lastne države, lahko nejasen, ne da bi bil neuporaben. Če nekdo sprejme postopek, s katerim si predstavlja, da bi morebitni sovražniki vrgli trikrat več megaton, kot jo po ocenah obveščevalnih služb imajo, se mu ni treba pretirano obremenjevati z dvomi o temeljni teoriji. Če je človek pripravljen plačati strošek kompenzacije proti najhujšemu, pomanjkljivo znanje ne bo tako zelo pomembno. Ne gre za to, da bi bil to nezaželen analitični postopek, prav nasprotno, vendar so skrajni primeri lahko odločali o rezultatih.

Inercija Uvedba novih postopkov, ki vodijo v nove politike, ni enostavna. Inercija je vedno težava. Člani organizacije in njene skupine strank imajo interese, ki jih imajo politike iz preteklosti. Prizadevanja za prep-

ričevanje morajo biti velika in vztrajna. Vendar obstajajo pogoji, ki olajšajo spremembe. Eden od njih je naraščajoča raven proračunskih sredstev. Če sprememba pomeni, da je treba ljudem v organizaciji stvari odvzeti, ne da bi jim v zameno kaj dali, je mogoče pričakovati večji odpor. Zmožnost zamenjave starih nagrad z večjimi novimi pomaga zmanjšati odpor proti spremembam. Dejstvo, da so se sredstva za obrambo hitro povečevala, je gospodu McNamari precej olajšalo življenje. Pričakovano nasprotovanje skupin strank je bilo na primer utišano z dejstvom, da so imeli izvajalci obrambnih del veliko dela, čeprav ni bilo točno takšno, kot so pričakovali. Hitra organizacijska rast lahko izboljša tudi možnosti za spremembe. Že samo povečanje velikosti organizacije pomeni, da se lahko zaposli veliko novih ljudi, ki niso vezani na stare načine. Hitro napredovanje pa lahko pomaga prepričati člane, da so priporočene spremembe zaželenne.

Globlje ko so spremembe v drobovju organizacije, težje jih je doseči. Bolj ko je mogoče spremembe omejiti na osrednje vodstvo, večja je možnost za njihovo izvedbo. Spremembe, uvedene v obrambnem ministrstvu, večinoma niso zahtevale sprejetja na nižjih ravneh. Poglejmo predlagano spremembo v organizaciji bojnih enot, ki bi drastično zmanjšala tradicionalne težke podporne objekte za kopenske sile. Takšne spremembe ni lahko manipulirati iz Washingtona. Izbira enega oborožitvenega sistema namesto drugega pa je veliko bolj podvržena centralnemu nadzoru. Izkazalo se je tudi, da so vrste problemov, za katere je bilo programsko načrtovanje proračuna najbolj uporabno, problemi, ki jih je bilo mogoče reševati predvsem na vrhu organizacije. Skupina za programski proračun, ki jo je ustanovil McNamara, se je morala boriti z generali v Washingtonu, ne pa s podčastniki v oskrbi. Kdor pozna vojsko, ve, v kateri bitki bi se raje borili. Sposobnost organizacije, da zagotovi hitre spremembe, je seveda odvisna od stopnje njene neodvisnosti od okolja. Na drugem mestu sem trdil,⁷ da ima predsednik Združenih držav Amerike veliko večji nadzor nad ameriško zunanjo politiko kot nad njeno notranjo politiko. Skoraj

na vsakem področju notranje politike obstaja trdno zasidrana struktura interesov. Na področju zunanje in obrambne politike, če izvezamo bistveno notranje zadeve, kot je nacionalna garda, ozemlje znotraj ameriškega političnega sistema ni tako dobro zavarovano; političnih utrd, min in pasti je veliko manj.

Osebe Izkušeno osebe je lahko ovira za spremembe. Vedo nekaj o posledicah tega, kar počnejo. Morda so preizkusili različne alternative in lahko navedejo razloge, zakaj vsaka od njih ne bo delovala. Če se lahko spomnim svojih izkušenj v vojski na nižji ravni (vstopil sem kot vojak prvega razreda in nikoli nisem bil degradiran), je bil običajen odgovor na vprašanje o učinkovitosti sedanje prakse: »Si bil kdaj v boju, sin?« Toda najbolj dramatične spremembe v Pentagonu so bile povezane z vprašanji izogibanja ali omejevanja jedrske vojne, pri katerih nihče ni imel pravice do izkušenj in pri katerih je osnovni namen analize zagotoviti, da se nam ne bo treba učiti iz izkušenj. Če sistem odpove, je igre konec. In ker so imeli McNamarovi možnost, da voljo zbirko doktrin o obrambni politiki, so imeli prednost pred redno vojsko, ki se na novem področju dolgo časa ni znala ustrezno braniti.⁸ Novi politični analitiki niso priznavali pomena vojaških izkušenj. Po njihovem mnenju gola presoja ni bila zadovoljiv odgovor na vprašanje, zakaj je treba sprejeti neko politiko. Vojska je lahko poznala ognjeno moč pehotne divizije, vendar ognjena moč ni bila učinkovitost. Kljub temu je bila konkurenca med službami za proračunska sredstva ugodna za PPBS. Obrambni proračun je pokrival praktično vse vsebine ministrstva. Obstajale so obrambne naloge, pri katerih je bilo mogoče sklepati kompromise med službami. Sredstva se lahko dejansko preusmerijo, če analiza dokaže, da ima določena služba prav. Programe je bilo mogoče zlahka razvijati zaradi enostavne identifikacije z oborožitvenimi sistemi in enotami sil. Ko se je vojska naučila žargona, je bila pripravljena igrati igro za dodatno divizijo ali letalonosilko. Dokler so se izgube v dolarjih pri enem programu več kot nadomestile z dobičkom pri drugem, je bila bolečina pri analizi politike precej lažja.

Ugodni pogoji za omejeno porabo programskega proračuna v Ministrstvu za obrambo ne obstajajo v večini domačih agencij. Zunaj zvezne vlade ni velikih skupin nadarjenih političnih analitikov, ki bi bili strokovnjaki za probleme agencij. Zato teh neobstoječih strokovnjakov ni mogoče dati na razpolago agencijam. (Čas, ko se je od sistemskih inženirjev osme stopnje v letalski industriji pričakovalo, da bodo čez noč rešili osnovne družbene probleme, je minil.) Večina agencij je imela malo načrtovalcev in še manj izkušenj z načrtovanjem. Ni zbirke znanja, ki bi čakala na uporabo na področjih politike, kot sta socialna varnost in kriminal. Osnovni razlog za pospešeno rast analize politike je, da bi pomagali ustvariti znanje tam, kjer ga je zdaj malo. Obstaja le nekaj agencij, v katerih vodilni menedžerji želijo sistematično analizo in so sposobni razumeti kvantitativne študije. Za večino domačih agencij ciljev ni lahko določiti. Prav tako nimajo priročnih ekvivalentov za programe, kot so dragi oborožitveni sistemi. To, kar je Thomas Schelling tako ostro opomnil o državnem ministrstvu, da ne obvladuje velikega dela proračuna, namenjenega zunanji politiki - velja tudi za domače službe in njihovo pomanjkljivo pokritost.⁹

Razen nekaj posameznih programov, kot so predlogi za dodatke k dohodnini ali ocena zaželenosti nadzvočnega prevoza, stroški večine domačih politik ne znašajo več milijard dolarjev. Kongres in zainteresirana javnost nista nagnjena k temu, da bi dopuščala velika odstopanja. Razpoložljivost zveznih sredstev se je kmalu po uvedbi programskega proračuna namesto povečevanja začela zmanjševati. Višja raven konfliktov je bila neizogibna, zlasti ker je bilo za sprejetje predlaganih sprememb potrebno soglasje vseh vrst ljudi in institucij v oddaljenih delih agencij. V politiko so bili vključeni socialni delavci, mestni uradniki, policijski načelniki, terenski uradniki in številni drugi. Oblikovanje programskega proračuna na domači strani poteka v okoliščinah, v katerih je manj avtonomije in veliko več neposrednih izkušenj podrejenih. Že zaradi teh razlogov ne bi smelo nikogar presesteti, da oblikovanje programskega proračuna v domačih agencijah ni potekalo tako

hitro ali s takim uspehom kot v obrambnem ministrstvu.¹⁰

PPBS ne more narediti nihče

V preteklih člankih sem trdil, da bo programsko načrtovanje proračuna naletelo na hude politične težave. Čeprav je bila večina teh argumentov sprejeta, so mi povedali, da bi v boljšem svetu, brez vulgarnega vmešavanja političnih dejavnikov (kot je soglasje vladajočih), PPBS delal svoje čudeže, kot je bilo napovedano. Zdaj je jasno, da za ozki namen napovedi, zakaj programsko načrtovanje proračuna ne bo delovalo, sploh ni bilo treba omenjati političnih težav. Zadostovalo bi, če bi rekli, da je uvedba PPBS v celoti predstavljala nepremostljive težave pri izračunu. Vse prej omenjene ovire, kot so pomanjkanje talenta, teorije in podatkov, lahko povzamemo z eno samo izjavo: nihče ne ve, kako izvajati programsko proračunsko načrtovanje. Druga možnost je, da mnogi vedo, kakšno bi moralo biti programsko načrtovanje na splošno, vendar nihče ne ve, kakšno bi moralo biti v vsakem posameznem primeru. Programskega načrtovanja proračuna ni mogoče navesti v operativnem smislu. Ni dogovora o tem, kaj te besede pomenijo, kaj šele, da bi bilo mogoče drugi osebi pokazati, kaj je treba storiti. Razlog za to je, da je treba agenciji reči, naj sprejme programsko proračunsko načrtovanje, kar pomeni, da mora najti boljše politike, za to pa ni nobene formule. O merjenju učinkovitosti, ocenjevanju stroškov in primerjanju alternativ lahko govorimo (in moramo govoriti), vendar to še zdaleč ne pomeni, da smo sposobni narediti ustvarjalni preskok in oblikovati boljšo politiko.

Vzorec poteka Na podlagi številnih pogovorov z bodočimi izvajalci programskega proračuna na zvezni ravni menim, da lahko opišem običajen vzorec poteka. Navodila pošlje Urad za proračun: »Pripraviti morate programski proračun.« Osebe agencije pritisne na gumb za paniko. Preprosto ne vedo, kako naj naredijo, kar se od njih zahteva. Če lahko, se obrnejo na majhno skupino »beguncev« iz Pentagona, ki so prišli, da bi jim osvetlili pot. Toda ti obrambni intelektualci

ne vedo veliko o področju politike, na katerem delajo. Za to je potreben čas. Vendar pa je treba iz vsega tega hitro nekaj izluščiti. Zato ustvarjajo ogromno količino nedorečenih informacij, za katere je značilno prezgodnje količinsko opredeljevanje nepomembnih elementov. Niti vodja agencije niti pregledovalci v Uradu za proračun ne morejo razumeti gradiva, ki jim je predloženo. Že njegova obsežnost ovira razumevanje. Direktorju za proračun je neuporabno pri sprejemanju odločitev. Enota za analizo programov v Uradu za proračun v želji, da bi pomagala, reče nekaj takega: »Lepo poskusite, kolegi, cenimo vaš trud. Vendar še niste dojeli ideje o programskem proračunu. Ne pozabite, da morate pojasniti cilje, opredeliti naloge, jih povezati s kvantitativnimi kazalniki, predvideti stroške v prihodnost. Na podlagi tega razumevanja pošljite novo prijavo.«

Pride do še enega besnega napora. To počnejo v programu Obramba, torej mora biti to mogoče. Vložene so neverjetne količine nadur, a na koncu se v nagici in pod pritiskom zbere še več podatkov. Nihče ne bi mogel reči, da se osebe agencije ni trudilo, a nova predstavitev je za nekatere bolj smiselna, za druge manj. Kot predstavitev politik agencije pa se ne ujema. Več spodbudnih besed iz Urada za proračun in še ena pridiga o opredelitvi alternativnih načinov za doseganje ciljev agencije, seveda brez upoštevanja starih ciljev kot samoumevnih. V tem času je osebe agencije že obupano. »To bi radi storili,« pravijo, »vendar ne moremo najti pravega načina. Strokovnjaki iz Urada za proračun bi nam morali pokazati, kako to storiti.« Tišina. Od zgoraj je slišati, da se Urad za proračun ne vmešava v delovanje agencije; naloga agencije je, da sama pripravi svoj proračun. Čez nekaj časa zavlada cinizem. PPBS mora biti izjemno neučinkovit. Podobna je le napravi Rube Goldberga, v kateri so opravljene operacije le malo povezane z doseženim rezultatom. V PPBS se vnaša ogromno podatkov, rezultati politike pa so majhni. Po vsej zvezni vladi je zgodba enaka; če vprašate, kaj dobrega je naredila PPBS, tisti, ki imajo kaj pozitivnega povedati, vedno navedejo eno ali dve isti politični analizi. Nekoč sem se začel spra-

ševati, ali sta študija o naftnem skrilavcu¹¹ na notranjem ministrstvu ter program zdravstvenega varstva mater in otrok¹² na ministrstvu za zdravje, izobraževanje in socialno skrbstvo vse, kar je kdaj nastalo v okviru programiranja. V odredbah za razširitev PPBS ni bilo rečeno: »Naredimo več analiz politik, kot smo jih naredili v preteklosti.« Rekli so le: »Prepričajmo se, da lahko opravimo analizo politik za vse.« Namesto da bi bila pozornost usmerjena na področja politik, ki jih je mogoče preučiti, aparat PPBS zahteva informacije o vseh politikah agencije.

Struktura programa Osredotočenost na programsko strukturo je najbolj škodljiv vidik PPBS. Ko se sprejme PPBS, postane nujna programska struktura, ki zagotavlja popoln seznam ciljev organizacije in informacije o doseganju vsakega od njih. Če ni analitičnih študij za vse ali vsaj za velik del dejavnosti agencije, se struktura izkaže za navidezno, ki kopiči nesmiselne podatke pod nejasnimi kategorijami.¹³ Struktura prej skriva, kot pojasnjuje. Predlaga primerjave med kategorijami, za katere ni dejanske ali analitične podlage. Preučitev programske strukture ministrstva prepriča vse, ki jo poznajo, da je taka analiza le še en slab način prikrivanja starih zmot. Zgolj navedba nekaterih programskih kategorij ministrstva za kmetijstvo: skupnosti jutrišnjega dne, znanost v službi človeka, razširitev razsežnosti za življenje je zgovorna bolj kot sleherni komentar.

Tudi če vodja agencije razume povzetek programskega proračuna z zmanjšanjem podatkov, še vedno ne more uporabiti strukture za sprejemanje odločitev, ker je prezahtevno prilagajati zapleten aparat. Čeprav sistem izlušči informacije pod številnimi naslovi, skoraj ničesar ne pove o vplivu enega programa na drugega. Obstajajo podatki, vendar med njimi ni vzročne analize. Zato je vodja agencije okupiran z množico števil, a neopremljen s podatki o vplivu ukrepa, ki bi ga sprejel. Ker nihče ne ve, kaj bi mejna sprememba, o kateri razmišlja, pomenila za preostalo delovanje, tega ne more povedati. V Uradu za proračun na ravni agencij se mejne spremembe izvajajo v smislu starih proračunskih kategorij. Ker pa naj bi bila programska

struktura del proračuna, jo je treba jemati kot izjavo o trenutni politiki in nujno nastane kot produkt organizacijskega kompromisa. Programska struktura torej ni osredotočena na osrednja politična vprašanja. Je le naključna ureditev, ki odraža željo po manipuliranju z zunanjo podporo in uresničevanju notranjih oblastnih teženj. Ker programska struktura ni ne program ne proračun, je neuporabna. Je Potemkinova vas sodobne uprave. Dejstvo, da generiranje naključnih podatkov za programsko strukturo jemlje dragoceni čas za bolj konstruktivne skrbi, prav tako škodi politični analizi. Smisel analize je pokazati, da je to, kar je bilo v preteklosti intuitivno narejeno, mogoče bolje narediti s trajno uporabo inteligence. Sprejemanje nesmiselnih programskih struktur in njihov prodor v slogane za podporo obstoječim politikam najmanj pripomore k cilju politične analize.

Gorhamovo pričanje Ne želim trditi, da uvedba PPBS ni prinesla nekaterih dosežkov, vendar pa je pred obravnavo pomena teh dosežkov bistveno, da razumemo, česa PPBS očitno ni prinesel. Na to temo bi težko imeli boljšega pričevalca od Williama Gorhama, nekdanjega pomočnika sekretarja (koordinacija programov) na Ministrstvu za zdravje, izobraževanje in socialno varstvo, zdaj pa vodje Urbanega inštituta, ki je splošno priznan strokovnjak za proračunsko programsko načrtovanje. Na najvišji ravni splošnosti je jasno, da PPBS ne pomaga pri izbiri med obsežnimi nacionalnimi cilji, kot sta zdravstvo in obramba, niti ni uporaben pri sklepanju kompromisov med tesneje povezanimi področji politike, kot so zdravstvo, izobraževanje in socialno varstvo. Gorham je v svojem pričanju pred skupnim ekonomskim odborom zadevo jasno opredelil:

»Naj poudarim, da nismo poskušali izvesti nobene prave analize stroškov in koristi, ki bi pokazala, ali bi bile skupne koristi dodatnega milijona dolarjev, porabljenega za zdravstvene programe, večje ali manjše od dodatnega milijona, porabljenega za izobraževanje ali socialno varstvo. Če sem bil kdaj tako naiven, da sem mislil, da je takšna analiza mogoča, nisem več. Koristi

zdravstvenih, izobraževalnih in socialnih programov so različne in pogosto neoprijemljive. V različnih časovnih obdobjih vplivajo na različne starostne skupine in različne regije prebivalstva. Nobena analiza nam ne bo povedala, ali ima narod večjo korist od tega, da pošlje otroka iz slumov v vrtec, zagotovi zdravstveno oskrbo starcu ali omogoči invalidni gospodinj, da nadaljuje z običajnimi dejavnostmi. Vélíke odločitve, koliko zdravja, koliko izobraževanja, koliko blaginje in katere skupine prebivalstva bodo imele od tega največ koristi, so vprašanja vrednostnih sodb in politike. Analitik ne more prispevati k njihovemu reševanju.«¹⁴

Izkazalo se je, da je zelo težko doseči soglasje o ciljih na posameznem področju politike. Zato skušajo politični analitiki poiskati cilje, ki so bolj operativni in širše sprejemljivi. Gorham govori na podlagi izkušenj, ko pravi:

»Naj navedem primer iz izobraževanja. Pri zastavljanju ciljev, ki naj jih otrok doseže v času šolanja, razmišljamo v različne smeri. Želimo, da bi naši otroci razvijali znanja in kompetence. Prav tako se razlikujemo v pogledih, v kateri smer naj se razvija šolstvo. Na bolj konkretni ravni lažje govorimo o skupnih ciljih v smislu dosežkov, posameznih stopnjah šolanja in nekaterih objektivnih merilih kakovosti. Premaknemo se od nejasnih, abstraktnih k bolj konkretnim, manj spornim in lažje dosegljivim ciljem, ki se nanašajo na dosežke v izobraževanju - odstotek otrok, ki gredo na fakulteto, itd. Mislim, da je podobno v zdravstvu in socialnih službah, da je pri najvišjih ciljih najtežje doseči nacionalno soglasje in si zadati skupni cilji.«¹⁵

Po Gorhamovem mnenju je mogoče izvesti analitične študije ožje opredeljenih področij politike. »Manj pomembne odločitve,« je pričal Gorham, »tiste med alternativnimi programi z enakimi ali podobnimi cilji na področju zdravstva, je mogoče bistveno osvetliti z dobro analizo. Ravno te vrste analize smo se lotili na Ministrstvu za zdravje, izobraževanje in socialno varstvo.«¹⁶ Gor-

ham kot primere navaja programe za nadzor bolezni in izboljšanje zdravja otrok. Če je tovrstna analiza projektov tisto, kar se lahko izvaja v okviru PPBS, se postavlja resno vprašanje, zakaj bi se ukvarjali z vsemi temi postopki, da bi izvedli nekaj posameznih študij pomembnih problemov. Ker se dejanske proračunske odločitve sprejemajo v smislu starih kategorij, analiza politik pa lahko poteka zunaj programske strukture, ni potrebe po institucionalizaciji praznih oznak.¹⁷ Če je bila politična analiza opravljena, ni razloga, da se ne bi mogla predložiti kot del utemeljitve načrta odhodkov Uradu za proračun in Kongresu. Nekaj programskih memorandumov, ki bi jih lahko predložila agencija, bi bili lahko podrobno opisani v smislu tradicionalnih proračunskih kategorij. Problemi programske strukture bi se prenesli na politične analitike agencije, ki bi eksperimentirali z različnimi načini zagotavljanja intelektualne skladnosti programov agencije. Skeptičnega sveta ne bi bilo treba obremenjevati z neuspeli in prav tako se ne bi bilo treba boriti za stroške spreminjanja programske strukture, ki je dosegla, če že ne skupni okvir, pa vsaj dobro poznavanje. Razlika je v tem, da ima stabilnost kategorij v tradicionalnem proračunu resnično vrednost za nadzor,¹⁸ medtem ko utelešena nasprotja v programski strukturi kršijo njen bistveni namen.

Spodbude za analizo politik

PPBS diskreditira politično analizo. Zbiranje velikih količin naključnih podatkov je komajda resna analiza javne politike. Sklep je očiten. Zakonsko zvezo med politično analizo in pripravo proračuna je treba razveljaviti. Poskuse opisovanja celotnega programa agencije v programskih memorandumih je treba opustiti. Kot se zdaj zaveda večina uslužbencev agencij, je dovolj težko opraviti dobro analizo, ne da bi se morali držati samovoljnih in fiksnih rokov, ki jih nalaga proračunski postopek.¹⁹ Ker ne moremo vedeti, ali bo analiza uspešna, nima smisla vztrajati, da jo je treba vsako leto predložiti, da bi zajeli celoten program agencije. Sam Urad za proračun je nedavno odpravil to težavo tako,

da je od agencij zahteval, da predložijo obsežne memorandume le, kadar so bila opredeljena pomembna politična vprašanja. Lažje in bolj pošteno je, če programsko strukturo izvezemo iz proračuna. Vendar pa nas dosedanja utemeljitev sili v soočenje z veliko težavo. Analiza in oblikovanje proračuna sta bila predvidoma povezana zato, da se zagotovi ohranjanje kakovostne analize, da bo v kritičnem proračunskem postopku omogočila učinkovite ukrepe. Odstranitev politične analize iz letnega proračunskega cikla bi lahko povečala njeno intelektualno vsebino na račun njenega praktičnega učinka. Formalne programske strukture je treba odpraviti. PPBS sicer ovira možnost za pridobitev dobre analize, ki jo je vredno prenesti v javno politiko - vendar jo je treba nadomestiti z močno spodbudo, da se analiza upošteva pri letnih proračunskih odločitvah. Zato predlagam za PPBS nadomestek, ki bi ohranil vse spodbude, ki jih je zagotavljal za uvajanje rezultatov politične analize v realni svet, ne da bi spodbujal negativne učinke. Predložitev programskih memorandumov, podprtih z analizo, bi morala biti obvezna za večje spremembe proračuna agencije v ameriških dolarjih. Urad za proračun bi moral vztrajati, da to zahtevo izpolnijo vse agencije. Vodje agencij bi morali to zahtevati tudi od podenot. Zaporedje bi lahko potekalo na naslednji način:

1. Sekretar agencije in vodilni politični analitiki pregledajo glavna vprašanja in zakonodajo ter pripravijo študijski načrt za več let. Redno se dodajajo in črtajo.
2. Politični analitiki pripravijo študije, ki trajajo od šest do 24 mesecev.
3. Ko je študija za pomembno problemsko področje končana, se predloži sekretarju agencije v pregled in odobritev.
4. Če je študija odobrena, se posledice priporočil študije prevedejo v proračunske izraze, ki se predložijo kot programski memorandum v podporo proračunu agencije za proračunsko leto.

Nihče si ne domišlja, da bi avtomatična zahteva sama po sebi prisilila k resnemu

razmisleku o političnih zadevah. Noben postopek ne bi smel biti poenoten, živeti svoje lastno življenje, ločeno od ljudi, ki ga morajo izvajati. Ta sklep velja tako za moj predlog kot za PPBS. Zato moramo razmisliti o načinih in sredstvih za povečanje povpraševanja in ponudbe političnih analiz.

Naraščajoče povpraševanje in ponudba

Prvi pogoj za učinkovito politično analizo je, da jo potrebuje najvišje vodstvo. Ne glede na to, kako banalno se sliši, je bil ta pogoj pogosto kršen, kot kaže odlična študija Fredericka C. Mosherja o programskem načrtovanju proračuna v zunanjih zadevah.²⁰ Neizogibne težave, povezane s premetavanjem informacij in odpravljanjem starih navad, se bodo brez stalne podpore visokih uradnikov agencije izkazale za nepremagljive ovire. Če je ne želijo, je najbolje, da se prizadevanja osredotočijo na drugo agencijo. Če bodo najboljši ljudje, zaposleni v nekaj agencijah, bo tudi večja verjetnost, da bo kritična masa nadarjenih ljudi lahko ustvarjalno odgovorila na nove politične probleme. Politična analiza mora biti prilagojena neposrednim zahtevam najvišjega vodstva. To pomeni, da jo je treba omejiti na nekaj glavnih vprašanj. Ker bo vsako leto izvedenih le nekaj študij, mora imeti sekretar čas, da preuči in razume vsako od njih. Analitično osebje bi moralo biti dovolj prilagodljivo, da bi se lahko ukvarjalo s prednostnimi interesi. Posledično je treba opustiti enega od argumentov, zaradi katerih je bilo programsko načrtovanje proračuna precenjeno. Politična analiza se običajno ne bo opredelila do programov z nizko prioriteto, zanje se ne zanimala niti vodstvo, zato ne bi bilo nobene koristi, če bi se podporniki teh programov nanje jezili. Namesto tega želijo vodje agencij vedeti, kako se spopasti z nastajajočimi težavami, kar izvajalci politične analize dobro razumejo. Harry Shooshan, namestnik podsekretarja za programe na Ministrstvu za notranje zadeve, predstavlja pronicljivo analizo:

»Naše delo na področju PPB in analitično delo smo skušali povezati z novimi programskimi usmeritvami in glavnimi vprašanji. Ne zato ker bi bilo lažje govoriti o novih programih, temveč ker je

treba presoditi, koliko časa je treba nameniti programom, ki so dobro zastavljeni. Če se bodo pojavili novi predlogi programov in nove usmeritve na določenih področjih, jih povežimo z analizami in s tem čim bolj dokumentirajmo alternative za nosilce odločanja. Težko se je opredeliti do šibkih prednostnih nalog ob pomisleku, kaj bi dosegli s tem, ko bi starim programom nadeli le nove preobleke, medtem ko bi si morali prizadevati, da, v mojem primeru notranjemu ministru, preskrbimo podatke, ki bi pomagali pri sprejemanju pomembnih odločitev za prihodnost. Če lahko PPB povežem z odločitvijo, ki jo ima na mizi danes in v bližnji prihodnosti, lahko njemu in posledično našemu ministrstvu predstavim prispevek, ki ga lahko damo.²¹

Posledice Shooshanove ugotovitve presejajo to, da bi bila politična analiza bolj zaželená, ko bi ustrezala potrebam najvišjega vodstva. Teme politične analize je treba izbirati prav zaradi njene aktualno kritične in včasih neokretné narave, saj so to področja, zaradi katerih družba trpi in družbi prinašajo koristi. Glavna vloga vodstva je iskanje političnih ciljev, ki se trenutno pojavijo na političnem obzorju. Značilnosti teh novih problemov pa so v nasprotju z merili za izbor, ki jih trenutno uveljavlja PPBS. Večinoma jih zaznamujejo nejasnost, pomanjkanje podatkov, na podlagi katerih bi lahko predvideli natančne ocene stroškov in posledic, ter vsesplošna negotovost glede obsega možnih sprememb programa. Povpraševanje po analizi bi bilo veliko večje, če bi ustrezalo potrebam visokih uradnikov. Poglejmo na primeru predsednika Združenih držav Amerike, ki bi lahko politično analizo uporabil za sprejemanje boljših odločitev. Z obsežnimi študijami z osebjem bi pridobila vpliv na birokracijo, saj znanje pomeni moč. Poznavanje določenega področja bi predsedniku omogočilo večji nadzor nad dnevnim redom javnih odločitev in mu omogočilo konkurenčnost pred tekmeci. Predsednik bi lahko letno uporabil več političnih študij o svojih najnujnejših vprašanjih. Če bi se jih vsaj nekaj dobro izkazalo, bi bil predsednik motiviran za njihovo

nadaljnjo uporabo, kar bi bilo v nasprotju z neskončnimi tokovi programskih knjig, povzetkov in memorandumov izvršnega urada, ki jih nihče nikoli ne pogleda.

To, kar velja za predsednika, velja tudi za pomembne vodstvene delavce v agencijah. Politično usmerjeni vodstveni delavci bodo želeli pridobiti boljšo analizo. Vodje, ki želijo povečati svojo bazo virov, bodo zainteresirani za neodvisne vire informacij in nasvetov. Tisti, ki želijo uveljaviti moč, potrebujejo cilje, za katere se bodo borili. Ni moderno in učinkovito, če se zdi, da si prizadevajo za moč zaradi nje same. V demokratični družbi se ta težnja nadomesti z veliko bolj plemenitim naborom velikih političnih vprašanj, ki prinašajo koristi drugim in tudi tistim, ki si prizadevajo za oblast. Pozornosti voditeljev ne moremo pridobiti tako, da jih zasipavamo z malenkostmi, temveč, da jim ponujamo primere najboljšega dela, ki ga je mogoče opraviti. V zadnjih letih Johnsonove vlade je bilo opaziti veliko število tajnih komisij, ki so priporočale nove politike. Sekretar oddelka je pogosto postal le še en poseben zagovornik. Če imajo sekretarji kakršen koli interes za zaježitev tega razvoja, lahko ugotovijo, da jim priprava lastnih analiz omogoča, da povedo, da zunanje posredovanje ni edini ali najboljši način za oblikovanje novih politik.

Zahteva kongresa Če bi kongresniki na strateških mestih zahtevali več politične analize, bi jo nedvomno dobili. Kaj lahko storimo, da se to zgodi? Odgovor ni v tem, da jih obkrožimo s številnim osebjem, da bi izgubili svoje očitno politične funkcije in postali bolj podobni birokratom. Prav tako ne gre za to, da bi kongresnikom rekli, naj se izogibajo majhnim upravnim vprašanjem in se raje posvečajo večjim. Veliko kongresnikov se namreč do velikih vprašanj dokoplje le tako, da se prebijejo skozi podrobnosti.²² Grožnja, da bodo kongresniki prikrajšani za tradicionalne podatke o proračunskih sredstvih po postavkah, s katerimi izvajajo nadzor nad zadevami agencij, se prav tako ne zdi dober način, da bi kongresniki želeli analizo politik, ki mora ustrezati njihovim željam. Nekateri zakonodajalci želijo sponzorirati nove politike in so ena od strank na analizo. Za druge kon-

gresnike pa je politika izdelek, ki ga je mogoče kupiti in ki izhaja iz njihovih interakcij s sodelavci. Te člane je treba nagovoriti na drugačen način. Pogosto imajo občutek institucionalne zvestobe in ponosa. Zavedajo se, da je Kongres redka institucija, da ima zakonodajno telo z nadzorom nad javno politiko in da jih lahko razvoj novih znanj in novih tehnik izloči iz številnih resnejših odločitev. Tem ljudem je treba predlagati politično analizo kot okrepitev moči Kongresa kot institucije. Namen analize bi bil v najpreprostejši obliki omogočiti kongresnikom, da postavljajo dobra vprašanja in ocenjujejo odgovore. Pogosto je laikom najtežje prepoznati pomembna vprašanja, ki se skrivajo na nekem področju politike. Ali obstajajo druga in boljša vprašanja, izvajati druge in boljše politike?

Kongres, ki resno jemlje svojo politično vlogo, bi bilo treba spodbujati k sklepanju pogodb za politično analizo, ki bi poudarjala različne poglede na ključna vprašanja na določenem področju politike. Vsak večji odbor ali pododbor bi bilo treba spodbuditi, da za omejeno obdobje, morda za dve leti, najame človeka, ki je usposobljen zanj. Njegova naloga bi bila, da zahteva študije politik, ocenjuje predstavitve vladnih agencij in obvešča kongresnike o pomembnih vprašanjih. V preteklosti predsedniki niso bili vedno pozorni na kakovost osebja v odborih. Po zgledu Skupnega gospodarskega odbora bi lahko nekaj tednov pred vsakim zasedanjem organizirali seminarje. Na njih bi potekale razprave med osebjem agencije, osebjem odbora ter akademiki ali drugimi strokovnjaki, ki so pripravili najnovejše analize. Če bi bilo vse v redu, bi kongresniki bolje razumeli vrsto vprašanj in nekoliko drugačne načine reševanja problemov, analitiki pa bi bolje razumeli prednostne naloge teh zakonodajalcev.

Dobavitelji analize politik Doslej smo se ukvarjali le kako spodbuditi tiste, ki bi si morali želeli politične analize, to so vodje agencij, predsedniki in kongresniki. Le malo smo govorili spodbudi tistih, ki bi jo morali zagotavljati - analitiki, svetovalci, akademiki. Naša predpostavka je, da je ponudba analize odvisna od povpraševanja. Odnosi med ponudbo in povpraševanjem so v ekonomiji že dolgo

problematici, saj je težko določiti medsebojne vplive. Veliki ekonomist Marshall naj bi na vprašanje, ali povpraševanje ustvarja ponudbo ali ponudba povpraševanje, odgovoril, da je to tako, kot če bi se vprašali, kateri del škarij je odrezal blagom zgornji ali spodnji. Vendar ni dvoma, da bi sprememba pogojev in kakovosti ponudbe politične analize pomembno vplivali na povpraševanje po njej. Izločitev obvezne analize iz PPBS bi pripomogla k povečanju njene ponudbe:

1. Zmanjšanje nagrad za brezglavo kvantifikacijo zaradi samih sebe. Urad za proračun ne bi zahteval takšnih informacij in ne bi prejemal premij za njihovo posredovanje.
2. Povečanje nagrad za tiste analitike, ki bi se morda lotili tveganega posla reševanja zahtevnega političnega problema, ki ne bi bil obravnavan, saj so vsi preveč zaposleni s programsko strukturo. Tu deluje Greshamov zakon, ki pravi, da programirano delo izrinja neprogramirano dejavnost, delo, ki ga je treba opraviti, izrinja analizo.

Eden od načinov za povečanje ponudbe politične analize bi bilo izboljšanje usposabljanja kadra, ki neposredno dela na različnih političnih področjih. Namesto da bi ljudi, ki so usposobljeni za analizo, učili o določenem področju politike, bi bili ljudje na tem področju sposobni opravljati politično analizo. Tridnevni ali trimesečni tečaji za to niso primerne, potrebno bi bilo leto ali morda dve. Ker je malo verjetno, da bi bili najboljši ljudje na voljo za tako dolgo obdobje, je treba razmišljati o izobraževanju v zgodnejšem obdobju njihove kariere. Obstaja velika potreba po izobraževalnih ustanovah za javno politiko, v katerih bi se tehnično usposabljanje združevalo s širšim pogledom na družbeni kontekst javne politike. Čeprav nihče ne ve, kako naučiti ustvarjalnosti, je mogoče študente seznaniti z vrsto predmetov, iz katerih bi lahko izhajal ustvarjalni pristop k javni politiki. Drug način za povečanje ponudbe politične analize bi bil, da bi jo umestili v organizacijsko okolje, v katerem bi imela prestiž in bi njeni izvajalci imeli čas za dobro delo. Če bi enota za ana-

lizo neposredno poročala sekretarju ali vodji agencije, bi to pokazalo, da jo je treba jemati resno.²³ Vendar se bo potem zagotovo vpletla v vsakodnevne skrbi vodje agencije, s čimer se bo pojavila klasična dilema.

Taktika Učinkovite uporabe enote za analizo politik ni mogoče vnaprej določiti za vse agencije. Pri njenih funkcijah obstajajo določene napetosti, ki jih je mogoče ublažiti za vsak primer posebej, vendar jih ni mogoče rešiti enkrat za vselej. Za resno politično analizo so potrebni meseci, če ne celo leta prizadevanj. Enota, ki bi svoj čas porabila izključno za temeljito analizo, bi se kmalu znašla v izolaciji od operativnih problemov agencije. Njeni člani bi bili v preveliki skušnjavi, da bi šli tja, kjer se dogaja, zato bi se lahko zgodilo, da bi enota za politiko postala pomembnejša, kar bi zmanjšalo njen dolgoročni vpliv. Zaradi narave vsakodnevnih izrednih razmer zmanjka časa in miru, ki sta potrebna za resen študij in razmislek. Kaj lahko storimo? Ena od možnosti je, da se politična enota obravnava kot izobraževalna in akcijska skupina, ki bi morala spodbujati analize v drugih delih organizacije. Ne bi se smela lotiti ničesar, kar bi lahko pripravile podenote. Vloga enote za politiko bi bila torej svetovanje podenotam in ocenjevanje njihovih rezultatov.

Druga možnost pa bi bila, da se za študije, za katere se pričakuje, da bodo trajale najdlje, sklene pogodba. Tretja možnost, ki je najtežja, pa je zahteva po ravnotežju. Takojšnja podpora najvišjemu vodstvu se lahko zagotovi z delom na problemih s kratkimi roki, pri čemer se poskuša ohraniti polovico razpoložljivega časa za pripravo analize. Kolikor bo resna politična analiza vstopila v življenje organizacije in dokazala svojo vrednost, bo lažje upravičiti njene zahteve v smislu osvoboditve od vsakdanjih skrbi, vendar se bo povpraševanje po storitvah analitikov zagotovo povečalo. Po drugi strani pa bodo neuspehi pri analizi politik vpletenemu osebju verjetno dali več časa za razmislek, kot bi si želeli. Podobno kot odnosi med štabom in območjem, linijske in štabne odgovornosti ter funkcionalno in hierarhično poveljevanje so tudi težave enote za politiko neločljivo povezane z njenim položajem in jih je mogoče rešiti le začasno.

Pripombe o spodbudah za povečanje ponudbe in povpraševanja po politični analizi so včasih tudi neustrezne. Njihov namen je zgolj nakazati, da problem obstaja, in nakazati, kako bi ga lahko rešili. V resnici ne vemo, kako bi analizo prilagodili poklicnim zahtevam kongresnikov, niti ne moremo veliko prispevati ob pregovorni modrosti, dobri strukturi in delovanju enot za analizo politik. Vendar pa obstajajo priložnosti za učenje, ki še niso bile izkoriščene. Ena od prednosti, ki izhajajo iz izkušenj s PPBS, je ta, da je bilo izvedenih majhno število političnih analiz, ki jih praktiki štejejo za dobre. Vedeti moramo, zakaj nekatere živijo, druge pa ostajajo neizkoriščene. Razen impresivnega rokopisa Claya Thomasa Whiteheada,²⁴ v katerem sta preučeni dve nedavni analizi s področja obrambe, pa ni bilo nobenega poskusa, da bi ugotovili, kaj nas ta izkušnja lahko nauči. Kljub samozavestnemu govorjenju o politični analizi (tukaj in drugod) je treba opraviti še veliko dela glede tega, kaj velja za dobro. Pionirskega dela Charlesa E. Lindbloma si ne smemo napačno razlagati kot nasprotovanje analizi, temveč kot temeljno prizadevanje za razumevanje, kaj počnemo, ko se poskušamo spopasti z družbenimi problemi.

Ponovni pregled Ponovno je treba preučiti kritične vidike politične analize. Področje kliče po globoki in subtilni študiji usklajevanja, kot je esej Martina Landaua *Redundanca*.²⁵ Najosnovnejši problem politične teorije, kakšna je vloga vlade v primerjavi z vlogo posameznika, bi moral biti podvržen radikalni kritiki.²⁶ Dejstvo, da se je analiza stroškov in koristi začela s projekti na področju vodnih virov, pri katerih je bilo ključno vprašanje prispevka k nacionalnemu dohodku, je preusmerilo razmišljanje od področij politike, za katera bi bilo to merilo neustrezno. Obstajajo politike, pri katerih bi morala pripravljenost državljanov podpreti dejavnost, ki bi pomagala določiti rezultat. Obstajajo tudi druge politike, pri katerih bi bilo treba nadzorovati trenutno nemerljive koristi, kot je nezadovoljstvo ob družbenih razlikah ali zmanjšanje tesnobe zaradi družbene sovražnosti. Čeprav je družbena invencija izjemno težka, je pot odprta za nove koncepte vloge vlade, ki bodo

osvobodili naše misli in usmerjali naša dejanja. V mnogih pogledih je ugoden čas za politično analizo. Obdobje zakonodaje New Deal se je končalo in ga še ni nadomestila stabilna struktura vprašanj. Ljudje danes ne vedo, pri čem so, tako kot so vedeli ob programu Medicare ali vprašanju zasebne in javne električne energije. Stare politike so razočarale nekdanje podpornike in še bolj razjezile svoje nasprotnike. Moški so si 20 let prizadevali, da bi skozi Kongres spravili obsežne zakone o izobraževanju, nato pa ugotovili, da rezultati niso izpolnili njihovih pričakovanj; za izboljšanje izobraževanja za ranljive skupine je potrebno veliko več, kot je kdo mislil. Zdaj obstaja dovetnost za nove ideje, ki je pred desetletjem ni bilo. Pripravljeni smo razmisliti o novih politikah in preizkusiti nove načine. Videli bomo, ali je v nas dovolj ustvarjalnosti, da bomo lahko oblikovali boljšo politiko. Če resno mislimo z izboljšanjem javne politike, bomo presegli modno pretvarjanje PPBS in drugim pokazali, kaj lahko doseže najboljša politična analiza.

OPOMBE

1. Robert N. Anthony, *Planning and Control Systems*: (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965), str. 16.
2. Aaron Wildavsky, *The Political Economy of Efficiency*, Pub. Adm. Rev. 26 (december 1966): 298-302.
3. Yehezkel Dror, »Policy Analysts: Dror: A New Professional Role in Government Service (Nova poklicna vloga v vladnih službah), Pub. Adm. Rev. 27 (september 1967): 200201. Glej tudi Drorjevo glavno delo *Public Policy Making Reexamined* (San Francisco: Chandler, 1968).
4. Aaron Wildavsky, op. cit.
5. Glej David Novick, *Origin and History of Program Budgeting*, The RAND Corporation (oktober 1966), str. 3427.
6. Nekoč sem poskušal podiplomskega študenta, ki je imel izkušnje z obrambnimi problemi, navdušiti za raziskavo v mestu Oakland. Vprašal me je, kolikšen je proračun Oaklanda. Odgovoril sem, da petdeset milijonov dolarjev. Njegov odgovor je bil, »ker smo v zračnih silah včasih zaočkrožili na to številko«.
7. Aaron Wildavsky, *The Two Presidencies* (Dve predsedstvi). Trans-Action 4 (december 1966): 7-14.
8. Za nadaljnjo argumentacijo v tej smeri glej moj članek *The Practical Consequences of the Theoretical Study of Defense Policy*, Pub. Adm. Rev. 25 (marec 1965): 90-103.
9. Senatni odbor za vladne operacije, pododbor za nacionalno varnost in mednarodne operacije, PPBS in zunanje zadeve, memorandum, ki ga je pripravil Thomas C. Schelling, 90. kongres, 1. zasedanje, 1968.
10. Dr. Alain Enthoven, ki je imel vodilno vlogo pri uvajanju sistemske analize v obrambno ministrstvo, je opazil: »Glavne spremembe v strategiji, povečanje proizvodnje minutemanov in polarisov ter krepitev naših nejedrskih sil, vključno s povečanjem vojske, taktičnih zračnih sil in zračnega dvigala ... se uvajajo postopoma hkrati s postopnim uvajanjem PPBS. . . Programe Polaris in Minuteman smo pospešili, ker smo menili, da je treba imeti več kopenskih sil za omejene nejedrske vojne. Pospešili smo razvoj protipartizanskih ali posebnih sil, ker smo menili, da je to potrebno za boj proti upornikom. To bi se zgodilo z ali brez PPBS. PPBS ne ustvarja strategije.« Senatni odbor za vladne operacije, Pododbor za nacionalno varnost in mednarodne operacije, Zaslišanja, Sistem načrtovanja, programiranja in proračuna, 90. kongres, 1. zasedanje, 2. točka, 27. september in 18. oktober 1967, str. 141.
11. Prospects for Oil Shale Development (Washington, D.C.: Department of the Interior, maj 1968).
12. Študija je predstavljena v ibid., str. 10-45.
13. Podobne težave v podobnih razmerah se očitno pojavljajo tudi v poslovnem svetu.

- Vredno je navesti Anthonyjeve pripombe: »Strateško načrtovanje [to je analiza politike] je v bistvu neregularno. Težave, priložnosti in ‚svetle zamisli‘ se ne pojavljajo po določenem časovnem razporedu; obravnavati jih je treba, kadar koli se pojavijo. . . . Če se ne zavedamo razlike med rednimi in nerednimi procesi, lahko pride do težav naslednje vrste. Podjetje z dobro razvitim proračunskim postopkom se odloči formalizirati svoje strateško načrtovanje. Pripravi vrsto obrazcev in spremljajočih postopkov ter od operativnih enot zahteva, da na teh obrazcih vsako leto na določen datum predložijo svoje dolgoročne načrte. Načrti se naj bi nato pregledali in odobrili na sestanku, ki je podoben sestanku za pregled proračuna. Takšen postopek ne deluje. . . . Na letni revizijski seji preprosto ni dovolj časa za skrbno obravnavo celega svežnja strateških predlogov. . . . Pomembno je, da se operativni proračun za naslednje leto preuči in odobri kot celota, da se zagotovi, da je več delov med seboj usklajenih. . . . Razen zelo splošnih kontrolnih seznamov bistvenih vidikov postopek strateškega načrtovanja ne sledi nobeni predpisani obliki ali časovnemu načrtu. Vsak problem se dovolj razlikuje od drugih problemov, zato je treba k vsakemu pristopiti drugače.« (Anthony, op. cit., str. 38-39).
14. Joint Economic Committee, Hearings, The Planning-Programming-Budgeting System (Skupni ekonomski odbor, zaslišanja, Sistem načrtovanja, programiranja in proračunskega načrtovanja): Progress and Potentials, 90. kongres, 1. zasedanje, september 1967, str. 5.
 15. Prav tam, str. 80-81. Lahko bi pomislili, da bi se iz te dileme lahko rešili tako, da bi sprejeli več ciljev za neko področje politike. Ko je predsednik odbora William Proxmire predlagal, da bi bilo treba določiti več ciljev, je Gorham odgovoril: »Rad bi bil tisti, ki bi dal prvi cilj. Prvi je vedno v najboljšem stanju. Več ko je ciljev, manj je v bistvu uporaben kateri koli od njih, ker je konflikt med njimi tako oster.« (str. 83).
 16. Prav tam, str. 6.
 17. Anthony ponovno navaja koristno primerjavo iz zasebnih podjetij, ki kaže na podobno: »Vse več podjetij pripravlja napovedi dobička in bilance stanja za več let vnaprej, kar je proces, ki je postal znan pod imenom ‚dolgoročno načrtovanje‘. . . . Petletni načrt je običajno projekcija stroškov in prihodkov, ki se pričakujejo v okviru že odobrenih politik in programov, in ne pripomoček za obravnavo in odločanje o novih politikah in programih. Petletni načrt odraža že sprejete strateške odločitve; ni bistvo procesa sprejemanja novih odločitev. . . . V nekaterih podjetjih tako imenovani petletni načrt ni nič drugega kot mehanična ekstrapolacija trenutnih podatkov, ki ne odraža vodstvenih odločitev in presoj; takšna naloga je praktično brez vrednosti.« (Anthony, op. cit., str. 57-58).
 18. Odlično razpravo o različnih namenih proračuna in stopnjah proračunskega razvoja je mogoče najti v: Allen Schick, *The Road to PPB: The Stages of Budget Reform*, Pub. Adm. Rev. 26 (december 1966): 243-258.
 19. V drugem dokumentu (*Toward a Radical Incrementalism*, op. cit.) sem predlagal, da bi analizo politik olajšali z odpravo letnega proračunskega cikla. Ena od velikih slabosti vladnega oblikovanja politik je, da se oblikujejo dobri dve leti, preden so na voljo sredstva. Glede na težave, ki nastanejo pri oblikovanju politik, ta časovni zamik uniči tudi najboljšo analizo. Ker se zdi, da nihče ni pripravljen resno razmisliti o tej možnosti, jo omenjam le mimogrede kot spremembo, ki bi se ujemala s predlaganim.
 20. Senatni odbor za vladne operacije, Pododbor za nacionalno varnost in mednarodne operacije, Programski proračun v zunanjih zadevah: Mosher, 90. kongres, 2. zasedanje, 1968.
 21. Joint Economic Committee, Hearings, The Planning-Programming-Budgeting System, str. 77-78.

22. *K radikalnemu inkrementalizmu*, op. cit., str. 27-29.
23. Ko je bil Charles Hitch kontrolor obrambnega ministrstva, je enota za analizo politik poročala neposredno njemu, prav tako tudi proračunska enota. Eden od poročanih rezultatov je, da je enota za politiko lahko opravljala svoje delo, ne da bi bila vpletena v vsakodnevne skrbi proračunskih uslužbencev. Ko je analiza politik (imenovana sistemska analiza) dobila ločen status s svojim pomočnikom sekretarja, so se očitno njeni člani veliko bolj nagibali k vztrajanju pri nadzoru nad neposrednimi proračunskimi odločitvami. Zato se je razlika med dolgoročno analizo politik in kratkoročnim proračunskim načrtovanjem pogosto zabrisala. Zanimivo bi bilo izvedeti, ali so udeleženci na to gledali tako. Optimalna umestitev enote za analizo politik bo zagotovo vir težav in predmet polemik.
24. Clay Thomas Whitehead, *Uses and Abuses of Systems Analysis*, The RAND Corporation, september 1967.
25. Glej Martin Landau, *Redundanca*, Pub. Adm. Rev., predvidena objava v letniku 29 (julij-avgust 1969).
26. Za lep primer izvirnega razmišljanja o tem vprašanju glej Paul Feldman, *Benefits and the Role of Government in a Market Economy*, Institute for Defense Analysis, raziskovalni članek, februar 1968, str. 477.

Upravna decentralizacija in politična moč

Herbert Kaufman

Čeprav se danes zdi nenavadno, so birokrate v boju za boljši družbeni red v 30. letih mnogi imeli za junake. Še leta 1945 je Paul Appleby, ugledni uradnik New Deala, čutil potrebo, da posveti knjigo »birokratu Billu«¹ in tudi večina strokovne in akademske literature o javni upravi je imela samozavesten, odobravaljoč in sporazumen ton. Sredi petdesetih let pa je bilo že zaznati nastajajoče konflikte v doktrini in praksi. Zdelo se je, da prihaja do velikega premika v pogledih in vrednotah na področju oblikovanja vladnih služb. To ni bil prvi takšen premik v naši zgodovini. Nasprotno, upravno zgodovino našega vladnega aparata lahko sestavimo kot zaporedje tovrstnih premikov, ki jih je povzročila sprememba poudarka med tremi vrednotami: reprezentativnostjo, politično nevtralnno pristojnostjo in vodenjem izvršilne oblasti.² Nobena od teh vrednot ni bila nikoli popolnoma zanemarljena v nobeni od naših preteklih modifikacij vladne zasnove, vendar je bila v različnih obdobjih katera od njih bolj poudarjena od druge. Tako lahko na primer naše najzgodnejše politične institucije na vseh ravneh razlagamo kot odziv na prevlado izvršilne oblasti v kolonialni dobi. Kasneje so se zanašali na predstavniške mehanizme, zaradi česar so bila leta po revoluciji v večini jurisdikcij obdobja velike moči zakonodajnih organov in izvoljenih uradnikov ter sorazmerne šibkosti izvršilnih organov. Do sredine 19. stoletja pa so prevladala zakonodajna oblasti, dolgi volilni rok in sistem plena povzročili splošno razočaranje nad našimi političnimi institucijami, kar je

spodbudilo prizadevanja, da bi upravo izločili iz politike, jo prenesli v neodvisne odbore in komisije ter uvedli sistem zaslug, da bi prekinili vpliv strank na birokracijo. Toda razdrobljenost uprave je zmanjšala tako učinkovitost kot reprezentativnost, zato so prizadevanja za poenotenje pripeljala do ljudsko izvoljenih glavnih izvršnih direktorjev; 20. stoletje je zaznamovala hitra rast njihovih pooblastil.

To ne pomeni, da si vrednote abstraktno predstavljamo, kot cilje same po sebi, ali da obstaja splošno soglasje o tem, katere je treba v danem trenutku poudariti. Nasprotno, različni sloji prebivalstva se počutijo prezrti zaradi vladnega mehanizma, ki deluje v danem trenutku, in se zavzemajo za strukturne spremembe, da bi izboljšali svoj položaj, tj. povečali svoj vpliv v sistemu. Nezadovoljstvo različnih skupin je torej dinamična sila, ki spodbuja iskanje novih oblik. Nekatere skupine so nezadovoljne, ker menijo, da so neustrezno zastopane; druge so razočarane, ker se zdi, da politične odločitve, čeprav so vplivne pri oblikovanju politike, razblinjuje politično pristranskost. Nekatere razočara tehnična nesposobnost javne birokracije; drugi se počutijo ovirane zaradi odsotnosti vodstva, ki bi zmoglo številne vladne dele povezati v koherentno, enotno in učinkovito ekipo. V različnih časovnih obdobjih bo eno ali drugo nezadovoljstvo prepričalo dovolj ljudi (ne nujno številčno večino), da bodo podprli ukrepe za izboljšanje stanja, kot je večje število predstavnikov, boljše in politično nevtralnno birokracijo ali močnejši vodje. Vendar pa poudarjanje enega elementa v daljšem obdobju le kopiči druga nezadovoljstva, dokler novi predlogi ne pridobijo zadostne podpore, da se lahko začnejo izvajati, pri čemer ni bila oblikovana nobena popolnoma stabilna rešitev. Tako se nenehno nadaljuje spreminjanje poudarkov, ki jih zasledujemo.

Ne glede na to, kako odločno si v danem trenutku prizadevamo za katero koli vrednoto, ostali dve nista nikoli izničeni in se favorizirana nikoli ne uresniči v celoti, kot bi si

Vir: Administrative Decentralization and Political Power, Herbert Kaufman, Public Administration Review. Avtorske pravice © 1969, American Society for Public Administration (ASPA). Razmnoženo z dovoljenjem založbe Blackwell Publishing Ltd.

želeli njeni najbolj skrajni zagovorniki. Tudi po stoletju prizadevanj za okrepitev nevtralne usposobljenosti in izvršnega vodstva je strankarski vpliv še vedno zelo vitalen, izvršilne institucije na vseh ravneh oblasti pa so še vedno razdrobljene. In po stoletju zavračanja politike, politikov in posebnih interesov je reprezentativnost še vedno močna sila v ameriški vladi. Toda v tem stoletju, ko se je gradila profesionalna birokracija in krepila izvršilna zmogljivost za vodenje, potreba po novih načinih predstavnosti, ki bi sledili novim gospodarskim, družbenim in političnim spremembam, ni vzbujala enake skrbi. Deloma tudi zato, ker razmah velikih organizacij na vseh področjih življenja prispeva k občutku posameznikove nemoči, smo bili v zadnjih letih priča porastu občutka odtujenosti mnogih ljudi, občutku, da kot posamezniki ne morejo učinkovito izražati svojih preferenc glede odločitev, ki prihajajo iz vladnih organov. Ti ljudje so začeli zahtevati vzpostavitev ravnovesja med tremi vrednotami, pri čemer so posebno pozornost namenili pomanjkljivi reprezentativnosti.

Trenutno nezadovoljstvo

V Ameriki ne manjka ureditev za zastopanje. Več kot pol milijona javnih funkcij je še vedno izvoljivih.³ Zakonodajne oblasti in posamezni zakonodajni organi imajo trdna pooblastila in jih brez oklevanja liberalno uporabljajo. Stranke so še vedno močne in pozorne na zahteve številnih volivcev. Interesne skupine so številne in svoje zahteve uveljavljajo po različnih kanalih. Množični mediji so nadzorniki vladnih dejavnosti. Upravne agencije v svoje postopke odločanja vključujejo različne postopke zastopanja, vključno s kvazisodnimi in kvazizakonodajnimi zaslišanji, predstavniškimi ali dvostrankarskimi upravnimi odbori in svetovalnimi organi.⁴ Možnosti za sodelovanje pri političnih odločitvah je veliko. Zakaj torej obstaja nezadovoljstvo s to ureditvijo? Pravzaprav zato, ker precejšnje (čeprav manjšinske) skupine prebivalstva menijo, da jim politični, gospodarski in socialni sistemi ne zagotavljajo pravičnega

ali vsaj minimalnega deleža koristi in nagrad, in ker menijo, da teh koristi in nagrad prek političnih institucij, ki so trenutno vzpostavljene, ne morejo pridobiti. Teh ljudi ne pomirijo zagotovila, da sistem, ki jih onemogoča, prav tako onemogoča sebične in ekstremistične interese; zdi se jim, da so pozornosti deležni le vplivni in da sistem predvsem vplivnim pomaga odrekati vpliv tistim, ki ga nimajo. Tako je diskreditiran sam sistem in ne le ljudje, ki ga zlorabljajo.

Vsaj tri značilnosti sistema močno prispevajo k negativnim občutkom prikrajšanih ljudi: prvič, obstoječi predstavniški organi lahko upravnim organom podelijo le splošna pooblastila, vendar pa posamezni državljani politike zaznavajo v vsakodnevnih odločitvah in dejanjih uradnikov in uslužbencev na nižjih ravneh. Pogosto prihaja do velikih razlik med obljubami programa (kot ga razume prebivalstvo) in izvajanjem. Razlike ustvarjajo nerealno optimistična pričakovanja prebivalstva. Lahko pa programe ovirajo težave, ki jih ni bilo mogoče predvideti, ali pa so birokrati preveč togi ali omahljivi, da bi spremenili svoje običajno ravnanje.⁵ Drugič, pluralistična narava političnega sistema ponuja veliko možnosti za veto nasprotnikovih sprememb. Vsaka predlagana inovacija mora prestatiti vrsto ovir in se konča kot rezultat pogajanj in kompromisov. Zato se spremembe ponavadi dogajajo počasi, z majhnimi napredki, po koščkih. Tisti, ki menijo, da določeni problemi zahtevajo nujno in takojšnje ukrepanje, so nagnjeni k obsojanju sistema, ki je tako počasen. Tretjič, obseg organizacije v naši družbi je tako velik, da se zdi, da je le z obsežno organizacijo mogoče doseči pomemben učinek. Že ta vtis je dovolj, da se posamezni ljudje počutijo nemočni in prikrajšani zaradi brezosebnega sistema, ki je brezbrizen do njihove edinstvenosti in človeškosti. Poleg tega pa so nekatere interesne skupine, zlasti temnopolti in mladi, nedavno začele razvijati organizacijske sposobnosti za mobilizacijo svojih političnih virov, vendar so ugotovili, da je za vzpostavitev dostopa do političnih struktur potreben čas. Namesto da bi čakali na vstop v te strukture, kjer bi verjetno naleteli na večje, izkušenejše in dobro zasidrane organizacije,

ki bi jim nasprotovale, so te skupine sprejele strategijo zasmehovanja teh institucij. Čeprav si še naprej prizadevajo za priznanje v teh institucijah, hkrati iščejo nove, v katerih bi lahko imele večji, morda prevladujoč vpliv. Množica tradicionalnih načinov zastopanja ne zadošča več; obstoječi načini ne ustrezajo številnim zahtevam. Tako kot je prilagajanje vladne zasnove v zadnjem stoletju težilo k zagotavljanju strokovnega znanja in vodenja, je zdaj pod pritiskom z več strani, da se večja vloga pripisuje reprezentativnosti.

Bolj reprezentativni upravni organi

Prizadevanja za reprezentativnost v tej generaciji se osredotočajo predvsem na upravne agencije. Ker so se upravne agencije v prvi tretjini tega stoletja močno povečale po velikosti, funkciji in pristojnostih, to ni presenetljivo. Glavni izvršni direktorji, zakonodajalci in sodišča sprejemajo več odločitev z obsežnim učinkom, vendar pa agencije sprejemajo veliko več odločitev, ki vplivajo tudi na osebno življenje posameznih državljanov. V njih se skriva vir velikega dela družbenega nemira, zato se zanje iščejo rešitve. Ena vrsta predlogov za povečanje reprezentativnosti upravnih agencij je tradicionalne narave; na strateške položaje je v organizacijah treba postaviti predstavnike spregledanih interesov. Pogosto to ne pomeni nič drugega kot zapolnitev prostih mest v obstoječih odborih in komisijah s posamezniki, ki uživajo zaupanje teh interesov⁶ ali so jih predstavniki teh interesov morda celo izbrali. V primeru spornih policijskih nadzornih odborov gre za to, da se v upravne strukture vključijo novi organi, v katerih prevladujejo etnične manjšine ali njihovi prijatelji, da bi nadzorovali in omejevali birokratsko ravnanje. S strukturnega vidika takšni načrti ne zahtevajo drastičnih sprememb obstoječih organizacij, njihove cilje pa bi bilo mogoče doseči s kadrovskimi spremembami na visokih organizacijskih ravneh.

Bolj nekonvencionalen, vendar hitro uveljavljen je koncept centraliziranega vladnega urada za pritožbe, ki bi imel zakonska preiskovalna pooblastila in bi obravnaval

pritožbe državljanov zoper upravne organe ter odpravljal nepravilnosti in zlorabe. To je urad varuha človekovih pravic.⁷ Nekoč je državljan s skromnim statusom in sredstvi prošnjo za rešitev pritožbe vložil s pomočjo svojega predstavnika v ustreznem zakonodajnem organu ali lokalne enote svoje politične stranke. Toda profesionalizacija uprave in izolacija birokratov od strankarske politike sta zmanjšali zmožnost strank, da bi resnično pomagale. Volilna okrožja zakonodajalcev pa so postala tako velika, da delujejo zgolj formalno v imenu večine posameznih volivcev. Nekateri opazovalci trdijo, da bi lahko to funkcijo učinkovito opravljal le specializiran uradnik s polnim delovnim časom, ki modro deluje in je zainteresiran, da bi popravil njene napake. Nujno mora imeti ustrezno osebje in pooblastila, saj je očitno, da mora birokracijo nadzirati birokrat. Zagovorniki predlagane nove agencije jo zagovarjajo z utemeljitvijo, da bi predstavljala možnost zastopanja ljudi, ki nimajo ustrezne alternative.

Najobsežnejši izraz nezadovoljstva zaradi pomanjkanja reprezentativnosti je vse večja zahteva po skrajni decentralizaciji uprave, ki je pogosto povezana z vztrajanjem pri prevladi lokalnih strank v decentraliziranih organizacijah. Dramatične manifestacije tega gibanja so se pojavile v programu boja proti revščini in v izobraževanju. Pri programu boja proti revščini je prvotna zakonodaja vključevala določbo, da se ukrepi skupnosti »razvijajo, izvajajo in upravljajo z največjim možnim sodelovanjem s prebivalci območij in člani skupin, ki jim je pomoč namenjena«. Sprva po razlagi Urada za ekonomske možnosti, pozneje pa po zakonu, je bila določba razložena tako, da bi si morali odbori za ukrepe skupnosti prizadevati, da bi del svojih predsednikov dodelili revnim, tako da bi ti imeli glas v najvišjih političnih svetih programov skupnosti. Če povzamem, program morajo v veliki meri voditi revni in ne odtujeni njihovi predstavniki.

Na področju javnega izobraževanja so primer omenjenega trenda dogodki v New Yorku. Leta 1967 so se zahteve po decentralizaciji občinskega šolskega sistema hitro okrepile, saj so k temu pozivali voditelji v držav-

nem zakonodajnem telesu. Tri ločena javna poročila so jo kar najodločneje priporočila, in tudi župan je to načelo nedvoumno podprl. Ko so bili naslednje leto v zakonodajnem telesu predstavljeni konkretni predlogi, so učiteljski sindikat, združenje šolskih upraviteljev in mestni svet za šolstvo odločno nasprotovali in spremenili številne določbe, ki so se jim zdele nesprejemljive. Ukrep, ki je bil na koncu sprejet, je bil šibkejši od načrtov, ki so jih zagovarjali zagovorniki decentralizacije, vendar je bil pomemben korak v njihovo smer; težnja po decentralizaciji in nadzoru šol v soseskah se je upočasnila, vendar ne ustavila, in zdelo se je, da bo odpor, naj bo še tako odločen in močan, popustil na široki fronti.

Protesti niso omejeni le na boj z revščino in za kvalitetnejše izobraževanje, ampak segajo tudi na področje javnih stanovanj. Minister za stanovanjsko politiko in urbani razvoj je predstavil program za posodobitev projektov z nizkimi najemninami, ki je predvideval večjo vlogo najemnikov pri njihovem upravljanju.⁸ Na srečanju Ameriškega inštituta za načrtovanje je skupina, ki se je imenovala Načrtovalci za enake možnosti, zahtevala več odločevalnega prostora za revne pri načrtovanju mest. Pozvala je svoje člane, naj se ukvarjajo z načrtovanjem zagovornikov, kar pomeni strokovno svetovanje sosedskim združenjem, ki niso zadovoljna z uradnimi načrti za obnovo na svojih območjih. Mesto New York je pred kratkim začelo eksperimentirati s postopkom povezovanja svojih javnih bolnišnic s prostovoljnimi bolnišnicami, ki bi bile odgovorne za njihovo upravljanje, pri čemer bi načrt predvidoma vključeval laične odbore, ki bi zastopali skupnost, ki jo oskrbuje vsaka ustanova; policijski oddelek pa sodeluje s poskusnimi varnostnimi patruljami lokalnih mladih, ki se zaposlijo na lokalni ravni. Podobno je sosedski svet v Washingtonu (D. C.) »zahteval večji nadzor državljanov nad policijo, bodisi v obliki lokalnih policijskih pomočnikov bodisi vnovične oživitve pomožne policijske enote, ki so jo tu poznali med drugo svetovno vojno«. Ameriška skupščina je pri ocenjevanju vloge prava v spreminjajoči se družbi pozvala k razvoju »hitrih postopkov na ravni soseske ... za od-

ločanje o sporih v zvezi s preprostimi transakcijami».⁹ Kot odziv na kampanjo revnih v Washingtonu je »pet agencij za zdravje, izobraževanje in socialno skrbstvo, kmetijstvo, delo, stanovanja in urbani razvoj ter Urad za ekonomske priložnosti napovedalo, da bodo pregledale svoje načrte za vključevanje revnih ljudi v lokalne odločitve, ki vplivajo na socialno pomoč, hrano, zaposlovanje, stanovanja in druge programe proti revščini.«¹⁰

Gibanje ni omejeno le na javne agencije, temveč sega tudi na kolidže in univerze, kjer študenti pogosto z neposrednimi akcijami uveljavljajo pravico do sodelovanja pri politikah teh ustanov eden od aktivistov naj bi šel tako daleč, da je napovedal, da bodo ameriške univerze kmalu podobne latinskoameriškim ustanovam, kjer študenti zaposlujejo in odpuščajo profesorje ter določajo učne načrte. Neki sociolog je pred kratkim predlagal ustanovitev televizijskih postaj z zaprtim krogom, na katerih bi lahko poslušalci iz soseske nadzorovali program.¹¹ V rimskokatoliški nadškofiji New York je odbor duhovnikov kandidatu za nadškofa predložil peticijo, v kateri so med drugim zahtevali, da bi imeli glas pri izbiri pomožnih škofov in drugih visokih uradnikov ter da bi ustanovili pastoralni svet duhovnikov, redovnikov in laikov, s katerim bi se vnaprej posvetovali o načrtovanih programih in proračunih; tej zahtevi je ob nastopu službe delno ugodil. Kasneje so duhovniki ustanovili nacionalno organizacijo, Nacionalno zvezo duhovniških svetov, da bi pridobili močnejši glas v cerkvenih zadevah. V Washingtonu je bil zaradi bojkota dijakov, ki so zahtevali »resno mnenje o tem, kaj se dogaja v šoli«, prekinjen pouk na srednji šoli.

Vendar je ta težnja dobila najširšo podporo prav na vladnem področju. Dejansko so bile napadene nekatere naše splošne oblike vladanja in tudi določene agencije. Predsednik Ameriškega združenja za politične vede je na primer v svojem predsedniškem nagovoru leta 1967¹² sprožil vprašanja o združljivosti velikih vladnih enot: nacionalnih, državnih in mestnih z načeli demokracije. V iskanju dovolj velike enote, ki bi se izognila trivialnosti, a hkrati »dovolj majhne, da bi lahko državljan v njej široko sodelovali«,

je kot optimalno velikost za demokratične mestne oblasti predlagal 50.000 do 200.000 prebivalcev. Poleg tega je ugotovil, da je tudi v tako velikih občinah »sodelovanje za večino ljudi omejeno le na glasovanje na volitvah«, zato je priporočil eksperimentiranje z namenom nadaljnje decentralizacije moči in oblasti, da bi odkrili izvedljive »manjše enote, v katerih lahko državljani občasno oblikujejo in izrazijo svoje želje, se posvetujejo z uradniki in v nekaterih primerih še bolj polno sodelujejo pri odločitvah«.

Podobno je Svetovalna komisija za medvladne odnose v Washingtonu skoraj v istem času priporočila, naj se »pobuda in samosplošovanje sosesk spodbujata tako, da se okrogjem in velikim mestom dovoli ustanovitev ali ukinitvev podenot sosesk po lastni presoji, ki imajo omejena pooblastila za obdavčitev in lokalno samoupravo«. ¹³ V mestu Ithaca v zvezni državi New York je Urad za regionalne vire in razvoj ugotovil, da je treba večja metropolitanska središča decentralizirati, ker so dosegla točko, na kateri »je skoraj nemogoče reševati človeške probleme v človeškem merilu«, in pozval k preučitvi strategij za učinkovitejšo uporabo mest s 50.000 do 500.000 prebivalci. Predlogi so poželi odobravanje uredništva časopisa Washington Post. ¹⁴ Daniel P. Moynihan, odkriti liberallec, je na srečanju Američanov za demokratično akcijo opozoril, da se morajo »liberalci znebiti prepričanja, da lahko državo, zlasti mesta v državi, vodijo agencije v Washingtonu«. ¹⁵ Senator Robert F. Kennedy, ki se je v Los Angelesu potegoval za demokratično predsedniško nominacijo, je občinstvu obljubil revolucijo v porazdelitvi politične moči, ki bi med drugim zmanjšala moč zvezne birokracije v Washingtonu. »Hočem,« je dejal, »da o vaših usodah odločajo ljudje v Wattsu in ne mi, ki smo v Washingtonu.« ¹⁶ Richard M. Nixon je podobno pozval zvezno vlado, naj del svojih pristojnosti prenese na državne in lokalne oblasti, prostovoljna združenja in posameznike: »Eden od razlogov, zakaj ljudje danes tako glasno protestirajo, je ta, da so vzvodi moči daleč od njihovega kraja in da jim jih je treba približati, ne pa jih izvajati iz oddaljenih centrov«. V pomembnih pogledih

načrt Heller-Pechman delno temelji na predpostavki, da je treba zvezne presežke v času miru deliti z zveznimi državami in mesti, ker jih lahko manjše vladne enote učinkoviteje porabijo kot neposredno Washington. ¹⁷ Skratka, decentralizacija uprave je povsod v zraku. ¹⁸ Čeprav se včasih zagovarja z vidika učinkovitosti, se pogosteje opravičuje z vidika učinkovitega sodelovanja ljudstva pri upravljanju. Reformatorji prejšnjih generacij so uspeli dvigniti raven strokovnega znanja in profesionalnosti v birokracijah, v manjši meri pa so izboljšali sposobnost glavnih izvršnih direktorjev, da nadzorujejo upravne veje oblasti. Zdaj se ljudje ponovno posvečajo reprezentativnosti in jo skušajo dvigniti na pomembnejše mesto v vladni shemi.

Nenehno iskanje vodstva

Javne birokracije niso pod udarom le kritikov zunaj vladnega aparata, temveč tudi znotraj njega. Vodje uprav, ki so nekoč zagovarjali izolacijo birokracije od strankarske politike kot korak k povečanju lastnega nadzora nad upravnimi agencijami, so ugotovili, da zaradi teh ukrepov agencije niso postale bolj odzivne na navodila izvršne oblasti, temveč so povečale neodvisnost agencij. Zaradi te neodvisnosti pa izvršni organi težko zagotovijo navdušeno sprejemanje novih pristopov k družbenim problemom; denar, namenjen novim programom, ki jih upravljajo uveljavljene agencije, se ponavadi uporablja bolj za krepitev tradicionalnih načinov delovanja kot za iznajdljive odmike od znanih vzorcev. Poleg tega povzroča velike težave pri usklajevanju prizadevanj in celo razpršitev energije v rivalstvu med uradi. Tako kot so deli javnosti razburjeni zaradi domnevne neodzivnosti uprave na njihove zahteve, so tudi glavni direktorji vse bolj zaskrbljeni zaradi neodzivnosti agencij na njihovo vodenje. Zato lahko pričakujemo nove valove predlogov za upravno reorganizacijo. Glavna usmeritev tega gibanja bo, tako kot v preteklosti, racionalizacija, povečanje in okrepitev osebja izvršnih uradov, vodij vladnih enot na vseh ravneh ter okrepitev osebja administratorjev, ki so neposredno podrejeni vodjem. Vodje izvršnih organov bodo vse bolj

posegali po novih sredstvih za usklajevanje političnih odločitev, pripravo novih programov za reševanje nastajajočih problemov in ohranjanje zagona sprejetih inovacij.¹⁹ Izvršni uradi bodo preoblikovani; ameriški Urad za proračun je na primer šele pred kratkim doživel veliko reorganizacijo.²⁰ Z novim zagonom se bo začelo raziskovanje »superoddelkov«, katerih prototip je Ministrstvo za obrambo; major Lindsay je na primer porabil veliko političnega kapitala za uvedbo tega koncepta v upravo mesta New York. Še naprej se bodo širili sistemi programiranja, načrtovanja in proračunskega načrtovanja v številnih različicah.²¹ Na novo se bo ustvarjala literatura, ki bo opozarjala na relativno nemoč naših najvišjih javnih vodij.²²

Drugi tok priporočil bo pozval h krepitvi izvršnega vodstva s tako imenovano decentralizacijo, ki pa jo je v resnici bolje opredeliti kot organizacijo po področjih v nasprotju s sedanjo skoraj izključno organizacijo po funkcionalnih oddelkih in uradih.²³ Utemeljitev za to bo zaradi boljše učinkovitosti potreba po hitrejšem sprejemanju odločitev na terenu brez posredovanja na sedež in brez izgube usklajevanja med osebjem na terenu v različnih uradih. Vendar bodo posledice dolgoročne, saj bi pravi uradniki na terenu najvišjim vodstvenim delavcem omogočili komunikacijo in nadzor, ki bi bila alternativa obstoječim funkcionalnim kanalom, s čimer bi se dejansko okrepila centralna oblast. Na zvezni ravni bo to pomenilo ponovne poskuse vzpostavitve veliko močnejših regionalnih predstavnikov vodij vladnih služb, kot smo jih imeli v preteklosti. To pomeni tudi okrepljena prizadevanja za vzpostavitev regionalnih predsedniških predstavnikov na terenu.²⁴ Podobno lahko pričakujemo, da bodo guvernerji in vodje njihovih oddelkov uporabljali enake strategije za regije znotraj držav. Na lokalni ravni si je major Lindsay z omejenim uspehom prizadeval pridobiti odobritev za »male mestne hiše« po vsem New Yorku. Morda se bodo pojavile tudi izrazito ameriške različice evropskih prefektov. Skratka, nezadovoljstvo z javno birokracijo bo zagotovilo naboj zagovornikom izvršnega vodstva kot tudi zagovornikom boljšega zastopanja upo-

rabnikov javnih storitev. Na birokracijo bodo pritiskali tako od zgoraj kot od spodaj.

Konflikt in koalicija

Viri konfliktov Že dolgo je znano, da javno politiko v veliki meri oblikujejo skupine uradov, njihove organizirane stranke ter zakonodajni odbori in zakonodajalci, specializirani za posamezne javne funkcije:²⁵ zdravstvo, izobraževanje, sociala itd. Argumenti za okrepitev glavnih izvršnih direktorjev in vodij njihovih oddelkov v razmerju do grozdov temeljijo predvsem na potrebi po povezovanju razdrobljene uprave z uvedbo zadostnih osrednjih usmeritev za poenotenje politik in upravljanja ločenih centrov moči. Argumenti za nove načine sodelovanja javnosti v teh centrih temeljijo na prepričanju, da imajo doslej izključeni in neorganizirani interesi malo besede pri odločitvah, ki jih močno zadevajo. Vendar je zelo malo verjetno, da bodo argumenti obeh vrst sprejeti pri tistih, ki so v centrih odločanja že na ključnih položajih.

Ti bodo raje branili lastno moč in ljubosumno vztrajali pri nepripravljenosti, da bi si med seboj delili vpliv. Nasprotovali bodo tudi zato, ker predlagane reforme ogrožajo vrednote, ki jih sedanja ureditev varuje. Vodje uradov in organizirane birokracije dojemajo posredovanje političnih vodstev kot vdor strankarske politike na področja, iz katerih so se jo po doktrini dolga leta trudili izključevati. V njej vidijo nevarnost za pristojnosti, ki so jih tako skrbno in potrpežljivo razvijali pred političnim izkrivljanjem ali celo izumrtjem. Podobno se zdi, da je odprte sistema za laične člane lokalnih skupnosti zanikanje strokovnega znanja, ki so ga pridobili s strokovnjaki. Zakonodajalci menijo, da so močni regionalni uradniki, ki se odzivajo na glavne izvršilne direktorje in njihove kabinete, poskus izvršilne oblasti, da vdre v zakonodajna območja in si prisvoji predstavniško funkcijo zakonodajnih organov. Podobno bi lahko lokalni nadzor nad upravnimi programi oslabil reprezentativno podlago zakonodajnih institucij, česar se lahko ljudje dobre volje bojijo iz povsem jasnih razlogov.

Tako morajo zagovorniki vodenja izvršilne oblasti in glasniki razširjene reprezentativnosti premagati številne ovire, preden bodo dosegli svoje. Kongres je bil tudi previden pri predsednikovih priporočilih glede dodatnih sredstev in osebja za vodje ministrskih oddelkov in je vedno sumničavo gledal na tako relativno nedolžno inovacijo, kot so področni uradi za Urad za proračun.²⁶ Urad za gospodarske možnosti v okviru predsednikovega urada je vedno deloval predvsem prek ustanovljenih uradov in se le v omejenem obsegu vključeval v samostojno upravljanje; s prenosom pooblastil je postopoma odstopil nadzor nad programi uradom, tako da je tudi prihodnost tistih nekaj programov, ki jih neposredno upravlja, negotova. Poleg tega je njegov program za ukrepanje v skupnosti vzbudil neodobravanje kongresnikov in lokalnih vodij, ki so se jim agencije za ukrepanje zdele kot odskočna deska za politične tekmece; zato je zakonodaja leta 1967 dovolila večji nadzor nad agencijami s strani lokalnih oblasti. V New Yorku je županove »male mestne hiše«, ki jih je predstavil kot sredstvo za zbližanje ljudi in njihove vlade, gladko zavrnil mestni svet (v katerem je prevladovala nasprotna stranka), ki je načrt obsodil kot strategijo ustanavljanja političnih mestnih klubov na javne stroške.²⁷ Ko se je pojavil načrt za decentralizacijo šolstva, sta se največji učiteljski sindikat in svet za izobraževanje, ki sta si bila do nedavna v delovnih sporih še v laseh, podobno odločno postavila proti njemu. Pri poskusih nadzora skupnosti nad šolami, ki jih je sponzoriral odbor, so se v Harlemu in Brooklynu vodje skupnosti in vodja istega učiteljskega sindikata zapletli v ostre medsebojne spopade. Reformatorjem ni bilo lahko.

Koalicija ravnateljcev Da bi pospešili svoj cilj, bi lahko zaskrbljeni ravnatelji na vseh ravneh, ki prinašajo podobna razočaranja, sklenili skupno pobudo. Zato se predsedniku lahko zdi strateško koristno vzpostaviti tesnejše vezi z guvernerji in župani velikih mest kot doslej. Kongres bi se lažje uprl predsednikovim zahtevam po oblikovanju močnih predstavnikov na terenu, ki bi bili pristojni za osebje uradov, če bi državne in lokalne oblasti

na svojih območjih podprle te zahteve, kot če bi jih uveljavljal samo predsednik. Ti državni in lokalni uradniki bi lahko bili naklonjeni takšnemu združenju, ker jih razdrobljenost sistema moti tako kot predsednika samega.

Gubernatorske in županske težave v velikih mestih izvirajo iz treh virov. Prvič, so postopki v številnih medvladnih programih izjemno počasni; pogosto traja več mesecev, včasih celo več kot eno leto, da zvezne agencije sprejmejo odločitve o projektih in financiranju, deloma zato, ker se toliko zadev pošlje v odobritev v Washington.²⁸ Zagotovo državni in občinski vodstveni delavci ne želijo pospešiti negativnih odločitev o svojih prošnjah, vendar so nedorečene odločitve še slabše; ne morejo niti načrtovati programov niti poskušati doseči, da bi bile odločitve sprejete. Lahko le čakajo, medtem ko se v njihovih pristojnostih kopičijo nevarni pritiski in se upočasnjujejo ali ustavljajo celotne mreže medsebojno povezanih programov.

Drugič, postopki so pogosto labirintski in neusklajeni,²⁹ tako da so potrebni strokovnjaki, ki spremljajo datume zaključka, vlaganje zahtevkov za podaljšanje nepovratnih sredstev, izpolnjevanje računovodskih zahtev, združevanje ločenih nepovratnih sredstev v posameznih projektih in pojasnila o razlikah v nadomestilih (kot so razlike v nadomestilih za preselitev za podjetja in posamezne najemnike, preseljene zaradi gradnje avtocest na eni strani in obnove mest na drugi strani), ki begajo in motijo javnost. Te zapletenosti hromijo delovanje na lokalni ravni in preusmerjajo potrebno delovno silo od vsebinskih programskih operacij k administrativni rutini.

Tretjič, zvezne subvencije za zelo specifične namene težijo k temu, kar je Komisija za medvladne odnose iz leta 1955 imenovala »bolj ali manj neodvisna lastna vlada« funkcionalnih strokovnjakov na vseh ravneh oblasti, ki so le nominalno pod nadzorom svojih vodilnih uslužbencev.³⁰ Dejansko so glavni izvršni direktorji v mnogih primerih omejeni na skorajda ceremonialno ratifikacijo medvladnih dogovorov, ki jih strokovnjaki pripravijo, in na najbolj površen nadzor nad upravljanjem teh dogovorov.

Zato imajo guvernerji in župani velikih mest razlog, da pozdravijo uvedbo zveznih regionalnih uradnikov, ki so pooblaščen za racionalizacijo ukrepov zveznega osebja v uradih na terenu. Iz lastnih razlogov lahko ugotovijo, da prefekturni vzorec organizacije, ki se bo, kot smo videli, predsedniku vedno bolj vztrajno vsiljeval, sovпада z njihovimi lastnimi preferencami. Ujemanje predsedniških, guvernerskih in županskih interesov ni povsem špekulativno; znaki tega so se že pojavili. Konec leta 1966 je na primer predsednik Johnson številnim svojim najvišjim uradnikom poslal memorandum,³¹ v katerem je naročil, naj se programi zvezne pomoči »pripravljajo in načrtujejo v duhu sodelovanja z glavnimi uradniki državnih, okrožnih in lokalnih oblasti, ki so odgovorni državljanom. Želim, da v največji možni meri sprejmete ukrepe, s katerimi boste predstavnikom vodij državnih in lokalnih uprav omogočili svetovanje in posvetovanje pri razvoju in izvajanju programov, ki neposredno vplivajo na vodenje državnih in lokalnih zadev«. Nekaj mesecev pozneje je Urad za proračun za izvajanje predsednikovega memoranduma izdal okrožnico,³² v kateri je opredelil postopke za posvetovanje in za osrednjo zahtevo določil predlog, da se »podpira in krepi osrednja usklajevalna vloga vodij državnih in lokalnih oblasti, vključno z njihovo vlogo pri sprožanju in razvoju državnih in lokalnih programov«. Nekdanji guverner Floride Farris Bryant, direktor Urada za načrtovanje izrednih razmer v uradu predsednika, je medtem vodil skupine zveznih uradnikov v prestolnicah 40 zveznih držav, kjer so razpravljali z guvernerji in drugimi državnimi upravitelji.³³ Podpredsednik Humphrey je izvajal program obiskov in pogovorov z župani, okrožnimi uradniki in drugimi lokalnimi vodstvenimi delavci;³⁴ predsednik pa je oblikoval in objavil načrt, po katerem naj bi bil vsak član njegovega kabineta odgovoren za stike s štirimi ali petimi državami, »z navodili za vzdrževanje osebnih stikov med guvernerji in Belo hišo«.³⁵ V začetku leta 1968 pa je svetovalna komisija za medvladne odnose priporočila naslednje:

1. izvršni urad predsednika naj okrepi koordinacijo zveznih programov do-

nacij, ki jih upravljajo različni zvezni oddelki in agencije;

2. pristojnost za pregledovanje in potrjevanje načrtov, ki so bili razviti kot pogoj za dodelitev zveznih nepovratnih sredstev državnim in lokalnim oblastem, se prenese na zvezne regionalne urade in zmanjša velike razlike v mejah zveznih upravnih regij.³⁶

Zavezništvo vodij javnih uprav se že oblikuje.

Sožitje vodenja in reprezentativnosti

Hkrati bodo skupine, ki se zavzemajo za lokalni nadzor nad upravnimi programi in se soočajo s sumničavostjo in neodobranjem birokracije ter njenih zakonodajnih zaveznikov in interesnih skupin, verjetno ugotovile, da jim bodo najbolj naklonjeni direktorji, zlasti župani velikih mest. Takšne skupine lahko namreč izvršni oblasti zagotovijo protitež birokraciji; predstavljajo alternativni kanal za informacije o uspešnosti uprave in zmanjšujejo odvisnost izvršne oblasti od birokracije na eni strani in od množičnih medijev (ki so pristranski do senzacij) na drugi strani. Skupine so volivci, ki jih je mogoče mobilizirati, da bi pomagali izvajati vpliv na birokracije, ki se upirajo izvršnemu vodstvu. Iz izvršnih palač zagotavljajo neposreden dostop do lokalnih skupnosti. Služijo lahko kot jedro diskretnih, v izvršno oblast usmerjenih kampanjskih organizacij. Izvršni direktorji verjetno ne bi mogli ustvariti teh skupin, če bi si to namenoma zastavili, vendar bi bilo presenetljivo, če ne bi sčasoma zaznali prednosti sodelovanja z njimi, posebno takrat, ko so skupine spontano nastale zaradi različnih pritožb. To bo nelagoden, vzajemno previden odnos. Za združenja sosesk in skupnosti bo paradoks, da se v prizadevanjih za lokalni nadzor obračajo na oddaljene vodje, moteč. Vodje uprav bodo zaradi tveganja, da bodo odprli Pandorino skrinjico in sprostili neobvladljive razdiralne sile, zadržani. Vendar lahko vsak od njih v zavezništvu z nekom toliko pridobi, da se je težko izogniti občutku, da bo privlačnost premagala pomisleke. S tem ne mislim, da bo zavezništvo formalno ali strukturirano. Hočem le nakazati, da se bosta

obe strani ob ustreznih priložnostih približali in da se bodo priložnosti v prihodnjih letih pojavljale vse pogostejše. Na ta način se bodo novi glasovi predstavnikov in bolj znani glasovi izvršnega vodstva združili v skupnem izzivu tistim, ki se zavzemajo za nevtralno pristojnost in za starejše institucionalne oblike predstavnštva.

Naslednja faza cikla

Zdi se povsem smiselno pričakovati, da bo prišlo do dveh vrst decentralizacije: popuščanje zahtevam po večjem lokalnem vplivu na javne programe in določen napredek pri vzpostavitvi teritorialnih uradnikov z vsaj omejenimi pooblastili nad osebjem funkcionalnih uradov na terenu. Cena teh sprememb se bo kmalu pokazala. Decentralizaciji bodo kmalu sledile razlike v praksi med številnimi majhnimi enotami, ki jih bodo povzročile razlike v človeških in finančnih virih, kar bo sprožilo zahteve po osrednjem posredovanju, da bi se ponovno vzpostavila enakost in ravnotežje ter usklajeno delovanje; z drugimi besedami, ponovno se bodo pokazali dejavniki, na katerih temelji gibanje k metropolitanskim upravnim enotam in k pogojnim zveznim subvencijam pomoči. Decentralizacija bo ovirala druge cilje, na primer šolsko integracijo (tako kot so to počele doktrine pravic zveznih držav v drugih časih). Povzročila bo konkurenco med enotami, ki bo za mnoge od njih pogubna, saj bodo težje privabljale talente in denar kot druge, ki bodo začele z ugodnejšim položajem. V nekaterih enotah bo močnim frakcijam morda uspelo oživiti nov sistem plenjenja, s čimer se bo zmanjšala kakovost nekaterih življenjsko pomembnih storitev. Decentralizacije javne uprave ne bo nujno spremljala decentralizacija drugih institucij, s katerimi se javne enote ukvarjajo, kot so sindikati javnih uslužbencev, tako da se lahko lokalne enote pri pogajanjih znajdejo v zelo neugodnem položaju in se težko uprejo pritiskom posebnih interesov. Ekonomije obsega, ki se sicer pogosto precenjujejo, vendarle obstajajo. Zaradi povečanja splošnih stroškov v lokalnih enotah se bodo nekatera sredstva preusmerila od vsebinskih pro-

gramov k upravnemu urejanju. Na začetku bodo tisti, ki jih skrbi reprezentativnost, vse te stroške šteli za vredne plačila, vendar bo kopičenje takih pritožb sčasoma spodbudilo zahtevo po združevanju in konsolidaciji.³⁷ Podobno bodo tudi uradniki na območju, ki so neposredno podrejeni glavnim izvršnim direktorjem, kmalu razvili avtonomne baze politične moči v regijah, ki so jim dodeljene. Hitra rotacija z območja na območje bo pomagala zmanjšati njihovo neodvisnost, vendar se bo stopnja rotacije zmanjšala, ker bo vsaka nova dodelitev zahtevala obdobje seznanjanja z novim ozemljem, v katerem bodo ukrepi in odločitve zadržani. Lokalni interesi, ki so vzpostavili razmeroma stabilne odnose s svojimi regionalnimi uradniki, pa bodo protestirali in se upirali pogostim premestitvam. Ker bodo regionalni uradniki vedno bolj vključeni v regionalne komplekse, bodo postajali vedno bolj ambasadorji iz regij pri glavnih izvršnih direktorjih, namesto da bi bili ljudje izvršnih direktorjev v regijah.³⁸

Regionalne razlike in konkurenca bodo postali vir nezadovoljstva in polemike. Poleg tega lahko regionalne funkcije postanejo priročna in učinkovita odskočna deska do izvoljivih funkcij. Sprva se bodo te nevarnosti zdele oddaljene in zato manj pomembne od neposrednih koristi, vendar bo čas verjetno spremenil ravnovesje, tako da se bo val reform po tistem, ki je zdaj v teku, zbral pod zastavo preteklosti. Vzemite upravo iz politike in politiko iz uprave. Razočarani privrženci sedanjega gibanja za reprezentativnost, ki so pridobili nekaj svojih točk, bodo privolili v prizadevanja nove generacije idealistov, da bi s krepitvijo in razširitvijo centralnega nadzora in kontrole dvignili kakovost, doslednost, nepristranskost, moralo in predanost birokratovih dolžnosti. Vodje upravnih organov, ki želijo v vsaki od svojih regij ponovno prevzeti vodenje upravnih sil na terenu, bodo ponovno odkrili prednosti močnega osrednjega vodenja teh sil s strani funkcionalnih upravnih agencij, katerih vodje se poistovetijo z vodji,³⁹ in katerih standarde je mogoče uporabljati povsod enako. Da bi se izognili izkrivljanju namena, ki ga povzroča živahna frakcijska politika v krajih in regijah (kot so se nekoč

skušali osvoboditi dela samovšečnih frakcij v državni politiki in politiki kongresnih okrožij), se bodo glasniki dobrega upravljanja od zgoraj in od spodaj vrnili k izolaciji birokracije pred takšno politično vročico. Nevtiralnost in neodvisnost javne uprave se bo spet povelečevala. Ne smemo sklepati, da je postopek brezploden, ker se zaporedje vrednosti ponavlja. Kolesa, ki se vrtijo okoli svojih osi, napredujejo. Vsakič, ko se ravnoesje med vrednotami ponovno vzpostavi, se doseže neka nova uskladitev med neštetiimi interesi v družbi. Kakšno obliko bo imel poznejši ponovni vzpon nevtralne kompetence v naslednjih letih, je zdaj nemogoče napovedati. Toda če je hipotetični cikel vrednot sploh veljaven, potem bodo jutrišnji inovatorji, čeprav se tej generaciji reformatorjev to zdi čudno, branili mnoge od institucij (preoblikovanih med trenutnimi spori), ki so danes tarča napadov. In mnoge pozabljene knjige in obskurni članki o javni upravi, ki so se prašili na policah in ždeli v neodprtih mapah, bodo ponovno oživiljeni in pohvaljeni zaradi svoje preudarnosti, da bi se z novim obratom kolesa spet umaknili v začasno fusnoto, ko se bo končal njihov kratek trenutek oživiljene pomembnosti.

OPOMBE

1. Paul H. Appleby, *Big Democracy* (New York: Alfred A. Knopf, 1946). Pravzaprav je bilo posvetilo *Johnu državljanu in Billu birokratu*.
2. Herbert Kaufman, *Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration*, Am. Pol. Sci. Rev. 50, št. 4 (december 1956): 1073.
3. U.S. Bureau of the Census, 1967 Census of Governments, vol. 6, Popularly Elected Officials of State and Local Governments, str. 1 in naslednje.
4. Avery Leiserson, *Administrative Regulation: A Study of Representation of Group Interests* (Chicago: University of Chicago Press, 1942).
5. Glej na primer kritiko profesionalne birokracije in zahtevo po sodelovanju javnosti pri odločitvah o upravljanju virov, ki jo je v svojem delu *Bureaucracy and the Forests* (Santa Barbara, Kalifornija: Center for the Study of Democratic Institutions, 1962) podal profesor pravne fakultete Yalea Charles A. Reich.
6. Na primer, *New York Times* je 29. novembra 1967 poročal, da je »skupina državljanov [New Yorka] včeraj zahtevala, da se v mestni odbor za duševno zdravje v devetih članih imenujeta temnopolti in Portoričan«. Visoki mestni upravitelj za boj proti revščini (suspendiran, ker ni predložil davčnih napovedi) je začel gladovno stavkati in tako poudaril svojo zahtevo, da se Portoričane imenuje v svet za izobraževanje, državni svet regentov, svetovalni odbor za vzorčna mesta, komisijo za javno službo in mestni stanovanjski organ (*The New York Times*, 29. junij 1968).
7. Walter Gellhorn, *When Americans Complain* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1966); idem, *Ombudsmen and Others* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1966); Stanley Anderson, ed., *Ombudsmen for American Government* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1968).
8. *The New York Times*, 18. november 1967. John W. Gardner, nekdanji minister za zdravje, izobraževanje in socialno skrbstvo ter trenutno predsednik Urbane koalicije, je šel še dlje in pozval k večji vlogi temnopltih pri reševanju urbane krize na splošno (*The New York Times*, 6. maj 1968).
9. Poročilo ameriške skupščine o pravu in spreminjajoči se družbi (Chicago: Center za nadaljnje izobraževanje, Univerza v Chicagu, 14.-17. marec 1968).
10. *New York Times*, 30. junij 1968.
11. Seymour J. Mandelbaum, *Spatial and Temporal Perspectives in the U.S. City* (Prostorske in časovne perspektive v ameriškem mestu) (University of Pennsylvania, 1968, mimeografija).

12. Robert A. Dahl, *The City in the Future of Democracy*, Am. Pol. Sci. Rev. 61 (december 1967): 967, 969.
13. Svetovalna komisija za medvladno sodelovanje, deveto letno poročilo (Washington, D.C.: Komisija, 1968), str. 21.
14. Washington Post, 10. oktober 1967.
15. The New York Times, 24. september 1967. Vendar je kritiziral šolsko decentralizacijo v kratkem (The New York Times, 5. junij 1968).
16. The Washington Post, 26. marec 1968. Glej tudi argumente nekdanjega uslužbenca zunanje službe za »odpravo sedanjega prevelikega birokratskega aparata« v Washingtonu, Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy* (Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1965), 25. poglavje. Da so liberalci tako sprejeli stališče, ki so ga v času New Deala zavzeli konservativci, je ironija, na katero je opozoril James Q. Wilson, *The Bureaucracy Problem*, The Public Interest (zima 1967), str. 3-4. Opazite podobnosti med novim liberalnim jezikom in stališčem nekdanjega guvernerja Alabame Georgea C. Wallacea: »Jaz bi,« je dejal, »vse te birokrate z aktovkami na ministrstvu za zdravje, izobraževanje in socialno skrbstvo pripeljal v Washington in njihove aktovke vrgel v reko Potomac ...« (New York Times, 9. februar 1968). Njegov napad na birokrate seveda temelji na njihovi gorečnosti pri obrambi državljanskih pravic; obtožnica liberalcev pa temelji na diametralno nasprotni oceni. Spodbuda k decentralizaciji torej prihaja tako s politične desnice kot s politične leve iz povsem različnih razlogov vendar s skupno močjo.
17. »Delitev prihodkov izraža tradicionalno vero večine uporabnikov v pluralizem in decentralizacijo ...« (Walter W. Heller in Joseph A. Pechman, *Questions and Answers in Revenue Sharing* [Washington, D.C.: Brookings Institution, 1967], str. 12).
18. Kot vsi slogani pa tudi ta slogan različnim ljudem pomeni različne stvari. Gre za veliko bolj zapleten in dvoumen pojem, kot se zdi; glej opombo 24 spodaj.
19. Izvršni urad predsednika je bil ustanovljen leta 1939, ko je zvezni proračun znašal manj kot 9 milijard dolarjev. Od takrat se je povečal, vendar ne toliko kot proračun, ki je zdaj 15-krat večji in več stokrat bolj zapleten. Zdi se, da se skorajda ni mogoče izogniti spremembi vrstnega reda.
20. Urad za proračun ZDA, *Delo usmerjevalne skupine za vrednotenje Urada za proračun: A Staff Study*, julij 1967. Reorganizacija je začela veljati kmalu zatem.
21. Začetki PPBS so številni in različni; glej Allen Schick, *The Road to PPB*, Pub. Adm. Rev. 26. december 1966, 243-258. Vendar pa je bila koristnost sistema za obrambnega ministra od leta 1961 dalje pri pridobivanju nadzora nad lastnim oddelkom tista, ki je ideji dala široko veljavo in spodbudila predsednika, da jo je leta 1965 uvedel za celotno vlado; glej Senadni odbor za vladne operacije, Pododbor za nacionalno varnost in mednarodne operacije, Programsko načrtovanje in proračun: Uradni dokumenti, str. 1-6, in Programsko načrtovanje in proračun: Zaslišanja, 1. del (23. avgust 1967), 90. kongres, 1. zasedanje. (1967). Ta nova spodbuda bo nedvomno privedla do prilagodljivega posnemanja v drugih vladah.
22. Arthur M. Schlesinger, Jr., *A Thousand Days* (Boston: Houghton Mifflin, 1965), str. 679-680, poroča: »On [predsednik Kennedy] je moral spraviti vlado v gibanje. V Belo hišo je prišel v času, ko so bile predsednikove možnosti, da to stori, stalno omejene. Klišeji o 'najmočnejši funkciji na svetu' so prikrivali, da so imeli predsedniki sredi stoletja veliko manj svobode delovanja kot na primer Jackson, Lincoln ali celo Franklin Roosevelt. Nedvomno so lahko predsedniki sredi stoletja razstrelili svet, vendar so bili hkrati vedno bolj omejeni z naraščajočo močjo birokracije in kongresa. Predsednik je to razumel.« Podobno se je pomočnik predsednika Johnsona za

- notranje programe, Joseph A. Califano mlajši, nedavno javno pritoževal nad omejitvami predsedniške oblasti in ugotavljal, da pristojnosti urada niso dohajale njegove naraščajoče odgovornosti (The Washington Post, 6. maj 1968).
23. James W. Fesler, *Area and Administration* (University, Ala.: University of Alabama Press, 1949), zlasti str. 8-18; idem, *Approaches to the Understanding of Decentralization*, Journal of Politics 27 (avgust 1965): 557-561. Glej tudi esej Johna D. Milletta, *Field Organization and Staff Supervision*, v New Horizons in Public Administration: A Symposium (Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1945), str. 98-118.
 24. Fesler, *Area and Administration*, str. 88-89. Feslerjevo pisanje na to temo je že dolgo vnaprej predvidelo težave, ki naj bi se pojavile ob splošnejšem zavedanju, ko bodo programi Nove meje in Velike družbe preplavili upravni aparat.
 25. Glej J. Leiper Freeman, *The Political Process* (New York: Random House, 1965), in dela, navedena v poglavju 2. 1.
 26. Terenski uradi Urada za proračun so bili ustanovljeni sredi leta 1943, vendar so bili ukinjeni v prvih letih Eisenhowerjeve administracije. Nedavna prizadevanja za njihovo oživetje, tudi v omejenem obsegu, so naletela na ostro nasprotovanje; glej Senate Committee on Appropriations, Subcommittee, Hearings on H.R. 7501: Treasury, Post Office and Executive Office Appropriations for Fiscal Year 1968, 90th Congress, 1st sess. (Washington, D.C.: Urad za vladne publikacije ZDA, 1967), str. 973-990. Zlasti pripombe senatorja Monroneyja na str. 981: »Razlog, zakaj je odbor lani zmanjšal vašo zahtevo za dodatno osebje, je bil ta, da ni želel ustanoviti terenskih pisarn. . . . Moj vtis je bil, da smo se bali, da bi prerasli v birokracijo 50 držav z državnimi in regionalnimi uradi.«
 27. Župan je kmalu po svoji inavguraciji predlagal 35 lokalnih županijskih uradov; ker je naletel na nasprotovanje v odboru za ocenjevanje, jih je poskušal z izvršnim ukazom ustanoviti pet, vendar ga mestni svet ni podprl, nadzornik pa ni hotel odobriti plačila njihovih računov. Župan je maja 1967 poskusil še enkrat, vendar sta ga Svet in Odbor za ocenjevanje spet zavrnila. Na koncu so bili odprti štirje lokalni uradi, vendar so bili veliko šibkejši, kot je bilo sprva predvideno. Vsaj zaenkrat se zdi, da je bil načrt izpraznjen.
 28. Stephen K. Bailey, *Koordinacija Velike družbe*, The Reporter 34 (24. marec 1966): 39.
 29. Prav tam.
 30. Komisija za medvladne odnose, Končno poročilo (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1955), str. 44. Glej tudi Coleman B. Ransone Jr, *The Office of the Governor of the United States* (Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1958), str. 249.
 31. Predsednikov memorandum vodjem nekaterih zveznih agencij. 11. november 1966. Zadeva: »Vključevanje v sistem«: »Svetovanje in posvetovanje z državnimi in lokalnimi uradniki«.
 32. Okrožnica Urada za proračun št. A-85, 28. junij 1967.
 33. Komisija za medvladne odnose, Deveto letno poročilo, str. 12.
 34. Prav tam, str. 12-13.
 35. Načrt je zrasel iz »stalne odločenosti gospoda Johnsona, da bo gradil domače in tudi tuje mostove s prizadevanji za ureditev zapletenih odnosov med zvezo in državo, ki so se vedno bolj zapletali zaradi izvajanja programov Velike družbe« (The New York Times, 8. junij 1967). Glej tudi Terry Sanford, *Storm over the States* (New York: McGraw-Hill, 1967), str. 164-166; tu nekdanji guverner poziva Belo hišo, naj pomaga državnim in lokalnim oblastem, in navaja komentar Jamesa Restona, ki pravi: »On [predsednik] se obrača na guvernerje in župane Amerike za novo politično, socialno in gospodarsko partnerstvo«.

36. Komisija za medvladne odnose, Deveto letno poročilo, str. 22.
37. Nekaj zaskrbljenosti glede stroškov decentralizacije je bilo že izraženih v Irving Kristol, *Decentralization for What?* (Decentralizacija za kaj? The Public Interest 11 (pomlad 1968): 17, ki jih je ponovil Daniel P. Moynihan, ko je napadel šolsko decentralizacijo, ki bo verjetno vodila v segregirane birokracije, The New York Times, 5. junij 1968. Opozoriti je treba tudi na odklonilni mnenji guvernerjev Rhodesa in Rockefellerja, ki sta odločno podprla sosedske podenote z omejenimi pristojnostmi za obdavčitev in lokalno samoupravo, Komisija za medvladne odnose, Deveto letno poročilo, str. 21.
38. Herbert Kaufman, *The Forest Ranger* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1960), str. 75-80.
39. Na to, kaj nas čaka, kažejo izkušnje z regionalnimi razvojnimi komisijami. Njihova ustanovitev, ki jo je spodbujala zvezna vlada, je bila pozdravljena kot korak k decentralizaciji. Toda njihovi načrti so si začeli nasprotovati in tekmovati med seboj ter z delom drugih zveznih in državnih agencij; poleg tega so se okoli njih začeli združevati močni politični bloki. Predsednik je moral ministru za trgovino naročiti, naj jih usklajuje, pri čemer jim je dal močna pooblastila za pregled njihovih predlogov in pomoč sveta pomočnikov sekretarjev iz desetih zveznih agencij, kar so pozdravili kot delno decentralizacijo (The Washington Post, 30. december 1967). To dilemo je izrecno predvidel James W. Fesler, *Area and Administration*, zlasti str. 100-102.

Konec liberalizma: obtožnica

Theodore J. Lowi

Korupcija sodobne demokratične vlade se je začela s pojavom liberalizma interesnih skupin kot javne filozofije. Njegov koruptivni vpliv ima vsaj štiri pomembne oblike, torej štiri točke obtožnice, za katero je večina prejšnjih poglavij zgolj dokumentacija. Vsaj v treh točkah je treba obtožiti tudi filozofsko komponento ideologije, in sicer pluralizem.

Povzetek I:

Štirje očitki zoper ideologijo

1. Liberalizem interesnih skupin kot javna filozofija razkaja demokratično vlado, ker spreminja in zavaja pričakovanja glede demokratičnih institucij. Liberalizem spodbuja ljudsko odločanje, vendar od tako sprejetih odločitev odstopa z napačno uporabo pojma tako pri izvajanju kot pri oblikovanju politike. Odstopa od procesov tako, da vse vrednote v procesu obravnava kot enakovredne interese. Odstopa od demokratičnih pravic, ker dopušča njihovo izvajanje v zunanji politiki in ker domneva, da se izvajajo, kadar je omogočen dostop. Liberalne prakse kažejo na temeljno nespoštovanje demokracije. Liberalni voditelji ne izvajajo pooblastil demokratične vlade z odločnostjo ljudi, ki so prepričani o legitimnosti svojih položajev, integriteti svojih institucij ali pravičnosti programov, ki jim služijo.

2. Zaradi liberalizma interesnih skupin je vlada nemočna. Liberalne vlade ne morejo načrtovati. Liberalci imajo veliko načrtov, vendar so pri načrtovanju neodločni. Liberalizem devetnajstega stoletja je bil

standard brez načrtov. To je bil anahronizem v sodobni državi. Vendar se je izkazalo, da je liberalizem dvajsetega stoletja načrt brez standardov. Kot anahronizem bi moral tudi on preiti. Toda doktrine niso organizmi. Umrejo le v boju za človeške misli in še nobena doktrina ni sposobna opraviti tega dela. Vse priljubljene alternative so tako zelo nepomembne, kar pomaga pojasniti dolgoživost liberalizma interesnih skupin. Barry Goldwater je nedavno dokazal nepomembnost ene od njih. Razmah ameriških sindikatov kaže na nepomembnost drugih. Ministrstva za kmetijstvo, trgovino in delo ponazarjajo takšno nemoč, vendar je ta komajda izčrpna. Tu se jasno vidi, kako je liberalizem postal doktrina, katere sredstva so njeni cilji, katere borci so njene stranke, katere standardi niso niti standardi množice, ampak, kar je še huje, tisti, ki jih pogajalci lahko oblikujejo tako, da ustrezajo dogovoru. Prenos moči je postal odtujitev javne domene – podaritev suverenosti zasebnim satrapijam (območjem op.). Politične ovire za umik pooblastil so dovolj visoke. Toda liberalizem jih krepi z retoriko upravičenosti in pogosto celo s trajno pravno okrepitvijo: javne korporacije - ki so, nenavadno, upravičene kot učinkoviti instrumenti načrtovanja - trajno odtujujejo pravice do osrednjega usklajevanja direktorjem in tistim, ki so lastniki obveznic korporacije. Ali, kot ugotavlja Walter Adams, je »najbolj razširjena metoda ... za odtujitev javne lastnine potrdilo o primernosti in nujnosti ali njegova različica v obliki izključne franšize, licence ali dovoljenja. ... Država je pri njihovem izdajanju vedno bolj brezbrizna in podrejena. Končni rezultat je splošna legalizacija zasebnega monopola ...«¹ Čeprav je verjetno še vedno najboljši primer 10 samoupravnih sistemov kmetijske politike, so ti očitno le majhen delež vseh ovir, ki jih je liberalna ideologija interesnih skupin postavila za demokratično uporabo vlade.

Vir: The End of Liberalism: Lowi: The Second Republic of the United States, 2nd Edition, Theodore J. Lowi. Copyright © 1979, 1969 by W. W. Norton & Company, Inc. Uporabljeno z dovoljenjem družbe W. W. Norton & Company, Inc.

3. Liberalizem interesnih skupin demoralizira vlado, saj liberalne vlade ne morejo doseči pravičnosti. Vprašanje pravičnosti se ukvarja z najboljšimi mislimi že skoraj toliko časa, kolikor obstajata pojma države in politike, vse odkar je Platon opredelil ideal, v katerem sta republika in pravičnost sinonima. Od takrat se filozofi niso mogli dogovoriti o tem, kaj je pravičnost. Toda zunaj ideala, na področju dejanske vlade in državljanstva, je problem veliko bolj preprost. Za tehtanje in ocenjevanje pravičnosti v vladi nam sploh ni treba opredeliti pravičnosti, saj nam v primeru liberalnih politik to preprečuje nekaj, kar bi pravo imenovalo »jurisdikcijsko dejstvo«. V znamenitem primeru pristojnosti Marbury proti Madisonu je vrhovni sodnik Marshall menil, da tudi če bi vsi sodniki sovražili predsednika Jeffersona, ker ni hotel sprejeti Marburyja in drugih »polnočnih sodnikov«, ki jih je imenoval Adams, ne bi mogli storiti ničesar. Niso bili pristojni, da bi tako ali drugače presojali dejanje predsednika Jeffersona, saj vrhovno sodišče ni imelo takšne pristojnosti nad predsednikom. Na podoben način je v liberalizmu nekaj, kar nam preprečuje, da bi sploh postavili vprašanje pravičnosti, ne glede na to, kakšno opredelitev pravičnosti uporabimo. Liberalne vlade ne morejo doseči pravičnosti, ker njihove politike nimajo »sine qua non« pravičnosti te lastnosti, brez katere se razmislek o pravičnosti sploh ne more začeti. O pravičnosti v nekem dejanju ni mogoče razmišljati, če akter ni namerno in zavestno poskušal svoje dejanje izpeljati iz splošnega pravila ali moralnega načela, ki ureja takšno vrsto dejanj. Lahko govorimo o dobrih in slabih pravilih, toda hvalnica ali čustvo, podobno kot liberalna zakonodaja, sploh ni pravilo. Najboljše pravilo je tisto, ki je pomembno za zadevno odločitev ali dejanje in je splošno v smislu, da tisti, ki so z njim povezani, nimajo neposrednega nadzora nad njegovim delovanjem. Splošno pravilo je torej a priori. Vsak vladajoči režim, ki se izogiba takšnim pravilom, se postavlja povsem zunaj konteksta pravičnosti. Vzemimo za primer frazem o slonu v trgovini s porcelanom. Recimo, da je bila to trgovina z umetninami in da se nam

zdi, da so umetnine vredne le kup smeti. V tem primeru nam je slon naredil uslugo, še toliko bolj, ker je šlo za nekaj, o čemer smo vedno sanjali, a nam je zakon preprečeval, da bi vstopili in razbili. A ne glede na to, kako zelo smo zadovoljni, ne moremo soditi dejanja. Všeč ali ne so nam lahko le posledice, ki so naključne, saj jih slon ni mogel načrtovati. Dejanje je bilo brezobzirno, živalsko, ki nima nikakršne zveze z nobenim estetskim načelom. Ne sodimo slona, praznujmo le svojo srečo. Brez splošnega pravila lahko slon vsak dan znova uprizarja svoje prizore ustvarjalnega uničenja in še vedno ne more doseči estetske pravičnosti. Celotna zamisel o pravičnosti je absurda. Splošno pravilo bi moralo biti zakonodajno pravilo, saj Združene države zagovarjajo ideal predstaviške demokracije. Vendar je to le zunanja značilnost pravila.² Pomemben je le značaj samega pravila. Brez njega so nam lahko všeč ali ne le posledice vladnega dejanja. Vlada brez trdnih pravil in brez dejanj, ki iz njih izhajajo, se lahko le sprašuje, ali je dosežena pravičnost, lahko je le velik slon v ogromni trgovini s porcelanom.

4. Liberalizem interesnih skupin razkraja demokratično vlado, saj slabi sposobnost vlad, da živijo v skladu z demokratičnimi formalizmi.³ Liberalizem slabi demokratične institucije, saj formalnim postopkom nasprotuje z neformalnim pogajanjem. Prav tako zmanjšuje demokratičnost, ko se odredka vsem formalnostim in daje prednost neformalnostim. Formalizem je omejujoč; igra po pravilih je v ameriških vojnih in športnih filmih pogosto nepriljubljena vloga prav zato, ker lahko upodablja osebno togost in stisko posameznika v kolektivnih razmerah. Zaradi neosebne formalne postopkov v resničnem svetu neizogibno obstaja ločnica med oblikami in resničnostjo, tovrstna ločnica pa poraja cinizem, saj neformalnost pomeni, da se bodo nekateri kolektivni usodi izognili bolje kot drugi. Posledično je v Združenih državah Amerike vedno obstajala določena mera cinizma do javnih vprašanj, kar je morda dobro, saj malo cinizma botruje zdravi prefinjenosti. Ko pa se neformalno povzdigne v vrlino in težko pridol-

bljen dostop, postane del uradne oblasti, se cinizem spremeni v nezaupanje. To se konča z odporom do podrejanja usode vladnim postopkom pod kakršnim koli pogojem, kot se je zgodilo v Združenih državah sredi šestdesetih let prejšnjega stoletja.

Javni uslužbenci vse pogostejše ugotavljajo, da je njihova usoda paradoksalna, njihova obravnava v očeh javnosti pa muhasta in nepravična, čeprav v resnici žanjejo le rezultate lastnega ravnanja, vključno z neposrednim in neformalnim ravnanjem z javnostjo in institucijami, ki služijo javnosti. Bolj ko vlada širi dostopnost, bolj se zdi, da trpi javni red. Bolj ko politiki sledijo svojim volivcem, bolj so jim ti odtujeni. Liberalizem je spodbujal koncentracijo demokratične oblasti, a hkrati tudi dekoncentracijo demokratične moči. Liberalizem je nasprotoval privilegijem pri oblikovanju politike, da bi jih nato sistematično spodbujal pri njenem izvajanju. Prav tako dosledno ne priznava, da so v demokraciji pomembne oblike. V srednjeveški monarhiji so se vsi formalizmi zgodili na dvoru. Demokracija je v dobrem in slabem dokazala, da so tudi ljudem takšne stvari všeč.

V pomoč je lahko še ena poznana priлика. V starih dobrih časih je vsakdo v velikem mestu vedel, da se prometne kazni lahko »uredijo«. To sicer ni bilo omogočeno vsakomur, zato je človek, ki je pošteno plačal kazen, do neke mere utrpel dvojno škodo: svoj denar in svoje samospoštovanje, ker je imel tako malo dostopa. Cinizem je bil razširjen, prekrškov je bilo veliko, toda morda to ni bilo pomembno, saj je bilo avtomobilov tako malo. Predpostavimo pa, da se je določeno mesto, ko se je število avtomobilov povečalo, soočilo s prometno krizo in sistem urejanja kazni je prišel na slab glas. Recimo, da bi se župan, ki je zmagal na ideji prometnih kazni, odločil, da bi raje namesto odprave urejanja kazni z univerzalizacijo izvrševanja, sistem reformiral

z univerzalizacijo privilegijev urejanja kazni. Lahko si predstavljamo, kako bi sistem deloval. Lahko si predstavljamo, da bi nekakšen občutek enakosti prevladoval, ker bi vsak lahko bil skoraj enako prost pri pogajanju z administratorji kazni. Toda težko bi si bilo predstavljati, kako bi to naredilo celotno mestno upravo bolj legitimno. Medtem bi se namen kazni kmalu uničil.

Prometna ureditev na srečo ni bila tako reformirana. Pač pa so bile reformirane številne druge vladne dejavnosti. Operativna načela liberalizma interesnih skupin imajo mentaliteto univerzalnega določanja kazni in se takole glasijo: uničiti privilegij z njegovo univerzalizacijo, manjšati konflikte tako, da se jim podrediš, moči prerazdeliti po načelu »vsak po svoji zahtevi«, za vsako pomembno strukturo moči rezervirati uradno mesto, s čiščenjem procesa doseči red (za razliko od oblik in postopkov), s katerim naj bi se vzpostavil. Če bodo ta operativna načela dosegla ravnovesje in to še zdaleč ni dokazano – je to vse, kar bodo dosegla. Demokracija bo izginila, saj vse te maksime temeljijo na globokem nezaupanju vanjo. Demokracija propade, če nima zaupanja v lastno avtoriteto. Demokratične oblike naj bi bile osnova oblikovanja politik, ga spremljale, da bi se politike lahko izvajale avtoritativno in odločno. Demokracija je res oblika absolutizma, vendar je bila naša dobro zamišljena kot absolutistična vlada pod močnim nadzorom soglasja pred sprejemanjem avtoritativnih zakonskih ukrepov. Liberalizem interesnih skupin se bori proti absolutizmu demokracije, vendar mu uspeva le odvzeti njeno avtoritativnost. Ne glede na to, ali jo predsednik Johnson imenuje ustvarjalni federalizem, kmetje sodelovanje, republikanci lokalno avtonomijo ali nova levica participativno demokracijo, prizadevanja interesnih skupin liberalcev ne ustvarjajo demokratične oblasti, temveč jo znikajo.

OPOMBE

1. Walter S. Adams in Horace Gray, *Monopoly in America* (New York: Macmillan, 1955), str. 47-48.
2. Kot je navedeno v 5. poglavju, obstaja velika verjetnost, da bodo prizadevanja za oblikovanje pravil privedla do zakonodajalca. Splošno pravilo vzbuja nenehna prizadevanja za reformulacijo, ki običajno usmerjajo borce k ravnam najvišje legitimnosti in zadnje pritožbe. V nasprotju s strahovi pluralistov lahko navedba dobrega pravila povzroči večjo prožnost in večjo konkurenco kot izogibanje pravilu. Te težnje se v okviru predlogov za reformo še naprej razvijajo.
3. Eden od vidikov je bil obširno obravnavan na koncu 3. poglavja. Drugi vidik je bil obravnavan na koncu poglavja 6. Tu so, s tveganjem, da se bodo nekateri vidiki ponovili, združeni.

K novi javni upravi

H. George Frederickson

Zavedamo se tveganj, zato esej o novi javni upravi. Prvi namen je predstaviti mojo razlago in sintezo nove javne uprave, kot se je pojavila na konferenci o novi javni upravi v Minnowbrook. Drugi namen pa je opisati, kako se razlaga in sinteza nove javne uprave nanašata na širši svet upravne misli in prakse. Tretji namen je razložiti, kaj pomeni nova javna uprava za teorijo organizacije in obratno. Prilepiti oznako novo na kar koli, je tvegano. Tveganje se podvoji, če se novost pripiše idejam, mislim, konceptom, paradigmam ali teorijam. Tisti, ki sprejmejo novo mišljenje, menijo, da je preteklo razmišljanje staro ali neuporabno ali oboje. Avtorji tradicionalnega razmišljanja o novem menijo: da so »prejšnje razmišljanje zapakirali v nov besednjak in da je v novem razmišljanju le malo novega«. Zato sprejmite to opozorilo. Del nove javne uprave bi prepoznali Platon, Hobbes, Machiavelli, Hamilton in Jefferson, pa tudi številni sodobni teoretiki vedenja. Novost je v načinu tkanja tkanine, ne nujno v uporabljenih nitih in v argumentih glede uporabe tkanine pa naj bo ta še tako obrabljena. Niti tkanja javne uprave so dobro znane. Herbert Kaufman jih opisuje kot prizadevanje za osnovne vrednote: reprezentativnost, politično nevtralna usposobljenost in izvršno vodenje.¹

V različnih obdobjih je ena ali druga vrednota bolj poudarjena. Reprezentativnost je bila v Jacksonovi dobi v ospredju. Končna reakcija je bilo reformno gibanje, ki je poudarjalo nevtralno pristojnost in izvršilno vodstvo. Zdaj smo priča uporabi proti tem vrednotam, ki ga spremlja iskanje novih načinov reprezentativnosti. Nekateri trdijo, da so spremembe v javni upravi podobne

igri z ničelno vsoto med upravno učinkovitostjo in politično odzivnostjo. Vsako povečanje učinkovitosti ima vnaprej za posledico zmanjšanje odzivnosti. Preprosto vstopamo v obdobje, v katerem je treba politično odzivnost kupiti za ceno upravne učinkovitosti. Dihotomni in trihotomni vrednostni model javne uprave, ki smo ju pravkar opisali, veljata kot groba posplošitev. Vendar imata slabost, ki je značilna za grobe posplošitve: ne upoštevata široke, pogosto bogate in včasih subtilne raznolikosti, ki se pojavlja znotraj njih. Poleg tega posplošitev ne pojasnjuje tistih delov javne uprave, ki so zunaj njene dometa. Opisovanje pomena nove javne uprave za teorijo organizacije je proces, s katerim je mogoče tem posplošitvam dati vsebino. Toda najprej je treba na kratko orisati, kaj ta študent misli z novo javno upravo.

Kaj je nova javna uprava?

Osnovni cilj in najprimernejša utemeljitev vzgojiteljev je širjenje in posredovanje znanja. Policija izvaja zakon. Javne zdravstvene agencije podaljšujejo življenje z bojem proti boleznim. Tu so še gasilci, sanitarni delavci, socialni delavci, diplomati, vojska in tako naprej. Vsi so zaposleni v javnih agencijah, vsaka specializacija ali poklic pa ima svoj vsebinski sklop ciljev in s tem svojo utemeljitev. Kaj je torej javna uprava?² Kakšni so njeni cilji in utemeljitev? Klasični odgovor je bil vedno učinkovito, gospodarno in usklajeno upravljanje zgoraj naštetih storitev. Po udarek je bil na upravljanju na najvišji ravni (na primer mestna uprava) ali na osnovnih pomožnih službah (proračun, organizacija in upravljanje, sistemska analiza, načrtovanje, osebje, nabava). Utemeljitev javne uprave skoraj vedno vključuje tudi boljše (učinkovitejše ali gospodarnije) upravljanje. Nova javna uprava klasičnim ciljem in utemeljitvam dodaja socialno pravičnost. Konvencionalna ali klasična javna uprava skuša odgovoriti na eno od teh vprašanj: (1)

Vir: Odlomek iz knjige K novi javni upravi: Frank E. Marini: The Minnowbrook Perspective. Avtorske pravice © 1971 Chandler Publishing Company. Ponatis z dovoljenjem H. Georgea Fredericksona.

kako lahko z razpoložljivimi viri ponudimo več ali boljše storitve (učinkovitost) ali (2) kako lahko ohranimo raven storitev ob manjši porabi denarja (gospodarnost). Nova javna uprava dodaja še vprašanje, ali ta storitev povečuje socialno pravičnost.

Besedna zveza družbena pravičnost je uporabljena za povzemanje naslednjega sklopa vrednostnih predpostavk. Pluralistična vlada sistematično diskriminira v korist uveljavljenih stabilnih birokracij in njihovih specializiranih manjšinskih strank (Ministrstvo za kmetijstvo in veliki kmetje kot primer) proti tistim manjšinam (kmetijski delavci, tako migrantski kot stalni), ki nimajo političnih in ekonomskih virov. Posledica tega je nadaljevanje razširjene brezposelnosti, revščine, bolezni, nevednosti in brezupnosti v času gospodarske rasti brez primere. To stanje je vredno obsojanja in če se ne spremeni, predstavlja temeljno, čeprav dolgoročno grožnjo za obstoj tega ali katerega koli drugega političnega sistema. Nadaljnje pomanjkanje v izobilju spodbuja široko razširjeno militantnost. Militantnosti sledi represija, ki ji sledi še večja militantnost in tako naprej. Javna uprava, ki si ne prizadeva za spremembe, ki bi poskušale odpraviti pomanjkanje manjšin, bo na koncu verjetno uporabljena za zatiranje teh manjšin.

Zaradi različnih razlogov, med katerimi so verjetno najpomembnejši zakonodajni odbori, zakoreninjene birokracije, nedemokratski postopki političnih strank, nenakopravna sposobnost pridobivanja prihodkov v manjših vladah zveznega sistema postopki predstavniške demokracije trenutno delujejo na način, ki bodisi ne uspe ali pa le zelo postopoma poskuša odpraviti sistematično diskriminacijo prikrajšanih manjšin. Družbena pravičnost torej vključuje dejavnosti, namenjene krepitvi politične moči in gospodarske blaginje teh manjšin. Temeljna zavezanost socialni pravičnosti pomeni, da se nova javna uprava poskuša soočiti s trditvijo Dwighta Walda, da to področje nikoli ni zadovoljivo obravnavalo teoretičnih posledic vpletenosti v politiko in oblikovanje politik.³ Dihotomija med politiko in upravo nima empirične utemeljitve, saj je povsem jasno, da uprava izvaja in oblikuje politiko. Konti-

nuum med politiko in upravo je empirično bolj natančen, vendar pa le odpira teoretično vprašanje. Nova javna uprava poskuša nanj odgovoriti, da upravljavci niso nevtralni. Prizadevati si morajo tako za dobro upravljanje kot za družbeno pravičnost, vrednote, stvari, ki jih je treba doseči, ali utemeljiti.

Temeljna zavezanost socialni pravičnosti pomeni, da se nova javna uprava zaskrbljeno ukvarja s spremembami. Preprosto povedano, nova javna uprava si prizadeva spremeniti tiste politike in strukture, ki sistematično zavirajo socialno pravičnost. Pri tem ne gre za spremembo zaradi spremembe same, niti za zagovarjanje sprememb relativnih vlog upraviteljev, izvršilnih organov, zakonodajalcev ali sodišč v naših osnovnih ustavnih oblikah. Izobraževalci, kmetje, policisti in podobni si lahko prizadevajo za spremembe, ki krepijo njihove cilje, in se upirajo tistim, ki te cilje ogrožajo; vse v okviru našega vladnega sistema. Nova javna uprava si na enak način prizadeva za spremembe, ki bi okrepile njene cilje: dobro upravljanje, učinkovitost, gospodarnost in socialno pravičnost. Zavezanost socialni pravičnosti ne vključuje le prizadevanja za spremembe, temveč poskuša najti organizacijske in politične oblike, ki izkazujejo zmožnost stalne prilagodljivosti ali rutiniranih sprememb. Tradicionalna birokracija je dokazano sposobna stabilnosti, pravzaprav ultrastabilnosti.⁴ Nova javna uprava v iskanju spremenljivih struktur zato poskuša eksperimentirati s spremenjenimi birokratskimi organizacijskimi oblikami ali jih zagovarja. Decentralizacija, projekti, pogodbe, usposabljanje za občutljivost, razvoj organizacije, širitev odgovornosti, konfrontacija in vključevanje strank so protibirokratski pojmi, ki so značilni za novo javno upravo. Ti koncepti so namenjeni krepitvi birokratskih in političnih sprememb ter s tem povečanju možnosti za socialno pravičnost. Pomemben član fakultete v enem najbolj znanih in največjih magistrskih programov javne uprave v državi je ta študijski program dejansko opisal: »Zasnovan je tako, da proizvaja agente sprememb ali strokovnjake za organizacijski razvoj«.

Druge organizacijske koncepte, kot so sistemi programiranja, načrtovanja in prora-

čunskega načrtovanja, popisi vodilnih delavcev in socialni kazalniki, je mogoče razumeti kot pospeševanje sprememb v smeri socialne pravičnosti. Skoraj vedno so predstavljeni v smislu dobrega upravljanja (priča McNamara in PPB) kot osnovne strategije, saj je nespametno frontalno zagovarjati spremembe.⁵ Dejansko pa se PPB lahko uporablja kot osnovni instrument za spremembe (v McNamarovem primeru za poskus odvzema nadzora uniformiranim službam, vendar v imenu učinkovitosti in gospodarnosti). Izvršilni inventar se lahko uporabi za spremembo značaja najvišjih ravni določene birokracije, s čimer se povečajo možnosti za spremembe. Socialni kazalniki so namenjeni prikazu razlik v socialno-ekonomskih razmerah v upanju, da se bodo poskušali izboljšati pogoji tistih, za katere se izkaže, da so prikrajšani.⁶ Vsi ti trije pojmi so le navidezno nevtralni ali imajo značaj dobrega upravljanja. Pod površjem so pripomočki, s katerimi poskušajo upravitelji in vodstveni delavci doseči spremembe. Zato ni čudno, da so v krogih javne uprave tako zelo priljubljeni. In ne bi smelo biti presenetljivo, da ekonomisti in politologi iz pluralističnega tabora menijo, da pripomočki, kot je PPB, bistveno ogrožajo njihovo pojmovanje demokratičnega upravljanja.⁷ Čeprav so PPB, popisi vodstvenih delavcev in socialni kazalniki bolj subtilni z vidika sprememb, spadajo v isto vrsto kot bolj frontalne tehnike sprememb, kot so usposabljanje za občutljivost, projekti, pogodbe, decentralizacija in podobno. Vse te tehnike spodbujajo spremembe, te pa so osnovni element nove javne uprave.

Zavezanost nove javne uprave k družbeni enakosti pomeni močno upravno ali izvršilno vladno, kar je Hamilton imenoval energija v izvršilni oblasti. Vedno bolj se priznavajo pristojnosti upravnih delov vlade pri oblikovanju politik. Poleg tega se zdaj v upravi pojavlja bistveno nova oblika političnega dostopa in reprezentativnosti, ki je morda pri pomembnih političnih odločitvah enako pomembna kot zakonodajni dostop ali reprezentativnost. Nova javna uprava si ne prizadeva le za čim bolj učinkovito in gospodarno izvajanje zakonodajnih pooblastil, temveč tudi za vplivanje na politike, ki na

splošno izboljšujejo kakovost življenja za vse, in njihovo izvajanje. Odkrito politično zagovornišvo javnega uslužbenca je nujno, če so upravne agencije osnovno politično bojišče. Novi uslužbenci javne uprave bodo verjetno odkriti zagovorniki družbene enakosti in bodo nedvomno iskali podporne stranke.

Klasična javna uprava poudarja razvoj in krepitev institucij, ki so bile oblikovane za reševanje družbenih problemov. Vendar se je javna uprava osredotočila na problem in se preusmerila na institucijo. Nova javna uprava se poskuša ponovno osredotočiti na problem in preučiti alternativne možne institucionalne pristope k soočanju s problemi. Zaradi nerešljive narave številnih javnih problemov, kot so revščina v mestih, razširjena uporaba drog, visoka stopnja kriminala in podobno, se javni upravitelji resno sprašujejo o vlaganju vedno več denarja in delovne sile v institucije, za katere se zdi, da težave le še poglobljajo. Zato si prizadevajo bodisi spremeniti te institucije bodisi razviti nove in lažje spremenljive institucije, ki so namenjene doseganju bližjih rešitev. Nova javna uprava se manj ukvarja z obrambnim ministrstvom kot z obrambo, manj s komisijami za javno upravo kot s potrebami po delovni sili upravnih organov na eni strani in potrebami družbe po zaposlovanju na drugi, manj z gradnjo institucij in bolj z oblikovanjem alternativnih načinov reševanja javnih problemov. Te nadomestne rešitve bodo nedvomno imele nekatere prepoznavne organizacijske značilnosti in jih bo treba zgraditi in vzdrževati, vendar se bodo skušale izogniti temu, da bi postale zakoreninjene, neodgovorne birokracije, ki bi postale večji javni problem kot družbene razmere, za izboljšanje katerih so bile prvotno namenjene.

Prehod od poudarjanja gradnje in vzdrževanja institucij k poudarjanju družbenih anomalij ima pomembno analogijo v študiju javne uprave. Zadnja generacija študentov javne uprave na splošno sprejema tako Simonov logični pozitivizem kot njegov poziv k empirično utemeljeni teoriji organizacije. Osredotočajo se na splošne koncepte, kot so teorija odločanja, vlog in skupin, da bi razvili posplošen korpus teorije organizacije. Iščejo skupne značilnosti vedenja v vseh or-

ganizacijskih okoljih.⁸ Organizacija in ljudje v njej so empirični referent. Izdelek je običajno opis in ne recept, če pa je recept, je predpis, kako bolje upravljati organizacijo znotraj nje. Vsebinska je najprej organizacija in nato vrsta organizacije zasebna, javna, prostovoljna.⁹ Dve glavni teoriji, ki sta nastali iz te generacije, sta teorija odločanja in teorija medčloveških odnosov. Obe veljata za vedénjski in pozitivistični teoriji. Na obe teoriji vsaj v enaki meri vplivajo sociologija, socialna psihologija in ekonomija kot politologija.

Nova javna uprava zagovarja tisto, kar bi lahko najbolje opisali kot behaviorizem druge generacije. V nasprotju s svojim predhodnikom behaviorist druge generacije poudarja javni del javne uprave. Strinja se, da je pomembno čim bolj znanstveno razumeti, kako in zakaj se organizacije obnašajo tako, kot se, vendar ga bolj zanima vpliv te organizacije na njene stranke in obratno. Ni antipozitivističen niti protiznanstveno naravnán, čeprav je verjetno manj optimističen glede uporabnosti naravoslovno-znanstvenega modela za družbene pojave. Svojega behaviorizma verjetno ne bo uporabil kot utemeljitev za to, da bi preprosto poskušal opisati, kako se javne organizacije obnašajo.¹⁰ Prav tako ni nagnjen k temu, da bi svoj behaviorizem uporabljal kot fasado za tako imenovano nevtrálnost, saj je bolj kot ne skeptičen do objektivnosti tistih, ki trdijo, da se ukvarjajo z znanostjo. Svoje znanstveno znanje skuša uporabiti za pomoč pri analizi, eksperimentiranju in ocenjevanju alternativnih politik in upravnih načinov. Skratka, behaviorist druge generacije je manj generičen in bolj javen kot njegov predhodnik, manj deskriptiven in bolj preskriptiven, manj usmerjen k institucijam, bolj ga zanima vpliv na stranke, manj nevtráln in bolj normativen ter, upamo, nič manj znanstven. To je bil kratek in površinski opis nove javne uprave z vidika enega od analitikov. Če je opis vsaj delno točen, je jasno, da se v javni upravi dogajajo temeljne spremembe, ki imajo pomembne posledice tako za njen študij in prakso kot tudi za splošno delovanje vlade. Končni namen tega poglavja je razmislek o verjetnem vplivu nove javne uprave, zlasti na teorijo organizacije in študij uprave na splošno.

no. (Izraz teorija je tu uporabljen v ohlapnem pomenu, kot abstraktna misel).

Teorija organizacije in nova javna uprava

Za razumevanje vsakega pojava je treba pojav razdeliti na dele in vsak del podrobno preučiti. Pri razumevanju vlade lahko ta ločitev odraža institucije, kot so tradicionalna področja v političnih vedah, javna uprava, zakonodajno vedenje, javno pravo itd. Lahko pa je ta ločitev predvsem konceptualna ali teoretična, kot so teorija sistemov, odločanja in vlog, teorija skupin – vse te teorije segajo prek institucij. Javna uprava nikoli ni imela niti dogovorjenega niti zadovoljivega nabora podpodročij. Kategorije, kot so proračun, kadrovska uprava, organizacija in upravljanje, so preveč omejujoče, preveč usmerjene v notranjo organizacijo in preveč teoretično prazne. Teorije srednjega obsega so teoretično močnejše in so dale več empiričnih rezultatov, vendar se še vedno osredotočajo skoraj izključno na notranjo dinamiko javnih organizacij. Nova javna uprava zahteva drugačen način delitve pojava, da bi ga bolje razumeli. Ta analitik predlaga, da v javnih organizacijah delujejo štirje osnovni procesi in nadalje predlaga, da so ti procesi primerni tako za razumevanje kot za izboljšanje javne uprave. Predlagani štirje procesi so: distributivni, integrativni, proces izmenjave meja in socialno-čustveni proces.

Distributivni proces Nova javna uprava se ukvarja z vzorci distribucije. Pozornost je najprej usmerjena k zunanji distribuciji dobrin in storitev za določene kategorije oseb v smislu koristi, ki izhajajo iz delovanja javnih programov. Analiza stroškov in koristi je glavna tehnika za razumevanje rezultatov distribucijskega procesa. Ta oblika analize predvideva merjenje koristnosti posameznih javnih programov za posameznike. Ker poskuša predvideti verjetne stroške in koristi alternativnih programov, je zelo pomemben del nove javne uprave. Osrednja je predvsem zato, ker zagotavlja znanstveno ali kvazi-znanstveno sredstvo, s katerim poskušamo

zadovoljiti vprašanje pravičnosti. Zagotavlja tudi priročno ali klasično utemeljitev redistribucije s strani javne uprave. Vzemimo na primer McNamarove utemeljitve odločitev, ki so temeljile na analizi stroškov in koristi v Ministrstvu za obrambo. Te utemeljitve so na splošno temeljile na bistvenih vojaških merilih. Zaradi pojava sistemov programskega in proračunskega načrtovanja začenjamo v političnem zagovarjanju različnih uradov in vladnih oddelkov zaznavati njihove poskuse, da bi svoj vpliv na družbo prikazali z vidika koristnosti. Wildavsky in Lindblom sta trdila, da je racionalno analizo stroškov in koristi težko ali celo nemogoče izvesti. Poleg tega trdita, da racionalno odločanje bistveno spreminja naš politični sistem, saj se ukvarja z osnovnimi političnimi vprašanji upravitelja. Do zdaj sta imela empirično prav. Normativno predstavljata apologete pluralizma. Analiza stroškov in koristi je lahko učinkovito sredstvo za dokazovanje neenakosti. Je orodje, s katerim je mogoče zakonodajalce in uveljavljene birokracije prisiliti, da javno zagovarjajo svoje distributivne odločitve. Iz tega sledi, da bo javnost, ki je obveščena o očitnih neenakostih, zahtevala spremembe. Podobno kot izvršilni proračun tudi sistemi racionalnega odločanja ali odločanja na podlagi stroškov in koristi (PPB) krepijo moč izvršilnih organov in upraviteljev ter so spet del nove javne uprave.

Ker se PPB široko uveljavlja v mestnih in zveznih državah ter v nacionalni vladi, se zdi, da bo nova javna uprava v naslednjem desetletju ali dveh vidna že ob pogledu na distributivne procese vlade. V kolikšni meri bo PPB povzročil prerazporeditev, ki bo povečala družbeno pravičnost, bomo še videli. Analiza koristi ali koristnosti v svoji manj normativni in bolj deskriptivni obliki, ki je v političnih vedah znana kot analiza rezultatov politik, poskuša določiti osnovne dejavnike, ki vplivajo na spremembe politik ali jih določajo.¹¹ Na primer, analitiki rezultatov ugotavljajo povezavo med variacijami javne porabe (količina) in kakovostjo rezultatov politike, ki niso povezani s porabo. Analitik rezultatov poskuša določiti razmerje med ravnmi porabe za izobraževanje in inteligenčnim količnikom, zaposljivostjo, dostopnost vpisa

na fakulteto in podobnim pri udeležencih izobraževalnega procesa. Ta analiza je v bistvu naknadna in pogosto temelji na razmeroma zastarelih podatkih popisa prebivalstva. Zato je koristna za novo javno upravo, vendar le kot podlaga ali ozadje. Pojavlja se novejša oblika distributivne analize. Ta pristop se osredotoča na pravičnost pri porazdelitvi vladnih storitev znotraj jurisdikcije in postavlja vprašanja, kot so, ali šolski svet v svoji pristojnosti pravično razdeli svoja sredstva šolam in učencem, in če ne, ali gre neenakost v smeri privilegiranih ali prikrajšanih. Prav tako se sprašuje, ali so sanitarne storitve pravično porazdeljene med vse soseske v mestu, in če niso, v katero smer se giblje neenakost in kako je utemeljena; ali sta državna in zvezna pomoč razdeljeni pravično, in če nista, kam je neenakost usmerjena.¹² Vzorci notranje organizacijske porazdelitve so tradicionalni del teorije organizacije. Notranje tekmovanje za denar, delovno silo, status, prostor in prednostne naloge je osnovni del teorije organizacije, kot je razvidno iz vsakega branja revije *Administrative Science Quarterly*. Iz te literature izvemo, v kolikšni meri številne funkcije vlade nadzirajo posebna strokovna telesa: pedagoge, zdravnike, odvetnike, socialne delavce in podobne; kako se agencije starajo in postajajo toge ter veliko svoje energije namenjajo boju za preživetje. Spoznamo, v kolikšni meri distribucija postane tisto, kar Wildavsky imenuje triangulacija med uradi, zakonodajnimi organi (zlasti zakonodajnimi odbori) in izvoljenimi izvršilnimi organi ter njihovimi pomožnimi uslužbenci.¹³ Nena zadnje imamo cele zvezke agregiranih in dezagregiranih hipotez, ki pojasnjujejo ali poskušajo pojasniti vzorce odločanja, vključene v notranji distribucijski proces.¹⁴ V novi javni upravi bo notranji distributivni proces verjetno vključeval nekoliko manjšo pripravljenost na postopne kompromise ali pogajanja in nekoliko več upravnega soočanja. Če bodo novi javni upravitelji zaposleni v kadrovskehi službah izvršilne oblasti, kar je zelo verjetno, bodo nedvomno precej bolj vztrajni kot njihovi predhodniki. Tiskovni predstavnik uveljavljene agencije se je morda naučil napolniti svoj proračun, preseči število zaposlenih,

nadzorovati dostop javnosti do evidenc in razširiti svoje prostore, da bi se pripravil na pričakovane kompromise. Sedaj se lahko sreča s predanim človekom, oboroženim s podatki, ki podrobno opisujejo napolnjenost, preveliko število zaposlenih in zatajitev evidenc. Zato bo teorija organizacije, ki temelji na tradicionalnem upravnem pogajalskem procesu, verjetno skrajno neustrezna. Treba je razviti teorijo, ki bo upoštevala prisotnost javnih upraviteljev, ki so se bistveno manj pripravljene pogajati, a so bolj pripravljene prevzemati politična in upravna tveganja.

Težko je predvideti možne posledice generalističnih javnih upraviteljev, ki so pripravljene utemeljiti svoja stališča in odločitve na podlagi družbene pravičnosti. Upravna teorija razmeroma dobro pojasnjuje rezultate uporabe učinkovitosti, gospodarnosti ali dobrega upravljanja. Vemo, da so ti argumenti še posebej prepričljivi v letih, ko zakonodajalci in izvoljeni izvršni organi ne želijo dvigniti davkov in da je mogoče pod rubriko »dobro upravljanje« marsikaj utemeljiti. Kaj se lahko zgodi, ko javni upravitelji zapustijo varen pristan te retorike? Najboljša domneva je, da bo prišlo do bolj odprtega spora glede osnovnih vprašanj o ciljih ali namenih. Nekateri upravitelji bodo zmagovalci, večina pa ne; sistem je nagnjen k temu, da deluje proti tistim, ki si želijo sprememb in je zanje pripravljen tvegati. Rezultat bo verjetno mobilna in razmeroma nestabilna srednja raven državne uprave. Kljub temu bodo novi javni uslužbenci po večjem neuspehu raje izstopili ali se umaknili iz sistema, kot pa se zgolj psihično umaknili, kar je med uslužbenci običajno.

Lahko si na primer predstavljamo direktorja mestnega kadrovskega urada, ki se je pripravljen soočiti z načelnikom policije in policijsko birokracijo pri kadrovskem vprašanju standardov novih patrulj. Na podlagi številnih podatkov bi lahko trdil, da so predpisi o višini in teži članov policijske patrulje nerealni in da sistematično diskriminirajo prikrajšane manjšine. Prav tako mislim, da obsodbe za prekrške še mladoletnih ne bi smele preprečevati, da v odrasli dobi lahko postanejo člani patrulje. V primeru odprtega spora, bi verjetno prišlo do spopada med deprivilegiranimi

manjšinami in večino mestnega sveta, morda županom in zagotovo načelnikom in njegovi močmi (in nedvomno policijskim dobrodelnim združenjem). Čeprav bi bil novi javni upravitelj povsem pripravljen prevzeti tveganje, povezano s takšnim spopadom, sedanja teorija ne upošteva, kaj to pomeni za politični sistem na splošno.

Integrativni proces Hierarhije pooblastil so osrednji način usklajevanja dela oseb v organizacijah javnega sektorja. Formalna hierarhija je najbolj očiten in najlažje prepoznaven del stalne in tekoče organizacije. Upravljalci se obravnavajo kot osebe, ki prevzemajo vloge v hierarhiji in opravljajo naloge, ki so integrirane prek hierarhij, da tvorijo kohezivno celoto, ki stremi k cilju. Javni upravitelj je običajno obravnavan kot tisti, ki gradi in vzdržuje organizacijo prek hierarhije. Poskuša razumeti formalno-informalne odnose, status, politiko in moč v hierarhijah oblasti, ki je idealna zasnova in gostoljubno okolje za osebo, ki želi upravljati, nadzirati ali usmerjati delo velikega števila ljudi. Kontraproduktivne značilnosti hierarhij so dobro znane.¹⁵ Novo javno upravo je verjetno najbolje razumeti kot zagovornico spremenjenih hierarhičnih sistemov. Za spreminjanje tradicionalnih hierarhij se uporablja več teoretičnih in praktičnih sredstev. Prvo in morda najbolj znano je projektna ali matrična tehnika.¹⁶

Projekt je po definiciji začasen. Vodja projekta in njegovo osebje so ekipa, ki poskuša izkoristiti storitve redno vzpostavljenih hierarhij v stalni organizaciji. V času trajanja projekta mora vodja projekta dobiti tehnične storitve od tehnične hierarhije organizacije, kadrovske storitve od kadrovske agencije, proračunske storitve od proračunskega oddelka in tako naprej. Projektna tehnika seveda ne bi bila učinkovita, če ne bi bilo znatne podpore projekta na najvišji ravni. Kadar pride do navzkrižja med potrebami projekta in potrebami po preživetju uveljavljenih hierarhij, se mora najvišje vodstvo dosledno odločati v korist projektov. Glavna prednost projektov je seveda njihova sestavljenost. Medtem ko se birokracije ne razgradijo ali uničijo same od sebe, se projekti razgradijo. Koncept projekta je še posebej uporaben, kadar je povezan

z enkratno strojno opremo ali raziskavami in razvojem ali s prizadevanji za kapitalske izboljšave. Koncept je v inženirskih krogih zelo izpopolnjen, teoretično pa bi ga bilo mogoče uporabiti za veliko število manj tehničnih in bolj družbenih problemov.¹⁷ Projektna tehnika je uporabna tudi kot pripomoček, s katerim je mogoče spremljati in usklajevati vladne pogodbe z industrijo. Znani so tudi drugi postopki za spreminjanje hierarhij, ki vključujejo model skupinskega odločanja, funkcijo »link pin« in tako imenovano dialektično organizacijo.¹⁸ Seveda je prava decentralizacija temeljna sprememba hierarhije.¹⁹

Raziskovanje in eksperimentiranje s temi različnimi tehnikami je osnovni del nove javne uprave. Iskanje manj strukturiranih, manj formalnih in manj avtoritativnih povezovalnih tehnik v organizacijah javne uprave se šele začena. Prednost tovrstnim organizacijskim načinom najprej pomeni relativno strpnost do različnosti. To vključuje razlike v upravnih uspešnosti ter razlike v postopkih in aplikacijah, ki temeljijo na razlikah med strankami ali skupinami strank. To pomeni tudi veliko strpnost do možnih neučinkovitosti in negospodarnosti. V splošnem smislu ta preferenca pomeni pripravljenost zamenjati večjo vključenost in zavezanost organizaciji za morebitno zmanjšanje učinkovitosti in gospodarnosti, zlasti kratkoročno. Dolgoročno se lahko manj formalne in manj avtoritativne integracijske tehnike izkažejo za učinkovitejše in varčnejše. Pri zagovarjanju manj formalnih integrativnih postopkov s strani nove javne uprave obstajata dve resni težavi. Prvič, lahko se pojavi pomanjkanje strokovnjakov, ki so oblikovalci programov. Novi uslužbenec javne uprave, ki je usposobljen kot nosilec sprememb in zagovornik neformalnih, decentraliziranih, integrativnih procesov, morda ne bo sposoben graditi in vzdrževati velikih, stalnih organizacij. Vendar ta težava morda ni resna, saj so administratorji v več poklicih (izobraževanje, kazenski pregon, socialno varstvo in podobno) pogosto sposobni graditelji organizacij ali vsaj zaščitniki, zato se lahko strokovnjak za javno upravo osredotoči na spreminjanje ali modifikacijo hierarhij, ki so jih zgradili drugi.

Druga težava je v neločljivem konfliktu med administratorji na višjih in nižjih ravneh v manj formalnih, integrativnih sistemih. Pri opisovanju distributivnega procesa v javni upravi je bilo povsem jasno, da morajo biti javni upravitelji na najvišji ravni močni in asertivni. V tem opisu integrativnega procesa je izrazito prednostna visoka stopnja avtonomije na dnu organizacije. Edini način za teoretično prilagoditev temu nasprotju je organizacijska zasnova, v kateri so javni upravitelji na najvišji ravni obravnavani kot zagovorniki politike in pregledovalci splošne politike. Če imajo dokaj visoko toleranco do razlik pri uporabi politike, potem je mogoče domnevati, da lahko vmesne in nižje ravni v organizaciji pri uporabi programov uporabljajo široko interpretacijsko licenco. To prilagajanje je gotovo šibko, vendar so upravni odnosi med višjimi in nižjimi ravnmi stalen problem v javni upravi, reševanje teh problemov pa je v preteklosti običajno teklo v smeri interesov višjih ravni hierarhije v kombinaciji s pododdelki zakonodajnega organa in močnimi interesnimi skupinami. Nova javna uprava išče način, s katerim bi lahko dajala prednost nižjim ravnem organizacije in manj vplivnim manjšinam.

Postopek menjave meja Proces izmenjave meja opisuje splošni odnos med javno upravljano organizacijo ter njenimi referenčnimi skupinami in strankami. Te vključujejo zakonodajne organe, izvoljene izvršilne organe, organizacije pomožnega osebja, stranke (organizirane in individualne) ter organizirane interesne skupine. Proces izmenjave meja opisuje tudi razmerje med ravnmi oblasti v zveznem sistemu. Ker se organizacije v javni upravi znajdejo v konkurenčnem političnem, družbenem in gospodarskem okolju, so nagnjene k iskanju podpore. To dosežejo tako, da najprej poiščejo klientelo, ki lahko igra močno vlogo zagovornika pri zakonodajnem organu, nato razvijejo simbiozo med agencijo in ključnimi odbori ali člani zakonodajnega organa, čemur sledi izgradnja in vzdrževanje čim bolj stalne organizacije. Distributivni in integrativni procesi, ki smo jih pravkar opisali, zahtevajo spremenjene koncepte o tem, kako izvajati izmenjavo meja v

novi javni upravi.²⁰ Prihodnja teorija organizacije bo morala upoštevati naslednji vzorec izmenjave meja. Prvič, potrebno bo bistveno večje sodelovanje strank s strani tistih manjšin, ki doslej niso bile vključene. (Krivično je domnevati, da manjšine še niso vključene kot stranke: kmetje, bančniki in predstavniki težke industrije so manjšine in so dobro vključene stranke. V tem smislu so vse javne organizacije usmerjene v »stranke«.) Ta sprememba verjetno pomeni drugačno vrsto vključenosti. Različico te vrste vključenosti zdaj opažamo v nekaterih naših mestih kot posledico militantnosti in programov skupnostnih akcij ter na kampusih nekaterih univerz. Prednostna oblika sodelovanja prikrajšanih manjšin in strank bi bili rutinirani vzorci komunikacije z decentraliziranimi organizacijami, sposobne sprejemati distributivne odločitve, ki podpirajo interese prikrajšanih manjšin, tudi če je te odločitve težko upravičiti z vidika učinkovitosti ali gospodarnosti.

Na splošen način se tovrstno odločanje pojavlja v času vojne v zvezi z vojaškim odločanjem. Značilna je tudi za vzorce odločanja v programu Apollo Nacionalne uprave za aeronavtiliko in vesolje (National Aeronautics and Space Administration). Ta dva primera sta značilna tudi za programe v primeru nesreče, namenjene reševanju problemov, ki se obravnavajo kot takojšnji in nujni. Vključujeta neke vrste proračunsko načrtovanje za nazaj, pri katerem so za projekt na voljo velike vsote sredstev, pri porabi pa se dopušča veliko svobode. Podrobno računovodstvo se opravi po porabi in ne pred njo, zato je proračunsko načrtovanje za nazaj. V teh pogojih se o tem, kaj je treba storiti in kateri materiali so potrebni, odloča na nižjih ravneh organizacije. Te odločitve se sprejemajo ob predpostavki, da bodo podprte, da bodo potrebna sredstva na voljo in obračunana na višjih ravneh organizacije. To isto logiko bi lahko uporabili tudi v primeru geta. Vzpostavil bi se začasni projekt, v katerem bi vodja in njegovo osebje sodelovali s stalno vzpostavljeno birokracijo v okviru hitrega programa, namenjenega reševanju zaposlitvenih, stanovanjskih, zdravstvenih, izobraževalnih in prometnih potreb prebivalcev tega geta. Odločitve in

postopki enega projekta bi se verjetno zelo razlikovali od odločitev in postopkov drugega, kar bi temeljilo na razlikah v okoliščinah vključenih strank in politično-administrativnih okoljih, s katerimi se srečujejo. Osrednji vodja projekta bi dopuščal razlike v odločitvah in vzorcih porabe na enak način, kot ministrstvo za obrambo in NASA pokrivata svoje izdatke v času krize.

Nevarnost obstaja v težnji, da decentralizirane projekte prevzamejo lokalne pluralistične elite. Primer takšnega prevzema je selektivna služba Združenih držav Amerike. Za izravnavo te težnje je potrebna visoka stopnja vključenosti prikrajšanih manjšin in strank. Kljub temu bo novim nadzornim manjšinam težko preprečiti sistematično diskriminacijo starih nadzornih manjšin. Na podlagi tega opisa razmerja izmenjave meja je verjetno mogoče napovedati, da bodo upravne agencije, zlasti tiste, ki so decentralizirane, vse bolj postajale glavno sredstvo, s katerim določene manjšine najdejo svojo osnovno obliko političnega predstavnštva. Takšna situacija že obstaja v primeru manjšin z velikimi prednostmi in bo morda postala tudi v primeru prikrajšanih manjšin. Sredstva, s katerimi naj bi zagotovili visoko vključenost strank, so problematična. Koncept največje možne udeležbe, čeprav je bil zelo slabo sprejet, je bil verjetno uspešnejši, kot je večina analitikov pripravljena priznati. Največje možno sodelovanje zagotovo ni povečalo učinkovitosti ali gospodarnosti dejavnosti OEO, vendar je, kar je morda najpomembnejše, prebivalcem geta dalo vtis, da imajo možnost vplivati na javno sprejete odločitve, ki so vplivale na njihovo blaginjo. Visoka vključenost strank verjetno pomeni, prvič, zaposlovanje prikrajšanih oseb, kjer je to izvedljivo; drugič, uporabo komisij za pregled strank ali agencij za pregled; tretjič, decentralizirano zakonodajo, kakršno si je prizadevalo šolsko okrožje Brownhill v polemiki o decentralizaciji newyorškega sveta za izobraževanje. Razvoj tega vzorca izmenjave meja pomeni verjeten razvoj novih oblik medvladnih odnosov, zlasti davčnih. Zvezne subvencije za države in mesta ter državne subvencije za mesta se bodo nedvomno povečale in verjetno bolje izenačile.²¹

Poleg tega je verjetno potrebna neka oblika delitve davkov. Zmanjšati je treba temeljno pomanjkljivost prihodkovne zmogljivosti lokalnih oblasti. Uporaba zgoraj opisanih distributivnih in integrativnih procesov verjetno pomeni tudi razvoj novih načinov, s katerimi se upravitelji povezujejo s svojimi zakonodajnimi organi. Izvoljeni uradnik bo verjetno vedno imel za svoj najpomembnejši cilj ohranitev položaja. To pomeni, da mora javna uprava, ki uporablja manj formalne integrativne procese, najti sredstva, s katerimi lahko poveča verjetnost ponovne izvolitve nosilcev funkcij. Uveljavljene centralizirane birokracije to počnejo na različne načine, med katerimi so najbolj znani gradnja in vzdrževanje cest ali drugih investicijskih objektov v okrožju zakonodajalca, ustanavljanje objektov za visoko zaposlenost, kot so zvezne pisarne, okrožna sodišča, policijske postaje in podobno, ter razširjanje gradiva za odnose z javnostmi, ki je naklonjeno sedanjemu zakonodajalcu. Zdi se, da je decentralizirana organizacija še posebej primerna za zagotavljanje tovrstnih storitev za zakonodajalce. Zato si je povsem mogoče predstavljati, da zakonodajalci postanejo močni predstavniki manj hierarhičnih in manj avtoritativnih birokracij.

Socialno-čustveni proces Opisana javna uprava bo zahtevala značilnosti posameznikov in skupin, ki se razlikujejo od sedanjih. Razširjena uporaba usposabljanja za občutljivost, tehnik T (treniranja op.) ali organizacijskega razvoja je združljiva z novo javno upravo. Te tehnike vključujejo zmanjšanje posameznikove odvisnosti od hierarhije, omogočanje, da prenese konflikte in čustva ter jih v določenih okoliščinah celo pozdravi, in priprava na prevzemanje večjega tveganja. Iz prejšnje razprave je razvidno, da so tehnike senzibilizacije vzporedne s pravkar opisanim distributivnim, integrativnim procesom in procesom izmenjave meja. Tehnike socialno-čustvenega usposabljanja so temeljni pripomočki za upravne spremembe. Te tehnike so se doslej uporabljale predvsem za krepitev ali preusmerjanje obstoječih in uveljavljenih birokracij. V prihodnosti je pričakovati, da bodo iste tehnike uporabljene za pomoč pri razvoju decentraliziranih in po možnosti pro-

jektno usmerjenih organizacijskih načinov. Nedavna ocena zunanjega ministrstva Združenih držav Amerike, ki jo je pripravil Chris Argyris, zelo nazorno prikazuje možen vpliv nove javne uprave na organizacijske socialno-čustvene procese.²²

Argyris je ugotovil, da je država družbeni sistem, za katerega so značilne naslednje lastnosti: umik posameznika pred medosebnimi težavami in konflikti; minimalna medosebna odprtost, izenačevanje in zaupanje; umik pred agresivnostjo in bojem; mnenje, da je čustvovanje neučinkovito ali nerazumno; prevlada vodij nad podrejenimi; nezavedanje osebnega vpliva vodij na druge; visoka stopnja skladnosti ob nizki stopnji tveganja ali prevzemanja odgovornosti. Za odpravo teh organizacijskih patologij je Argyris zapisal naslednja priporočila:

1. Opredeliti je treba dolgoročni program sprememb, katerega cilj je spremeniti življenjski sistem državnega ministrstva.
2. Prva faza programa sprememb bi se morala osredotočiti na vedenje in slog vodenja najvišjih udeležencev v State Departmentu.
3. Hkrati z vključevanjem najvišjega vodstva je treba podobne dejavnosti za spremembe začeti izvajati v vseh podenotah, ki kažejo znake, da so pripravljene na spremembe.
4. Procesi organizacijskih sprememb in razvoja, ki jih ustvarjamo, morajo zahtevati enako vedenje in odnos, kot ga želimo privzgojiti v sistemu (prevzemanje več pobude, razširitev odgovornosti, prevzemanje tveganja).
5. Ko dejavnosti organizacijskega razvoja ustvarijo višjo raven vodstvenih sposobnosti in začnejo zmanjševati obrambne mehanizme sistema na področju medosebnih odnosov, je treba udeležencem pomagati, da začnejo ponovno preučevati nekatere formalne politike in dejavnosti State Departmenta, ki trenutno lahko delujejo kot zaviralci organizacijske učinkovitosti (ocenjevanje in vrednotenje zaposlenih, postopek napredovanja,

inšpekcije). Ponovno proučitev je treba izvesti pod vodstvom neposrednih vodij s pomočjo notranjih ali zunanjih svetovalcev.

6. Podobnosti in soodvisnosti med upravo in vsebino je treba bolj jasno izpostaviti in širše sprejeti.
7. Nemudoma je treba povečati notranje zmogljivosti State Departmenta na novih področjih znanja, ki temeljijo na vedenjski znanosti.
8. Razviti bi bilo treba dolgoročne raziskovalne programe, ki raziskujejo morebitno vrednost vedenjskih disciplin za vodenje diplomacije.

Značilnosti zunanjega ministrstva so žal pogoste tudi v organizacijah v javni upravi. Čeprav so Argyrisova priporočila specifična za State department, so pomembna za vse visoko avtoritativne hierarhične organizacije. Čeprav je nova javna uprava zavezana širši družbeni pravičnosti, mora biti iz zgoraj navedenega jasno, da je cilj tudi pravičnejša notranja organizacija.

Zaključki

Iskanje socialne pravičnosti daje javni upravi pravo normativno podlago. Tako kot mnoge vrednostne predpostavke ima tudi družbena pravičnost značaj zavednosti, podobno kot zastava. Toda zagotovo prizadevanje za socialno pravičnost v javni upravi ni nič bolj svetega kot cilji vzgojiteljev, zdravnikov in tako naprej. Kljub temu se zdi, da nova javna uprava pomeni nekaj dobrega. Kakšni so pričakovani rezultati za javno upravo v praksi, ki deluje na takšni normativni podlagi? Prvič, klasična javna uprava je imela na podlagi svojih izraženih ciljev običajno podporo poslovnežev ter razgledanih in izobraženih pripadnikov višjega in srednjega razreda. O tem priča izjemen uspeh gibanja za občinske reforme. Če bo nova javna uprava poskušala upravičiti ali racionalizirati svoje stališče na podlagi družbene pravičnosti, bo morala zamenjati podporo svojih tradicionalnih virov za podporo prikrajsanih manjšin. Nova javna uprava bo še naprej dobivala podporo izo-

braženih in uveljavljenih ljudi, če predpostavimo, da se bo ta družbeni razred vse bolj zavzemal za tiste javne programe, ki krepijo pravičnost. Nova javna uprava bo morala prevzeti tveganje, povezano s takšnim preobratom podpornikov, če bo to potrebno.

Drugič, nova javna uprava bi lahko v svojem prizadevanju za družbeno pravičnost naletela na nasprotovanje, ki ga je v zadnjem desetletju doživelo vrhovno sodišče. To pomeni, da bodo izvoljeni uradniki močno nasprotovali njenemu temeljnemu sodelovanju pri oblikovanju socialne politike. Sodišče je zaradi svoje neodvisnosti manj ranljivo kot uprava. Zato lahko pričakujemo večji zakonodajni nadzor nad upravnimi agencijami in zlasti nad distribucijskimi vzorci teh agencij. Tretjič, nova javna uprava bi lahko spodbujala politični sistem, v katerem izvoljeni uradniki govorijo v imenu večine in privilegiranih manjšin, sodišča in upravni organi pa so zagovorniki prezrtih manjšin. Ker si upravitelji prizadevajo za pravično porazdelitev javnih in zasebnih dobrin, sodišča vse bolj razlagajo ustavo v isti smeri. Sovražnost zakonodajalca do tega delovanja je lahko usmerjena proti upravi preprosto zato, ker je ta bolj ranljiva. Kaj pa nova javna uprava in akademska sfera? Najprej si oglejmo teorijo, nato pa akademijo. Nova javna uprava bo na teorijo organizacije vplivala na različne načine. Poudarjena bo edinstvenost javne organizacije. Notranje upravno vedenje je močna stran šole splošne uprave in temelj velikega dela tega, kar je zdaj znano kot teorija organizacije, bo del znanstvene javne uprave, vendar bo manj osrednjega pomena. Osrednje mesto v javni upravi bo zavzel poudarek na distributivnih procesih in procesih, opisanih zgoraj.

Kvantitativno usmerjeni teoretiki javnih organizacij se bodo verjetno usmerili v ekonomijo blaginje ali jo vsaj študirali. Dejansko si je mogoče predstavljati, da bodo ti teoretiki izvajali model ali paradigmo družbene pravičnosti, ki bo popolnoma enako trdna kot tržni model ekonomistov. Ker je družbena pravičnost povzdignjena v najvišji cilj, podobno kot je v ekonomiji

obravnavan dobiček, je oblikovanje modelov razmeroma preprosto. Lahko bi na primer razvili teorije maksimizacije enakosti, enakosti na dolgi in kratki rok, elastičnosti enakosti in tako naprej. Teorija in raziskave, o katerih poroča revija *Public Choice*, omogočajo vpogled v ta verjetni razvoj. To delo trenutno opravljajo predvsem ekonomisti, ki večinoma poskušajo razviti različice tržnega modela ali pojmovanja maksimizacije individualne koristnosti. Teoretiki javnih organizacij, ki so zavezani socialni pravičnosti, bi lahko veliko prispevali z oblikovanjem modelov, ki bi bili manj vezani na tržna okolja ali maksimizacijo individualne koristi in bolj na pravično razdelitev in dostop do javnih in zasebnih dobrin različnih skupin ali kategorij ljudi. Če bi razvili popoln model pravičnosti, bi bilo mogoče precej natančno oceniti verjetne rezultate alternativnih politik glede na to, ali alternativa krepi ali zmanjšuje pravičnost. Sisteme zajamčenega letnega dohodka, negativnega davka na dohodek, začetnega uvajanja, zaposlitvenih oddelkov in podobno bi lahko ocenili glede na njihov potencial za maksimiranje pravičnosti.

Manj kvantitativno, a še vedno vedenjsko naravnani teoretiki javnih organizacij se bodo verjetno usmerili v smer Kirkhartovega »povezanega modela«. Gibali bi se v smeri sociologije, antropologije in psihologije, zlasti v njihovih eksistencialnih različicah, medtem ko se bodo kvantitativno usmerjeni verjetno gibali v smeri ekonomije, kot je opisano zgoraj. In seveda bodo številni teoretiki javnih organizacij ostali pri zmernih teorijah: kot so vloga, skupina, komunikacija, odločitve in podobno in ne bodo stopili pod streho vélikih teorij, kot so povezani model, model socialne enakosti ali tako imenovani sistemski model. Kaj nova javna uprava pomeni za akademijo? Nekaj je povsem jasno: zdaj poznamo velikkansko razliko med javno upravo in javno službo. Prvo sestavljajo splošni strokovnjaki za javno upravo in nekaj pomožnih uslužbencev (sistemaska analiza, proračun ...), drugo pa strokovnjaki, ki vodijo šole, policijo, sodišča, vojsko, socialne agenci-

je ... Progresivni programi javne uprave na akademiji bodo zgradili trdne in trajne mostove do strokovnih šol, kjer se usposablja večina javnih uslužbencev. Na nekaterih šolah bo pojem javne uprave kot drugega poklica za javno zaposlene odvetnike, učitelje in socialne delavce postal resničnost. Nekateri programi javne uprave bodo verjetno postali precej bolj filozofski in normativni, drugi pa se bodo bolj usmerili v kvantitativne tehnike upravljanja. Oba programa sta potrebna in oba bosta prispevala k izboljšanju. V obeh vrstah šol se bo zagotovo vrnila analiza politik. Današnjemu študentu je vse manj pomembno dobro upravljanje zaradi samega sebe. Analiza politik, tako logična kot analitično ostrejša, bo na dnevnem redu. Akademski programi javne uprave običajno niso veljali za posebej vznemirljive. Nova javna uprava ima priložnost, da to spremeni. Programi, ki si odkrito prizadevajo pritegniti in ustvarjati nosilce sprememb ali kratkovidne radikalce, so svetlobna leta oddaljeni od podobe POSDCORB. In mnogi smo za to hvaležni.

OPOMBE

1. Herbert Kaufman, *Administrative Decentralization and Political Power*, Pub. Adm. Rev. (januar-februar, 1969): 3-15.
2. Frederick Mosher in John C. Honey se spopadata z vprašanjem relativne vloge poklicnih strokovnjakov v primerjavi z generalističnim administratorjem v javnih organizacijah. Glej Frederick Mosher, *Democracy and the Public Service* (New York: Oxford University Press, 1968), str. 99-133. Glej tudi John C. Honey, *Poročilo: Honey, Visokošolsko izobraževanje za javno službo*, Pub. Adm. Rev. (november 1967).
3. Dwight Waldo, *Obseg teorije javne uprave*, v: *Theory and Practice of Public Administration*: (Ljubljana, 2014): Področje uporabe, cilji in metode, ur. James C. Charlesworth (Philadelphia, Pa.: The

- American Academy of Political and Social Sciences, oktober 1968), str. 1-26.
4. Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967).
 5. Glej zlasti Charles L. Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1969).
 6. Na to jasno kaže splošna skrb za socialno pravičnost, izražena v esejih v knjigi Raymond A. Bauer, *Social Indicators* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1967).
 7. Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little, Brown, 1964); Charles Lindblom, *The Intelligence of Democracy* (New York: Glencoe Free Press, 1966).
 8. Glej zlasti James March in Herbert Simon, *Organizations* (New York: John Wiley and Sons, 1963).
 9. Glej zlasti Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations* (New York: Glencoe Free Press, 1961).
 10. To še posebej ponazarja izmenjava mnenj, do katere je prišlo na neformalnem zasedanju konference Minnowbrook. Več udeležencev konference je razpravljalo o napakah v strategiji in politiki pri delovanju Urada Združenih držav za gospodarske priložnosti. Pri tem so posploševali in poskušali ugotoviti, kako bi lahko organizacije, kot je Urad za gospodarsko rast, postale učinkovitejše. Podanih je bilo več verjetnih vzročnih trditev, ki so bile odločno podprte. Nato je mlad, a uveljavljen politolog pripomnil, da vzročnih trditev ni mogoče podpreti z enim samim primerom. Za resnične korelacije statistične pomembnosti je potrebno vsaj trideset primerov. Odgovor se je glasil: »Ali javna uprava nima kaj predlagati, dokler nimamo tridesetih uradov za javno upravo? Ali si lahko privoščimo trideset uradnih odredb, preden se naučimo, kaj je šlo pri prvi narobe? Ali se s tem, ko se skrivamo v svojih analitičnih in kvantitativnih zatočiščih, ne odrekammo odgovornosti, da bi predlagali načine, kako bi drugi operativni program ali njegov ekvivalent izboljšal prvega?«
 11. Za dober bibliografski esej na to temo glej John H. Fenton in Donald W. Chamberlayne, *The Literature Dealing with the Relationships between Political Process, Socioeconomic Conditions and Public Policies in the American States: A Bibliographic Essay*, Polity (pomlad, 1969): 388-404.
 12. Pravičnost je zdaj glavno vprašanje na sodiščih. Državlani vlagajo tožbe proti vladam na vseh ravneh na podlagi klavzule o enakem varstvu zakonov, v katerih zatrjujejo nepravičnost pri razdeljevanju. Sodišča so doslej zavzela zmerno stališče glede enakosti na področju izobraževanja in socialnega varstva. Glej John E. Coons, William H. Clune in Stephen D. Sugarman, *Educational Opportunity: A Workable Constitutional Test for State Structures*, California Law Review (april 1969): 305-421.
 13. Aaron Wildavsky, op. cit.
 14. March in Simon, op. cit.; Downs, op. cit.; James L. Price, *Organizational Effectiveness* (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1968).
 15. Victor Thompson, *Modern Organization* (New York: Alfred A. Knopf, 1961); Robert V. Presthus, *The Organizational Society* (New York: Alfred A. Knopf, 1962); Downs, op. cit.
 16. David I. Cleland in William R. King, *Systems Analysis and Project Management* (Sistemska analiza in projektno vodenje). (New York: McGraw-Hill, 1968); David I. Cleland in William R. King, *Systems, Organizational, Analysis, Management: A Book of Readings* (New York: McGraw-Hill, 1969); George A. Steiner in William G. Ryan, *Industrial Project Management* (New York: Macmillan, 1968); John Stanley Baumgartner, *Project Management* (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1963).

17. H. George Frederickson in Henry J. Anna, *Bureaucracy and the Urban Poor*, mimeografija.
18. Rensis Likert, *New Patterns of Management* (New York: McGraw-Hill, 1961); Orion White, *The Dialectical Organization*: (Dialektični sistem: alternativa birokraciji, Pub. Adm. Rev. (januar-februar, 1969): 32-42.
19. Kaufman, op. cit.
20. James Thompson, *Organizacije v akciji* (New York: McGraw-Hill, 1967).
21. Deil S. Wright, *Federal Grants-in-Aid*: (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1968).
22. Chris Argyris, *Nekateri vzroki organizacijskih neučinkovitosti v State Departmentu*, [Center for International Systems Research, Occasional Paper No. 2] (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, november, 1966).

Dileme v splošni teoriji načrtovanja¹

Horst W. J. Rittel in Melvin M. Webber

Iskanje znanstvenih podlag za soočanje s problemi socialne politike je zaradi njihove narave gotovo neuspešno. Gre za težko rešljive probleme, medtem ko se je znanost razvila za reševanje lažje obvladljivih. Problemov politike ni mogoče dokončno opisati. Poleg tega v pluralistični družbi ne obstaja nič takega kot nesporno javno dobro; ni objektivne opredelitve pravičnosti; politike, ki se odzivajo na družbene probleme, ne morejo biti smiselno pravilne ali napačne; o optimalnih rešitvah družbenih problemov nima smisla govoriti, če pred tem ne postavimo strogih pogojev. Še huje, rešitev v smislu dokončnih in objektivnih odgovorov ni.

George Bernard Shaw je to ugotovil že pred nekaj leti, v sodobnem času pa je ljudski protest postal že družbeno gibanje. Shaw je trdil, da je vsak poklic zarota proti laikom. Sodobne javnosti se odzivajo, kot da so prišle do istega odkritja. Zdi se, da je le malo sodobnih strokovnjakov imunih na ljudski napad, pa naj gre za socialne delavce, vzgojitelje, hišnike, javne zdravstvene delavce, policiste, urbaniste, inženirje avtocest ali zdravnike. Stranke nam sporočajo, da jim niso všeč izobraževalni programi, ki jih ponujajo šolniki, sanacijski projekti, ki jih predlagajo agencije za obnovo mest, postopki policije pri izvajanju zakonov, upravno ravnanje agencij za socialno varstvo, lokacije avtocest in tako naprej. Na sodiščih, ulicah in v političnih kampanjah slišimo vse glasnejše javne proteste proti strokovnim di-

agnozam, proti strokovno zasnovanim vladnim programom, proti strokovno potrjenim standardom za javne storitve. Zdi se nenavadno, da ta napad prihaja v času, ko strokovnjaki na področju socialnih storitev začenjajo pridobivati poklicne kompetence. Morda se zdi, da je naša javnost nedorasla, saj je odobravala profesionalizem, ko je bil v resnici le preoblečen amaterizem, in obsoja profesionalizem, ko se zdi, da smo končno postali dobri pri svojem delu. Čeprav reakcija laične javnosti morda preseneča, so za tem vzgibom zagotovo stali tudi strokovnjaki sami.

Nekatere vzroke za konflikt so povzročili intelektualci sami. Antiprofesionalno gibanje delno izhaja iz rekonceptualizacije strokovne naloge. Ima značaj zgodovinskih imperativov, tj. s potekom družbenih dogodkov so se pojavile razmere, ki zahtevajo drugačne načine posredovanja. Nekoč je bilo videti, da je naloga strokovnjaka reševanje različnih problemov, ki so se zdeli opredeljivi, razumljivi in konsenzualni. Najeli so ga, da bi odpravil razmere, ki jih je prevladujoče mnenje ocenjevalo kot nezaželene. Njegovo delo je bilo seveda precej spektakularno; sodobno mesto in sodobna mestna družba sta čista dokaza strokovne spretnosti. Ulice so asfaltirane in ceste povezujejo vse kraje; hiše dajejo zavetje skoraj vsem; ogrožujočih boleznih skorajda ni več; čista voda je speljana v skoraj vsako stavbo; sanitarna kanalizacija odvaja odpadke; šole in bolnišnice služijo skoraj vsem soseskam in tako naprej. Dosežki preteklega stoletja na tem področju so resnično fenomenalni, ne glede na to, kako skromne so bile želje nekaterih ljudi.

Toda zdaj, ko smo se spopadli s temi razmeroma enostavnimi problemi, smo se posvetili drugim, ki so veliko bolj trdovratni. Teste učinkovitosti, ki so bili nekoč uporabljeni kot merilo uspešnosti, bremenijo nova skrb, kakšne bodo posledice glede pravičnosti. Navidezno soglasje, ki je morda omogočalo reševanje problemov porazdelitve, se zmanjšuje zaradi vse večjega zavedanja o pluralizmu

¹Vir: s prijaznim dovoljenjem Springer Science+Business Media: Working Papers from the Urban & Regional Development, University of California-Berkeley; tudi v Policy Sciences 4 (1973), 155-169.

naroda in razlikovanju vrednot, ki spremlja pluralno javnost. Profesionalizirani spoznavni in poklicni slogi, ki so bili izpopolnjeni v prvi polovici tega stoletja in so temeljili na Newtonovi mehanistični fiziki, niso prilagojeni sodobnim konceptom medsebojno delujočih odprtih sistemov in skrbi za pravičnost. Vse večja občutljivost za posledice, ki valujejo po sistemskih omrežjih, in za vrednostne posledice je povzročila ponovno preverjanje sprejetih vrednot in iskanje nacionalnih ciljev. Zdi se, da se vse bolj zavedamo šibke opore v podpornem sistemu strokovnjaka na stičišču, kjer se srečujejo oblikovanje ciljev, opredelitev problemov in vprašanja enakosti. Ta vprašanja bi radi obravnavali po vrsti.

I. Oblikovanje ciljev

Iskanje jasnih ciljev se je začelo z začetkom šestdesetih let prejšnjega stoletja. Charles J. Hitch je v publikaciji RAND iz leta 1960 pozval: »Naučiti se moramo gledati na naše cilje tako kritično in strokovno, kot gledamo na naše modele in druge vhodne podatke.«² Kasnejše delo na področju sistemske analize je to priporočilo ponovno potrdilo. Ljudje na različnih področjih so bili spodbujeni, da sisteme, s katerimi so se ukvarjali, ponovno opredelijo v sintaksi glagolov in ne samostalnikov, da se vprašajo: »Kaj sistemi počnejo?« in ne »Iz česa so narejeni?« in nato postavijo najtežje vprašanje: »Kaj bi morali ti sistemi početi?« Tudi leto 1960 se je začelo z objavo knjige *Goals for Americans*, poročila komisije predsednika Eisenhowerja o nacionalnih ciljih.³ Sledil je val podobnih prizadevanj. Odbor za gospodarski razvoj je naročil nadaljnji pregled. To so storili tudi inštitut Brookings, Ameriška akademija znanosti in umetnosti ter predsednik Nixon prek svojega nacionalnega raziskovalnega štaba za cilje. Vendar so to morda le najbolj očitni poskusi razjasnitve nacionalnih usmeritev.⁴

Morda so bila v ZDA bolj značilna prizadevanja za uvedbo PPBS, ki zahteva razlago zelenih rezultatov, in nedavni poskusi vzpostavitve sistemov socialnih kazalnikov, ki so dejansko nadomestki za izjave o zelenih pogojih. Izkazalo se je, da je oba sistema zelo tež-

ko, če ne celo nemogoče, spraviti v delovanje. Čeprav je bilo v nekaterih civilnih agencijah opisanih nekaj manjših zgodb o uspehu, so ti še vedno redki. Izkazalo se je, da je iskanje ciljev izredno trdovratna naloga. Ker je iskanje ciljev ena od osrednjih funkcij načrtovanja, se bomo kmalu vprašali, zakaj je to tako. V času, ko so potekali ti formalizirani poskusi odkrivanja skritih ciljev, je narod zajel upor temnopoltih, nato upor študentov in še vsesplošni upor proti vojni, pred kratkim pa še potrošniško in okoljevarstveno prebujenje. Vsa ta gibanja so udarjala po sistemskih procesih, ki so se skrivali v sodobni ameriški družbi. Udeleženci teh uporov so v slogu, ki se precej razlikuje od sloga sistemskih analitikov in predsedniških komisarjev, skušali prestrukturirati sisteme vrednot in ciljev, ki vplivajo na porazdelitev družbenih proizvodov in oblikujejo usmeritve nacionalne politike.

Sistemska analiza, komisije za cilje, PPBS, socialni kazalniki, upori, program za revščino, vzorčna mesta, skrb za kakovost okolja in kakovosti mestnega življenja, iskanje novih religij med sodobno mladino in vse večja privlačnost ideje o načrtovanju – vse naštetu se zdi, da je vodilo v skupno prizadevanje. Vsak na svoj poseben način zahteva razjasnitev ciljev, ponovno opredelitev problemov, spremembo vrstnega reda prednostnih nalog, da bi ustrezale zastavljenim ciljem, oblikovanje novih vrst ukrepov, usmerjenih k ciljem, preusmeritev poklicev k rezultatom poklicnih dejavnosti in ne k vložkom vanje ter nato preporazporeditev rezultatov vladnih programov med konkurenčne javnosti.

Zdi se, da je v ameriški misli različna iskanja instrumentov za določanje smeri spodbujal globok tok optimizma. Toda hkrati tradicionalno vero Američanov v zagotovljen napredek spodkopavajo isti valovi, ki spodkopavajo stara prepričanja o inherentni dobroti družbenega reda in o intrinzični dobrotljivosti zgodovine. Optimizem je mrtev. Njegovo mesto zaseda novo pojmovanje prihodnje zgodovine, ki zavrača historizem in išče načine, kako izkoristiti intelektualne in iznajditeljske sposobnosti ljudi. To prepričanje se pojavlja v dveh povsem nasprotujočih si oblikah.

Po eni strani obstaja prepričanje v »ustvarjalnost« ali neomejeno oblikovanje prihodnje zgodovine s pomočjo načrtovalskega intelekta - s sklepanjem, racionalno razpravo in civiliziranim pogajanjem. Hkrati pa so glasni tudi zagovorniki »pristopa čutenja«, sočutnega vključevanja in dramatičnega ukrepanja, celo oživljanja mistike, s ciljem premagati Sistem, ki je viden kot izvor bede in trpljenja.

Razsvetljenstvo bo morda ob koncu 20. stoletja v celoti dozorelo ali pa bo pristalo na smrtni postelji. Zdi se, da mnogi Američani verjamejo, da lahko izpopolnimo prihodnjo zgodovino da lahko namerno oblikujemo prihodnje izide v skladu s svojimi željami ali pa prihodnje zgodovine ne bo. Nekateri so prišli do globokega pesimizma, drugi pa do resignacije. Zanje se je izkazalo, da je načrtovanje velikih družbenih sistemov nemogoče brez izgube svobode in pravičnosti. Zato bi moral biti zanje končni cilj načrtovanja anarhija, saj bi si morali prizadevati za odpravo vladavine nad drugimi. Še ena skupina je prišla do zaključka, da sta svoboda in pravičnost razkošje, ki si ju sodobna družba ne more privoščiti, in da ju je treba nadomestiti s kibernetiko izvedljivimi vrednotami. Profesionalizem je bil razumljen kot eno glavnih orodij popolnosti, sredstvo, ki ohranja tradicionalni ameriški optimizem. Vsak poklic, ki temelji na sodobni znanosti, je bil zasnovan kot sredstvo, s katerim se uporablja znanje znanosti. Vsak poklic je bil dejansko obravnavan kot podmožica inženirstva. Načrtovanje in nastajajoče znanosti o politiki so med bolj optimističnimi poklici. Njihovi predstavniki nočejo verjeti, da je načrtovanje za izboljšanje stanja nemogoče, ne glede na to, kako resni so njihovi pomisleki o ustreznosti preteklih in sedanjih načinov načrtovanja. Niso opustili upanja, da je mogoče instrumente izpopolnjevanja izpopolniti. To stališče želimo preučiti, da bi se vprašali, ali so socialni poklici usposobljeni za to, kar se od njih pričakuje.

II. Opredelitev problema

V industrijski dobi je idejo načrtovanja, podobno kot idejo profesionalizma, obvladovala vsesplošna ideja učinkovitosti. Iz fizike

18. stoletja, klasične ekonomije in načela najmanjših sredstev je bila učinkovitost razumljena kot stanje, v katerem je mogoče določeno nalogo opraviti z majhnimi vložki virov. To je bila močna ideja. Dolgo časa je bila vodilni koncept gradbeništva, gibanja za znanstveni menedžment, velikega dela sodobnih operacijskih raziskav; še vedno pa je prisotna v sodobni vladi in industriji. Ko se je povezala z idejo načrtovanja, je postala prevladujoča tudi tam. Načrtovanje se je takrat obravnavalo kot proces rešitve problemov, ki jih je mogoče poceni namestiti in upravljati. Ker je bilo v zgodnjem industrijskem obdobju dokaj enostavno doseči soglasje o naravi problemov, je bilo to nalogo mogoče dodeliti tehnično usposobljenim, ki jim je bilo mogoče zaupati, da bodo dosegli poenostavljen cilj. V vsakdanjem delovnem okolju smo se lahko zanesli na strokovnjaka za učinkovitost, ki je diagnosticiral težavo in jo nato rešil, hkrati pa zmanjšal vložke virov v vse, kar smo delali.

V zadnjih letih smo o nalogi načrtovanja začeli razmišljati na različne načine. Naučili smo se vprašati, ali je to, kar počnemo, pravilno. To pomeni, da smo se naučili postavljati vprašanja o rezultatih ukrepov in postavljati problemske izjave v vrednotenjskih okvirih. Na družbene procese smo se naučili gledati kot na povezave, ki povezujejo odprte sisteme v velike in medsebojno povezane mreže sistemov, tako da rezultati enega sistema postanejo vhodi za druge. V tem strukturnem okviru je postalo manj očitno, kje so središča problemov, in manj očitno, kje in kako naj posredujemo, tudi če slučajno vemo, katere cilje želimo doseči. Zdaj smo občutljivi na posledice, ki jih povzroči ukrep za reševanje težav, usmerjen v katero koli vozlišče v omrežju, in nismo več presenečeni, če ugotovimo, da povzroči težave večje resnosti v nekem drugem vozlišču. Tako smo bili prisiljeni razširiti meje sistemov, s katerimi se ukvarjamo, in poskušamo internalizirati te zunanje vplive.

To je bil poklicni slog sistemskih analitikov, ki so jih običajno obravnavali kot predhodnike univerzalnih reševalcev problemov. Prvi sistemski analitiki so se z arogantno samozavestjo razglašali za pripravljene, da se lotijo zaznanega problema kogar koli, dia-

gnostično odkrijejo njegovo skrito naravo in potem, ko so razkrili njegovo pravo naravo, spretno odstranijo njegove temeljne vzroke. Dve desetletji izkušenj sta izčrpali njihovo samozavest. Ti analitiki spoznavajo, kako malo uporaben je njihov model, saj so se tudi sami znašli v diagnostičnih težavah, ki so pestile njihove stranke. Zdaj se vsi začenjamo zavedati, da je ena od najtežje rešljivih težav opredelitev težav (vedeti, kaj razlikuje opazovano stanje od želenega stanja) in iskanje težav (ugotoviti, kje v zapletenih vzročno-posledičnih mrežah se težave dejansko skrivajo). Enako težko rešljiv je tudi problem določanja ukrepov, ki bi lahko učinkovito zmanjšali vrzel med tem, kar je, in tem, kar naj bi bilo. Ker si prizadevamo izboljšati učinkovitost ukrepov za doseganje cenjenih rezultatov, ker se sistemske meje raztezajo in ker postajamo vse bolj izpopolnjeni glede zapletenega delovanja odprtih družbenih sistemov, je vse težje uresničiti zamisel o načrtovanju.

Mnogi si zdaj predstavljajo, kako bi deloval idealiziran sistem načrtovanja. Vidijo ga kot neprekinjen kibernetični proces upravljanja, ki vključuje sistematične postopke za nenehno iskanje ciljev; prepoznavanje problemov; napovedovanje neobvladljivih kontekstualnih sprememb; izumljanje alternativnih strategij, taktik in časovno zaporednih ukrepov; spodbujanje alternativnih in verjetnih sklopov ukrepov in njihovih posledic; vrednotenje alternativno napovedanih rezultatov; statistično spremljanje tistih pogojev javnosti in sistemov, ki se ocenjujejo kot pomembni; posredovanje informacij v simulacijo in kanale odločanja, da se lahko popravijo vse napake v istočasno delujočem procesu upravljanja. Ta sklop korakov je vsem nam znan, saj obsega to, kar pomeni sodobni klasični model načrtovanja. Vendar pa se zavedamo, da je tak sistem načrtovanja nedosegljiv, čeprav se mu poskušamo približati. Vprašljivo je celo, ali je tak sistem načrtovanja zaželen.

III. Težave pri načrtovanju so hude

Veliko ovir nam preprečuje, da bi izpopolnili tak sistem načrtovanja in upravljanja: teori-

ja je nezadostna za ustrezno napovedovanje; naša inteligenca ne zadostuje našim nalogam; zaradi pluralnosti ciljev, ki jih imajo različne politike, je nemogoče slediti enotnim ciljem in tako naprej. Težave, povezane z racionalnostjo, so trdovratne in doslej se nam ni uspelo izvit iz njihove mreže. Deloma tudi zato, ker klasična paradigma znanosti in inženirstva, ki je podlaga sodobnega profesionalizma, ni uporabna za probleme odprtih družbenih sistemov. Menimo, da je eden od razlogov, zakaj javnost napada družbene poklice, ta, da kognitivni in poklicni slogi tistih poklicev, ki posnemajo kognitivni slog znanosti in poklicni slog inženirstva, preprosto niso bili uspešni pri reševanju širokega spektra družbenih problemov. Laične stranke se pritožujejo, ker načrtovalcem in drugim strokovnjakom ni uspelo rešiti problemov, za katere so trdili, da jih lahko. Mislimo, da so bili družboslovci zavedeni, da lahko postanejo uporabni znanstveniki, da lahko rešujejo probleme na načine, s katerimi znanstveniki rešujejo svoje. Napaka je bila resna. Vrste problemov, s katerimi se ukvarjajo načrtovalci reševanja družbenih problemov, se po svoji naravi razlikujejo od tistih, s katerimi se ukvarjajo znanstveniki in morda nekateri izmed inženirjev. Za razliko od problemov v naravoslovju, ki so opredeljeni in ločljivi ter imajo dostopne rešitve, ki jih je mogoče najti, so problemi vladnega načrtovanja in še posebej družbenega načrtovanja ali načrtovanja politik slabo opredeljeni, njihova rešitev pa je odvisna od izmuzljive politične presoje. (Družbeni problemi niso nikoli rešeni, v najboljšem primeru se rešujejo znova in znova.) Dovolite, da s pomočjo karikature pojasnimo razliko. Problemi, na katere se znanstveniki in inženirji običajno osredotočajo, so večinoma obvladljivi ali lahko rešljivi. Za primer vzemimo matematični problem, na primer reševanje enačbe, nalogo organskega kemika pri analizi strukture nezane spojine ali šahista, ki skuša v petih potezah doseči mat. Pri obojih je naloga jasna in na koncu tudi, ali so bili problemi rešeni ali ne.

V nasprotju s tem pa trdovratni problemi nimajo nobene od teh pojasnjevalnih lastnosti in vključujejo skoraj vsa vprašanja javne

politike ne glede na to, ali gre za lokacijo avtoceste, prilagoditev davčne stopnje, spremembo šolskih učnih načrtov ali spopadanje s kriminalom. Načrtovalske probleme, torej tiste zapletene, odlikuje vsaj deset razlikovalnih lastnosti, na katere morajo biti načrtovalci še posebej pozorni in o katerih bomo podrobno govorili. Kot boste videli, jih imenujemo »zapletene« ne zato, ker bi bile te lastnosti same po sebi etično obsojanja vredne. Izraz »zapletene« uporabljamo v pomenu, ki je podoben »zlobnim« (v nasprotju z »dobronamernimi«) ali »začaranim« (kot začaran krog) ali »prebrisanim« (kot škrat) ali »agresivnim« (kot lev, v nasprotju z krotkostjo jagnjeta). Ne nameravamo osebificirati teh lastnosti družbenih sistemov z nakazovanjem zlonamernih namenov. Vendar pa se boste morda strinjali, da postane moralno sporno, če načrtovalec obravnava zapleten problem, kot da bi bil enostaven, ali če prehitro poskuša zapleten problem ukrotiti, ali če noče priznati inherentne zapletenosti družbenih problemov.

1. Ne obstaja dokončna formulacija hudega problema.

Za katerikoli ukročeni problem je mogoče navesti izčrpno formulacijo, ki vsebuje vse informacije, ki jih reševalec potrebuje za razumevanje in reševanje problema, če se seveda pozna na svoj posel. To pa ni mogoče pri težavnih problemih. Informacije, ki so potrebne za razumevanje problema, so odvisne od zamisli za njegovo reševanje. To pomeni, da je treba za dovolj podroben opis težko rešljivega problema vnaprej pripraviti izčrpen seznam vseh možnih rešitev. Razlog za to je, da je vsako vprašanje, ki zahteva dodatne informacije, odvisno od razumevanja problema in njegove rešitve, ki tečeta sočasno. Zato je za predvidevanje vseh vprašanj (za vnaprejšnje predvidevanje vseh informacij, potrebnih za rešitev) potrebno poznavanje vseh možnih rešitev.

Razmislimo, kaj bi bilo potrebno pri ugotavljanju narave problema revščine. Lahko se vprašamo, če revščina pomeni nizek dohodek in če odgovorimo pritrdilno, kateri so dejavniki nizkega dohodka. Ali je to pomanjkanje nacionalnega in regionalnega

gospodarstva ali pomanjkanje kognitivnih in poklicnih spretnosti delovne sile? Če gre za slednje, morata opredelitev problema in njegova rešitev vključevati izobraževalne procese. Obenem se moramo vprašati, v katerem delu izobraževalnega sistema tiči resnična težava in hkrati, kako izboljšati izobraževalni sistem. Lahko najdemo problem revščine v pomanjkljivem telesnem in duševnem zdravju in če je tako, moramo te etiologije dodati v naš paket informacij in poiskati verodostojen vzrok v zdravstvenih službah. Ko govorimo o revščini, ne pozabimo na družbeno prezrtost, prostorsko dislociranost, težave z identiteto ega, pomanjkljive politične in socialne veščine. Če lahko težavo formuliramo tako, da jo pripeljemo do nekaterih vrst virov, tako da lahko lociramo mesto težave, so prepoznani temeljni vzroki razlik med stanjem, ki je, in stanjem, ki bi moralo biti. Nato lahko oblikujemo tudi rešitev. Najti težavo je torej isto kot najti rešitev; težave ne moremo opredeliti, dokler ne najdemo rešitve. Formulacija trdovratnega problema je problem. Postopek oblikovanja problema in snovanja rešitve (ali ponovne rešitve) sta identična, saj je vsaka specifikacija problema specifikacija smeri, v kateri se bo obravnaval. Če prepoznamo pomanjkljive storitve na področju duševnega zdravja kot problem, potem je specifikacija rešitve povsem trivialna - izboljšanje storitev na področju duševnega zdravja. Če v naslednjem koraku razglasimo pomanjkanje skupnostnih centrov za eno od pomanjkljivosti sistema storitev za duševno zdravje, potem je pridobitev skupnostnih centrov naslednja specifikacija rešitve. Če gre za neustrezno obravnavo v skupnostnih centrih, je lahko specifikacija rešitve izboljšano terapevtsko usposabljanje osebja in tako naprej.

Ta lastnost osvetljuje uporabnost znanega systemskega pristopa pri obravnavi zahtevnih problemov. Klasični systemski pristop vojaških in vesoljskih programov temelji na predpostavki, da je mogoče projekt načrtovanja organizirati v ločenih fazah. Vsak učenik systemskega inženirstva se začne z naštevanjem teh faz: razumevanje težav ali misije, zbiranje informacij, analiza informacij, sinteza informacij in čakanje na ustvarjalni pre-

skok, izdelava rešitve ali podobno. Vendar pa tovrstna shema pri zahtevnih vprašanjih ne deluje. Problema ni mogoče razumeti, ne da bi poznali njegov kontekst; informacij ni mogoče smiselno iskati brez usmeritve v koncept rešitve; ni mogoče najprej razumeti, nato pa reševati. Sistemski pristop prve generacije je neprimeren za reševanje zahtevnih problemov. Pristopi druge generacije bi morali temeljiti na modelu načrtovanja kot argumentiranega procesa, med katerim se med udeleženci postopoma oblikuje podoba problema in rešitve kot rezultat nenehnega presojanja, ki je predmet kritičnega argumentiranja. V sistemskem pristopu prve generacije imajo pomembno vlogo metode operacijskega raziskovanja, ki postanejo operative šele potem, ko so najpomembnejše odločitve že sprejete, tj. ko je problem že ukročen. Vzemimo optimizacijski model. Tu so potrebni vhodni podatki, kot so opredelitev prostora rešitev, sistem omejitev in merilo uspešnosti kot funkcija spremenljivk načrtovanja in kontekstualnih spremenljivk. Toda določitev in omejevanje prostora rešitev ter konstruiranje merila uspešnosti sta zahrbtni del problema. Zelo verjetno je bolj bistven kot preostali koraki iskanja rešitve, ki je optimalna glede na mero uspešnosti in sistem omejitev.

2. Zahrbtni problemi nimajo pravila, ki bi jih ustavilo

Pri reševanju šahovskega problema ali matematične enačbe reševalec ve, kdaj je opravil svoje delo. Obstajajo merila, ki povedo, kdaj je bila najdena rešitev. Pri problemih načrtovanja pa ni tako. Ker je (v skladu s predlogom 1) proces reševanja problema identičen procesu razumevanja njegove narave, ker ni meril za zadostno razumevanje in ker ni koncev vzročnih verig, ki povezujejo medsebojno delujoče odprte sisteme, lahko bodoči načrtovalec vedno poskuša narediti bolje. Nekaj dodatnih prizadevanj lahko poveča možnosti za iskanje boljše rešitve. Načrtovalec preneha z delom na težavnem problemu, vendar ne iz razlogov, ki so neločljivo povezani z logiko problema. Preneha zaradi razlogov, ki so izven problema, zmanjka mu časa, denarja ali potrplje-

nja. Na koncu lahko reče, da je rešitev dovolj dobra ali da je to najboljše, kar lahko naredi v okviru omejitev projekta.

3. Rešitve zahtevnih problemov niso pravilne ali napačne, ampak dobre ali slabe

Obstajajo konvencionalna merila za objektivno odločitev, ali je ponujena rešitev enačbe ali predlagana strukturna formula kemijske spojine pravilna ali napačna. Neodvisno jih lahko preverijo druge usposobljene osebe, ki so seznanjene z uveljavljenimi merili, in odgovor je običajno nedvoumen. Pri načrtovanju zahtevnih problemov ni pravih ali napačnih odgovorov. Običajno je veliko strank enako usposobljenih, zainteresiranih in/ali upravičenih do presojanja rešitev, čeprav nobena nima pooblastil za določitev formalnih pravil odločanja za ugotavljanje pravilnosti. Njihove presoje se bodo verjetno zelo razlikovale v skladu z njihovimi skupinskimi ali osebnimi interesi, posebnimi vrednostnimi sklopi in ideološkimi nagnjenji. Njihove ocene predlaganih rešitev so izražene kot dobre ali slabe ali, kar je bolj verjetno, kot boljše ali slabše ali zadovoljive ali dovolj dobre.

4. Rešitev hudega problema ne more biti takoj in ne more biti dokončno preizkušena

Pri rešljivih problemih lahko na kraju samem ugotovimo, kako dober je bil poskus rešitve. Natančneje, preizkus rešitve je v celoti pod nadzorom pešice ljudi, ki se ukvarjajo s problemom in jih zanima. Pri zahtevnih problemih pa bo vsaka rešitev po izvedbi povzročila valove posledic v daljšem neomejenem časovnem obdobju. Poleg tega lahko naslednji dan posledice rešitve prinesejo povsem nezaželene posledice, ki odtehtajo načrtovane ali do zdaj dosežene prednosti. V takih primerih bi bilo bolje, če načrta ne bi nikoli izvedli. Celotnih posledic ni mogoče oceniti, dokler se valovi posledic popolnoma ne iztečejo, vseh valov pa ne moremo vnaprej ali v omejenem časovnem obdobju zasledovati skozi vsa prizadeta življenja.

5. Vsaka rešitev zahtevnega problema je enkratna operacija; ker ni priložnosti za učenje po metodi poskusov in napak, je vsak poskus zelo pomemben

V znanosti in na področjih, kot so matematika, šah, reševanje sestavljanek ali načrtovanje strojništva, lahko reševalec problema brez kaznovanja poskusi različne možnosti. Kakršen koli je njegov izid pri teh posameznih poskusih, za predmetni sistem ali potek družbenih procesov nima večjega pomena. Izgubljena šahovska partija ima redko posledice za druge šahovske partije ali za tiste, ki ne igrajo šaha. Pri težavnih problemih pa je vsaka izvedena rešitev posledična. Pusti sledi, ki jih ni mogoče odpraviti. Ne moremo zgraditi avtoceste, da bi videli, kako deluje, in jo po nezadovoljivem delovanju preprosto popraviti. Velika javna dela so dejansko nepovratna, posledice, ki jih povzročajo, pa imajo dolgo razpolovno dobo. Nepovratno vplivajo na življenja mnogih ljudi in porabljeni zneski denarja so še eno nepovratno dejanje. Enako se dogaja z večino drugih obsežnih javnih del in s skoraj vsemi programi javnih storitev. Učinki eksperimentalnega učnega načrta bodo učence spremljali tudi v odrasli dobi. Kadar so dejanja nepovratna in kadar je razpolovni čas trajanja posledic dolg, je pomemben vsak poskus. In vsak poskus, da bi spremenili odločitev ali popravili neželene posledice, povzroči nov niz problemov, za katere veljajo iste dileme.

6. Za težke probleme ni mogoče naštetih (ali izčrpano opisati) množice možnih rešitev, prav tako ni dobro opisanega nabora dovoljenih operacij, ki jih je mogoče vključiti v načrt

Ni meril, s katerimi bi lahko dokazali, da so bile opredeljene in upoštevane vse rešitve za težko rešljiv problem. Lahko se zgodi, da zaradi logičnih neskladij v podobi problema ne najdemo nobene rešitve. (Na primer, reševalec lahko pride do opisa problema, ki zahteva, da se hkrati zgodi A in ne A.) Lahko pa je posledica tega, da mu ni uspelo razviti zamisli za rešitev (kar ne pomeni, da bi bil lahko kdo drug uspešnejši). Toda običajno se pri reševanju zahrbtnega problema ob načr-

tovanju pojavi množica možnih rešitev; druge množice pa se nikoli ne domislamo. Takrat je stvar presoje, ali je treba poskusiti razširiti razpoložljivo množico ali ne. In seveda je stvar presoje, katero od teh rešitev je treba poiskati in izvesti. Šah ima končni nabor pravil, ki upoštevajo vse situacije, ki se lahko pojavijo. Tudi v matematiki je nabor operacij ekspliciten; enako, čeprav manj strogo, velja tudi za kemijo. V svetu socialne politike pa ni tako. Nikjer ni naštetih, katere strategije ali poteze so dovoljene pri obravnavi kriminala na ulicah. Lahko se vprašamo, ali je vse dovoljeno, saj lahko vsaka nova zamisel za ukrep načrtovanja postane kandidatka za ponovno rešitev. Če rešujemo problem kriminala, se sprašujemo, kako zmanjšati ulični kriminal, ali naj razorožimo policijo, kot to počnejo v Angliji, saj je tudi pri zločincih manj verjetno, da bodo streljali na neoborožene ljudi. Lahko razveljavimo zakone, ki opredeljujejo kazniva dejanja, na primer tiste, ki uporabo marihuane opredeljujejo kot kaznivo dejanje, ali tiste, ki krajo avtomobila opredeljujejo kot kaznivo dejanje, kar bi s spremembo definicij zmanjšalo število kaznivih dejanj. Velja poskusiti z moralno oborožitvijo in nadomestiti etično samokontrolo s policijskim in sodnim nadzorom ali postreliti vse kriminalce in tako zmanjšati število storilcev kaznivih dejanj? Razdeliti brezplačni plen bodočim tatovom in tako zmanjšati motiv za kazniva dejanja? Na takšnih področjih slabo opredeljenih problemov in s tem slabo opredeljivih rešitev je nabor izvedljivih načrtov ukrepanja odvisen od realistične presoje, sposobnosti ocenjevanja eksotičnih idej ter od stopnje zaupanja in verodostojnosti med načrtovalcem in stranko, ki bo pripeljala do sklepa, da je vredno poskusiti z izbrano strategijo.

7. Vsak problem je v osnovi edinstven

Za vsak problem lahko najdemo vsaj eno razlikovalno lastnost (prav tako kot lahko najdemo poljubno število skupnih lastnosti), zato je vsak edinstven v trivialnem smislu. Toda z izrazom edinstven mislimo, da kljub dolgim seznamom podobnosti med trenutnim in prejšnjim problemom vedno lahko obstaja dodatna razlikovalna lastnost, ki je

nadvse pomembna. Del umetnosti reševanja težav je, da dolgo ne vemo, katero vrsto rešitve je treba uporabiti. Ne obstajajo razredi z zahtevnimi problemi, kjer bi bilo mogoče razviti načela reševanja, ki bi ustrezala vsem članom razreda. V matematiki pa obstajajo pravila, kako razvrstiti probleme za reševanje razreda enačb - kadar koli določen, dobro določen niz značilnosti ustreza problemu. Obstajajo izrecne značilnosti krotkih problemov, ki opredeljujejo podobnosti med njimi, in sicer tako, da bo isti nabor tehnik verjetno učinkovit pri vseh. Kljub navideznim podobnostim med krotkimi problemi nikoli ne moremo biti prepričani, da posebnosti problema ne prevladajo nad njegovimi skupnostmi z drugimi že obravnavanimi problemi. Pogoji v mestu, kjer se gradi podzemno železnico, so lahko na primer podobni pogojem v San Franciscu, vendar bi bilo za načrtovalce slabo, če bi neposredno prenesli rešitve iz San Franciscu. Razlike v potovalnih navadah ali stanovanjskih vzorcih lahko močno odtehtajo podobnosti v postavitvi podzemne železnice, razporeditvi središča mesta in ostalem. V bolj zapletenem svetu načrtovanja socialne politike je vsaka situacija verjetno enkratna. Če imamo glede tega prav, je lahko neposreden prenos fizikalno-znanstvenih in inženirskih miselnih poti v socialno politiko disfunkcionalen, tj. pozitivno škodljiv. Rešitve se lahko uporabijo za navidezno znane probleme, ki so z njimi povsem nezdružljivi.

8. Vsak problem je lahko simptom drugega problema

Težave lahko opišemo kot neskladja med stanjem, kakršno je, in stanjem, kakršno bi moralo biti. Postopek reševanja problema se začne z iskanjem vzročne razlage neskladja. Odstranitev tega vzroka povzroči drug problem, katerega simptom je prvotni problem. Po drugi strani pa ga lahko obravnavamo kot simptom še enega, višjega problema. Tako lahko porast kriminala na ulicah obravnavamo kot simptom splošnega moralnega propadanja, permisivnosti, pomanjkanja priložnosti, revščine ali katere koli vzročne razlage, ki vam je najbližja. Raven, na kateri je problem rešen, je odvisna od samozvesti anali-

tika in o njej ni mogoče odločati na podlagi logike. Ne obstaja nič takega, kot je naravna raven zahrbtnega problema. Seveda, višja ko je raven ubeseditve problema, širši in splošnejši postaja: in težje je z njim kaj storiti. Po drugi strani pa ne smemo zgolj zdraviti simptomov, ampak poskusiti problem rešiti na čim višji ravni. V tem se skriva tudi težava inkrementalizma. Ta doktrina spodbuja politiko majhnih korakov v upanju, da bodo sistematično prispevali k splošnemu izboljšanju. Če pa se problema lotimo na prenizki ravni (inkrement), lahko uspeh reševanja povzroči poslabšanje razmer, saj bo težje reševati višje probleme. Mejno izboljšanje ne zagotavlja splošnega izboljšanja. Na primer, informatizacija upravnega postopka lahko povzroči zmanjšanje stroškov, olajšanje delovanja itd. Toda hkrati je težje izvesti strukturne spremembe v organizaciji, ker tehnična popolnost krepi organizacijske vzorce in povečuje stroške sprememb. Na novo pridobljena moč upravljavcev informacij lahko odvrta od poznejših sprememb njihovih vlog. V teh okoliščinah ni presenetljivo, da so člani organizacije nagnjeni k temu, da vidijo probleme na ravni, ki je nižja od njihove lastne ravni. Če vprašate policijskega načelnika, kakšni so problemi policije, bo verjetno zahteval boljše strojno opremo.

9. Obstoj neskladja, ki predstavlja hudo težavo, je mogoče razložiti na več načinov. Izbira razlage določa naravo reševanja problema

»Kriminal na ulicah« je mogoče razložiti s premalo policije, s preveč kriminalci, z neustreznimi zakoni, prevelikim številom policistov, kulturno prikrajšanostjo, pomanjkanjem priložnosti, preveč orožja, frenološkimi nepravilnostmi itd. Vsaka od teh razlag ponuja smernice za boj proti kriminalu na ulicah. Katera je prava? Ni pravila ali postopka za določitev pravilne razlage ali kombinacije le-teh. Razlog je v tem, da je pri obravnavi hudih problemov več načinov za ovzrbo hipoteze, kot jih je dopustnih v znanosti. Način obravnavanja nasprotujočih si dokazov, ki je običajen v znanosti, je naslednji: »Pod pogoji C in ob predpostavki veljavnosti hipoteze

H se mora pojaviti učinek E. Glede na C pa učinek E ne nastopi. Zato je treba H ovreči.« Vendar so v kontekstu zahrbtnih problemov dopustni še drugi načini: lahko zanikamo, da se učinek E ni pojavil, ali pa lahko pojasnimo neobstoje E z intervencijskimi procesi, ne da bi morali opustiti H. Na primer, če predpostavimo, da se nekdo odloči razložiti kriminal na ulicah s pomanjkanjem policije, postane podlaga za načrt in število policistov se poveča. Predpostavimo nadalje, da je v naslednjih letih število aretacij naraslo, vendar se je število kaznivih dejanj povečalo z nekoliko nižjo stopnjo kot povečanje BDP. Se je zgodil učinek E? Se je s povečanjem policijske sile zmanjšala kriminaliteta na ulicah? Če je odgovor ne, se lahko poskusi več neznanstvenih razlag, da bi rešili hipotezo H (»Povečanje policijske sile zmanjša kriminaliteto na ulicah«): »Če ne bi povečali števila policistov, bi bilo povečanje kriminalitete še večje;« »Ta primer je izjema od pravila H, ker je prišlo do nepravilnega pritoka kriminalnih elementov;« »Čas je prekratek, da bi že čutili učinke;« itd. Vendar se lahko brani tudi odgovor »Da, E se je zgodil«: »Število aretacij je bilo povečano,« itd. Pri obravnavi zahrbtnih problemov so načini utemeljevanja, ki se uporabljajo v argumentaciji, veliko bogatejši od tistih, ki so dopustni v znanstvenem diskurzu. Zaradi bistvene edinstvenosti problema (glej predlog 7) in pomanjkanja možnosti za strogo eksperimentiranje (glej predlog 5) H ni mogoče ključno preizkusiti. To pomeni, da je izbira razlage arbitrarna v logičnem smislu. V resnici izbere usmerjajo merila odnosa. Ljudje izberejo tiste razlage, ki so zanje najbolj verjetne. Nekoliko, a ne pretirano, bi lahko rekli, da vsakdo izbere tisto razlago neskladja, ki najbolj ustreza njegovim nameram in ki je v skladu z možnostmi delovanja, ki so mu na voljo. Analitikov pogled na svet je najmočnejši odločilni dejavnik pri razlagi neskladja in s tem pri reševanju zahrbtnega problema.

10. Načrtovalec nima pravice do napake

Kot trdi Karl Popper v *Logiki znanstvenega odkrivanja*,⁵ je načelo znanosti, da so rešitve problemov le hipoteze, ki jih je mogoče ovre-

či. Ta navada temelji na spoznanju, da za hipoteze ni dokazov, temveč le možne ovržbe. Bolj ko hipoteza vzdrži številne poskuse ovržbe, boljša je njena potrditev. Zato znanstvena skupnost svojim članom ne očita, da postavljajo hipoteze, ki so pozneje ovržene, dokler se avtor drži pravil igre. V svetu načrtovanja in trdovratnih problemov takšna imuniteta ni dopustna. Tu cilj ni iskanje resnice, temveč izboljšanje nekaterih značilnosti sveta, v katerem živijo ljudje. Načrtovalci so odgovorni za posledice ukrepov, ki jih ustvarjajo; učinki so lahko zelo pomembni za ljudi, ki se jih ti ukrepi dotikajo. Tako lahko sklepamo, da so problemi, s katerimi se morajo ukvarjati načrtovalci, zahrbtni in nepopravljivi, saj kljubujejo prizadevanjem, da bi določili njihove meje in vzroke ter tako razkrili njihovo problematičnost. Načrtovalec, ki se ukvarja z odprtimi sistemi, je ujet v dvoumnost njihovih vzročnih mrež. Poleg tega se njegove morebitne rešitve zapletajo v še več dilem, ki jih povzroča vse večji pluralizem sodobnih javnosti, ki njegove predloge ocenjujejo po različnih in nasprotujočih si lestvicah. Tem dilemam se bomo posvetili v nadaljevanju.

IV. Družbeni kontekst

V petdesetih letih prejšnjega stoletja je kvazi-sociološka literatura napovedovala množično družbo, predvideno kot precej homogeno skupno kulturo, v kateri si bo večina ljudi delila vrednote in prepričanja, imela skupne cilje, sledila podobnim življenjskim slogom in se tako tudi podobno obnašala (spomnite se popularne literature o predmestjih izpred desetih let). Zdaj je očitno, da so bile te napovedi napačne. Namesto tega postajajo družbe na visoki ravni zahodnega sveta vse bolj heterogene. Vedno bolj se razlikujejo, saj jih sestavlja na tisoče manjšinskih skupin, ki jih povezujejo skupni interesi, skupni vrednotni sistemi in skupne slogovne preference, ki se razlikujejo od slogovnih preferenc drugih skupin. S povečevanjem količine informacij in znanja, s tehnološkim razvojem, ki še povečuje obseg možnosti, in s širjenjem zavesti o svobodi odstopanja in razlikovanja je možnih še več različic. Naraščajoče bogastvo ali

še bolj naraščajoča želja po vsaj subkulturni identiteti spodbuja skupine k izkoriščanju teh možnosti in izumljanju novih. Skoraj bi si upali trditi, da nestandardne kulturne permutacije postajajo pravilo. Spoznali smo, da se talilni lonec ni nikoli obnesel pri velikem številu priseljencev v Ameriko⁶ in da se enotno pojmovanje ameriškega načina življenja umika priznanju, da obstajajo številni načini življenja, ki so prav tako ameriški.

Predindustrijska družba je bila kulturno homogena. Industrijska doba je močno povečala kulturno raznolikost. Postindustrijska družba bo verjetno veliko bolj raznolika kot katerakoli v vsej pretekli zgodovini. Še vedno je prezgodaj reči, ali bo sedanja politizacija podružnic dolgoročen pojav ali ne. Lahko bi napisali scenarije, ki bi bili enako verjetni v obeh primerih. Toda nekaj je jasno: veliko število prebivalcev bo pomenilo, da lahko manjšine sestavljajo veliko število ljudi; in kot smo videli, lahko tudi manjšine vplivajo na velike politične odločitve.

Kako naj se večja družba načrtno spopade s svojimi zahrbtnimi problemi v okolju, v katerem množica javnosti politično zasleduje različne cilje? Kako določiti cilje, če so vrednostne podlage tako različne? Enotno pojmovanje javne blaginje je zagotovo anahronistično. Nimamo niti teorije, ki bi nam povedala, kako ugotoviti, kaj bi lahko veljalo za družbeno najboljše stanje. Nimamo teorije, ki bi nam povedala, kakšna porazdelitev družbenih proizvodov je najboljša ne glede na to, ali so ti proizvodi izraženi v denarnem dohodku, dohodku od informacij, kulturnih možnostih ali čem drugem. Spoznali smo, da koncept družbenega proizvoda ni preveč smiseln; morda ne obstaja nobeno skupno merilo za blaginjo raznolike družbe, če trdimo, da je to merilo objektivno in nestrankarsko. Družboslovju preprosto ni uspelo odkriti funkcije družbene blaginje, ki bi nakazovala, katere odločitve bi prispevale k družbeno najboljшему stanju. Namesto tega smo se morali zanašati na aksiome individualizma, na katerih temeljita ekonomska in politična teorija, in tako sklepati, da večja javna blaginja izhaja iz seštevanja individualističnih odločitev. Vendar pa vemo, da to ni

nujno, kot je pokazala naša sedanja izkušnja z onesnaževanjem zraka. Vemo tudi, da imajo številni družbeni procesi značaj iger z ničelno vsoto. Ker postaja prebivalstvo vse bolj pluralno, se bodo razlike med skupinami verjetno odražale kot medskupinska tekmovanja z ničelno vsoto. V tem primeru bodo možnosti za iznajdbo pozitivnih razvojnih strategij, ki ne temeljijo na ničelni vsoti, vse težje.

Morda lahko ponazorimo. Pred nekaj leti je v Ameriki vladalo splošno soglasje, da polna zaposlenost, visoka produktivnost in široka distribucija trajnih potrošniških dobrin sodijo v razvojno strategijo, v kateri bodo vsi zmagovalci. To soglasje se počasi rahlja. Zdaj, ko se nadomestki za plače izplačujejo revnim, študentom in upokojencem, pa tudi bolj tradicionalnim prejemnikom dohodkov, ki niso povezani s plačo, je treba spremeniti naše pojme zaposlitve in polne gospodarske zaposlenosti. Zdaj, ko se zavedamo, da surovine, ki vstopajo v gospodarstvo, končajo kot ostanki, ki onesnažujejo zračni plašč in reke, mnogi postajajo previdni glede naraščajoče proizvodnje. In ko nekatere nove religije srednjega razreda izganjajo svetne dobrine v korist manj oprijemljivih skupnostnih dobrin, se družba, usmerjena v potrošnjo, sooča z izzivi, kar je nenavadno, če smo prepričani s strani tistih, ki so bili vzgojeni v njenem bogastvu.

Kar je bila nekoč jasna strategija, ki je prinašala koristi vsem in je imela status skorajda altruizma, je zdaj postalo vir spornih razlik med posameznimi skupnostmi. Če pa se vam zdi, da so te ilustracije preveč splošne, razmislite o vrstah medskupinskih konfliktov, ki so prisotni pri obnovi mest, gradnji cest ali oblikovanju učnih načrtov v javnih šolah. Naša ugotovitev ni le, da se vrednote spreminjajo. To je res in verjetnost parametričnih sprememb je dovolj velika, da lahko poniza tudi najbolj pronicljivega opazovalca sodobnih norm. Gre za to, da različne skupine posameznikov spoštujejo različne vrednote, da je tisto, kar zadovoljuje enega, lahko nepomembno za drugega, da tisto, kar za enega pomeni rešitev problema, za drugega pomeni ustvarjanje problema. V takšnih okoliščinah in ob odsotnosti prevladujoče družbe-

ne teorije ali prevladujoče družbene etike ni umestno dvomiti o tem, katera skupina ima prav in kateri je treba slediti ciljem.

Eden od tradicionalnih pristopov k usklajevanju družbenih vrednot in individualne izbire je, da se dejansko odločanje zaupa modrim in kompetentnim poklicnim strokovnjakom in politikom. Toda ne glede na to, ali se komu zdi to etično sprejemljivo ali ne, upamo, da smo pojasnili, da tudi takšna taktika le odpira vprašanje, saj za nobenega od zahtevnih problemov, s katerimi se morajo ukvarjati vlade, ni odgovorov, ki bi bili pravi ali napačni. Zamenjava strokovne poklicne presoje s presojo političnih skupin, ki si nasprotujejo, lahko naredi utemeljitve in posledice jasnejše, vendar ni nujno, da bodo rezultati boljši. Enkrateno, najboljši odgovor je mogoč pri obvladljivih problemih, ne pa tudi pri trdovratnih problemih. Drug tradicionalni pristop k usklajevanju družbenih vrednot in posameznikove izbire je, da se nagibamo k slednjim. V skladu s tem bi spodbujali večjo diferenciacijo dobrin, storitev, okolij in priložnosti, tako da bi lahko posamezniki bolj zadovoljili svoje individualne preference. Kadar se pojavijo problemi velikih sistemov, bi si prizadeval ublažiti učinke, ki so po njegovi oceni najbolj škodljivi. Kjer bi se pokazale skrite priložnosti, bi jih skušal izkoristiti. Kjer je mogoče oblikovati pozitivne razvojne strategije brez ničelne vsote, bi si seveda močno prizadeval za njihovo uvedbo. Ne glede na taktiko pa bi moralo biti jasno, da je strokovnjak tudi igralec v politični igri, v kateri skuša svojo zasebno vizijo dobrega uveljaviti pred vizijo drugih. Načrtovanje je sestavni del politike. Tej res-

nici ni mogoče ubežati. Menimo, da nobena od teh taktik ne bo odgovorila na težka vprašanja, povezana z vrstami trdovratnih problemov, s katerimi se morajo ukvarjati načrtovalci. Nimamo niti teorije, ki bi našla družbeno dobro, niti teorije, ki bi odpravila zlo, niti teorije, ki bi rešila probleme pravičnosti, ki jih povzroča naraščajoči pluralizem. Nagibamo se k mnenju, da so te teoretične dileme morda slabe razmere, s katerimi se soočamo.

OPOMBE

1. To je sprememba prispevka, predstavljenega na panelu za politične znanosti, Ameriško združenje za napredek znanosti, Boston, december 1969.
2. Charles J. Hitch, *On the Choice of Objectives in Systems Studies* (Santa Monica, Kalifornija: The RAND Corporation, 1960; P-1955), str. 19.
3. Poročilo je bilo objavljeno pri založbi Spectrum Books, Prentice Hall, 1960.
4. Hkrati je treba biti prepričan, da so nasprotni glasovi za mnoge neprijetno trdili, da usmeritev naroda zaradi svetovnega značaja problemov in prelivanja kriz čez državne meje sploh ne predstavlja smiselne referenčnega sistema.
5. Science Editions, New York, 1961.
6. Zgodnji znak tega vse večjega spoznanja glej v: Nathan Glazer in Daniel Patrick Moynihan, *Beyond the Melting Pot* (Cambridge: Harvard: in MIT Presses, 1963).

Sistematično razmišljanje za družbeno delovanje

Alice M. Rivlin

V prejšnjih dveh poglavjih smo obravnavali tri strategije za iskanje učinkovitejših metod za izobraževanje, zdravstvo in druge socialne storitve: analiza naravnega eksperimenta, naključne inovacije in sistematično eksperimentiranje. Glavna ugotovitev je bila, da je treba v vse tri strategije vložiti več energije in jih obravnavati z večjo metodološko izpopolnjenostjo. Analiza naravnega eksperimenta za zdaj še ni pokazala veliko namigov za učinkovitejše načine zagotavljanja socialnih storitev, vendar pa upamo, da jih sčasoma bo in to z bolj izpopolnjenimi tehnikami. Kot nujen prvi korak k učinkovitejšim storitvam je treba vse vrste ljudi spodbujati k preizkušanju novih načinov zagotavljanja storitev. Vendar naključne inovacije ne pokažejo, kaj je za koga najboljše in pod kakšnimi pogoji. To zahteva sistematično eksperimentiranje z novimi učnimi načrti, novimi tehnikami usposabljanja, novimi načini zagotavljanja zdravstvene oskrbe. Kot je navedeno v zadnjem poglavju, menim, da mora biti sistematično eksperimentiranje pomembna zvezna dejavnost, če želimo doseči preboj pri zagotavljanju socialnih storitev. Vendar iskanje učinkovitejših metod ni dovolj. Kako bomo vedeli, da se bodo uporabljale? Kakšne spodbude so vgrajene v naše sisteme socialnih storitev za spodbujanje učinkovitosti? Z naraščanjem javnega sektorja našega gospodarstva postaja problem vgradnje spodbud za učinkovito delovanje v javne programe vse pomembnejši. Kot je Schultze poudaril v Gaitherjevih predavanjih, zvezni programi pogosto niso dosegli svojih ciljev, ker ni bilo spodbud:

Vir: Alice M. Rivlin, *Systematic Thinking for Social Action* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1971). Ponatis z dovoljenjem.

Neuspešnost je posledica dveh povezanih vzrokov. Prvi je negativni neuspeh neupoštevanje zasebnih spodbud, ki so v nasprotju s cilji programa, in nezmožnost zagotavljanja ustreznih sprememb obstoječih nagrad in kazni, ki onemogočajo socialne cilje.

Drugi vzrok je pozitiven neuspeh, da bi v zvezne programe vgradili pozitiven sklop spodbud, ki bi usmerjal dejavnosti decentraliziranih upraviteljev in izvajalcev programov k doseganju ciljev programa.¹

Na področju socialnega delovanja je ta problem še posebej pereč in hkrati še posebej težaven. Sedanja ureditev izvajanja socialnih storitev predvideva le malo nagrad za tiste, ki zagotavljajo boljše izobraževanje ali zdravstvene storitve, in le malo kazni za tiste, ki jih ne zagotavljajo. Šolski sistemi so preveč birokratski in služijo večinoma ujetniški klienteli. Učenci in njihovi starši imajo malo možnosti, da bi se v iskanju boljše izobrazbe selili z ene šole na drugo, in skoraj nič informacij, na podlagi katerih bi lahko ocenili učinkovitost šol. Učitelji, ravnatelji in nadzorniki so redko nagrajeni ali povišani na podlagi izobraževalnih rezultatov, ki jih dosegajo. Državno in zvezno financiranje ni namenjeno nagrajevanju učinkovitega delovanja šol ali šolskih sistemov. Zdravstveni sistem je videti drugače. Veliko več je majhnih enot bolnišnic, klinik in zasebnih zdravnikov in zdi se, da ima potrošnik možnost izbire. Vendar v resnici nima ne časa, ne sredstev, ne znanja, da bi se lahko pametno odločil. Poleg tega plačilni mehanizmi tako v zdravstvu kot v izobraževanju ne nagrajujejo učinkovitosti ali uspešnosti. Nasprotno, sedanji sistemi zdravstvenega zavarovanja, tako javni kot zasebni, spodbujajo čezmerno uporabo bolnišnic najdražjih zdravstvenih ustanov in ne spodbujajo razvoja in uporabe cenejših možnosti.

Diagnoza je jasna, kakšen pa je recept? Zlahka je govoriti o tem, da morajo izvajalci izobraževalnih in zdravstvenih storitev odgovarjati za svoje delovanje tistim, ki te storitve

uporabljajo, in tistim, ki jih plačujejo. Težko pa je oblikovati uporaben nabor meril uspešnosti, se natančno odločiti, katere račune je treba izstaviti komu ter kako nagradjevati in kaznovati. V tem poglavju bomo obravnavali tri modele za izboljšanje učinkovitosti socialnih storitev. Prvi je decentralizacija razdelitev osrednjih upravnih enot, kot so šolski sistemi ali zvezni programi, na lažje obvladljive enote. Drugi je nadzor skupnosti korak naprej od decentralizacije, pri katerem se nadzor nad šolami ali drugimi storitvami prenese na skupnost, ki ji je namenjen, v upanju, da se bodo izvajalci bolj odzivali na uporabnike. Zadnji je tržni model, morda najbolj skrajna oblika decentralizacije. Če bi tržni model uporabili za izobraževanje, bi na primer učenci lahko izbirali med javnimi ali zasebnimi šolami. Pri tem bi se zanašali na konkurenco med šolami, ki bi spodbujala učinkovitejšo izobraževalne metode. Decentralizacijo, nadzor skupnosti in tržni sistem so oglaševali kot rešitev, menili so, da bi eno ali drugo rešilo problem spodbud in celo odpravilo potrebo po osrednjih vladnih prizadevanjih za odkrivanje in spodbujanje učinkovitejših metod. Sporočilo tega poglavja je, da so vsi trije modeli sicer obetavni, vendar nobeden od njih ni zdravilo za vse. Uspeh vseh treh je odvisen zlasti od dveh pogojev: razvoja in uporabe boljših meril učinkovitosti socialnih storitev ter odločnih in sistematičnih poskusov iskanja in preizkušanja učinkovitejših metod ter objavljanja rezultatov.

Decentralizacija

Decentralizacija odločanja, vsaj na ravni države ali mesta, je bila vedno priljubljena pri konservativcih, tistih, ki na splošno nasprotujejo širjenju javnega sektorja in spremembam metod zagotavljanja storitev. Skupine, ki zavračajo »pretiravanja« in »novodobne« naprave v šoli ter se oklepajo plačljive medicine in tradicionalnih zdravstvenih ustanov, so se vedno borile za lokalni nadzor in manj vmešavanja iz Washingtona ali državne prestolnice. Vendar je bil izjemen politični razvoj v zadnjih nekaj letih spreobrnitev liberalcev - tistih, ki podpirajo več javnih sto-

ritev in novejša metode - na stran decentralizacije. Zakaj je prišlo do prehoda? Eden od elementov je socialni realizem glede zmožnosti centralne vlade, da učinkovito upravlja programe socialnega delovanja. Nekoč so tisti, ki so verjeli v širšo javno zavezanost socialnemu delovanju, upali na centralizacijo. Ker so se zaradi konservativnosti, togosti in pomanjkanja sredstev na lokalni ravni znašli v težavah, so se obrnili na državno upravo. Ugotovili so, da se države ne odzivajo, zato so se zlasti po letu 1933 obrnili na zvezno vlado.

V zadnjih nekaj letih pa se je odnos liberalcev do zvezne vloge izrazito spremenil. Pri tem ne mislim na kritike akademikov ali stranke, ki ni na oblasti, o neodzivnosti in neučinkovitosti zveznih izvršnih organov. Tisti, ki trenutno ne vodijo vlade, so se vedno bolj ali manj upravičeno pritoževali nad nesposobnostjo tistih, ki so jo vodili. Prej govorim o spremembi odnosa, ki se je zgodila v šestdesetih letih prejšnjega stoletja med tistimi, ki so pomagali oblikovati zvezne programe socialnega delovanja in jih poskušali uresničiti. Sam sem nekoč mislil, da bi se učinkovitost programa, kot je Headstart ali naslov I Zakona o osnovnem in srednjem izobraževanju, lahko povečala s strožjim upravljanjem iz Washingtona. Nekaj je bilo znanega o dobrih praksah ali učinkovitih načinih, kako doseči revne otroke; več bi se lahko naučili in prenesli na lokalno raven z zveznimi smernicami in predpisi ter tehnično pomočjo. Ko bi se znanje kopičilo, bi lahko smernice zaostriili in programi bi postali učinkovitejši. To stališče se zdaj zdi naivno in nerealno. Država je prevelika in preveč raznolika, socialno delovanje pa preveč zapleteno. Obstaja več kot 25.000 šolskih okrožij, njihove potrebe, težave in zmogljivosti pa se močno razlikujejo. Splošna pravila bi verjetno prinesla več škode kot koristi. Glede na število vpletenih ljudi se tudi ni mogoče preprosto zanašati na presojo ali diskretnost zveznih predstavnikov na terenu. Robert Levine, nekdanji uradnik za načrtovanje pri Uradu za gospodarske možnosti, je dobro opisal socialni realizem:

Programi, ki so poudarjali podrobno načrtovanje in podrobno upravljanje, večinoma niso bili uspešni ali pa so bili

uspešni le v obsegu, ki je bil zelo majhen v primerjavi z velikostjo problema. /.../ Podroben upravni pristop ne deluje iz jasnih razlogov, ki se začnejo z nezmožnostjo pisanja podrobnih pravil za vsak primer in končajo s pomanjkanjem visoko usposobljenih ljudi, ki bi upravljali posamezen primer, če je upravna rešitev sploh mogoča. /.../ Neuspehi vojne proti revščini so deloma posledica težav pri uporabi posebnega in upravnega programa za več kot 30 milijonov revnih posameznikov. /.../ Kar bi lahko dosegli, je dolgoročno preoblikovanje programa revščine, da bi zmanjšali obseg podrobnega upravljanja in zagotovili več spodbud za posameznike, da razvijejo svoje lastne programe.²

Socialni realisti se niso pripravljeni odreči zvezni vladi in programov socialnega delovanja vrniti v roke državnih in lokalnih oblasti. Eden od tehničnih razlogov je neenakost državnih in lokalnih virov. Države z največjimi potrebami po izobraževanju, zdravstvu, ohranjanju dohodka in drugih programih socialnega delovanja imajo tudi najmanj sredstev na prebivalca. Celo znotraj držav so sredstva pogosto nakopičena tam, kjer so težave najmanj pereče. Osrednja mesta se soočajo z vse večjimi potrebami po javnih storitvah in padajočimi davčnimi osnovami, medtem ko so viri predmestij glede na potrebe veliko večji. Za usmerjanje sredstev na območja, ki jih potrebujejo, je potrebno posredovanje zvezne vlade, ki je na srečo dobro opremljena za to nalogo. Dve dejavnosti, ki ju zvezna birokracija izvaja zelo učinkovito, sta pobiranje davkov in izdajanje čekov. Kljub vsem napakam je zvezni davčni sistem zagotovo med najbolj pravičnimi in učinkovitimi na svetu. Zvezni davki se večinoma nanašajo na dohodek in so zato bolj progresivni kot državni in lokalni davki, ki se večinoma nanašajo na premoženje in prodajo ter s tem na revne. Zaradi progresivnosti zveznega sistema je ta tudi bolj odziven na gospodarsko rast kot državni in lokalni sistemi. Če se stopnje ne znižajo, zvezni prihodki običajno rastejo hitreje od nacionalnega dohodka, kar je v času, ko povpraševanje po javnih storitvah narašča hitreje kot dohodek, srečno dejstvo. Poleg tega je do-

hodnino lažje in ceneje pobirati kot davke na premoženje in prometne davke, poleg tega je veliko manj odvisna od kapric in napak posameznih ocenjevalcev.

Učinkovitost, s katero zvezna vlada pobira denar, se ujema z učinkovitostjo, s katero ga izplačuje. Sistem socialne varnosti, uprava za veterane in druge zvezne agencije, ki so zadolžene za neposredna plačila posameznikom, svoje naloge očitno opravljajo z najmanjšimi težavami in nejasnostmi. Ker je zvezna vlada dobra pri zbiranju in razdeljevanju denarja, vendar nesposobna pri upravljanju programov storitev, bi bilo morda smiselno omejiti njeno vlogo pri socialnih ukrepih predvsem na pobiranje davkov in pisanje čekov, podrobno upravljanje programov socialnih ukrepov pa prepustiti manjšim enotam. To pomeni, da je treba ukiniti kategorične subvencije pomoči s podrobnimi smernicami in nadzorom odhodkov. Namesto tega bi bila glavna domača zvezna dejavnost razdeljevanje sredstev posameznikom in vladam na podlagi potreb in drugih meril. Mehanizem za razdeljevanje sredstev posameznikom bi bila socialna varnost, družinska pomoč ali druge oblike ohranjanja dohodka. Nižje vladne ravni bi prejemale sredstva z delitvijo prihodkov ali skupinskimi subvencijami za splošne namene, kot je izobraževanje. Zdi se, da zadnja dva zvezna proračuna s poudarkom na ohranjanju dohodka in delitvi prihodkov usmerjata zvezno vlado v to smer. Vendar so bili liberalci in tudi večina Kongresa zaradi globoko zakoreninjenega strahu, da bo denar zlorabljen in napačno usmerjen, vedno previdni pri prenosu zveznega davčnega denarja na nižje ravni oblasti brez strogih smernic. Kako naj zvezni davkoplačevalci, da bodo njegova sredstva porabljena učinkovito in uspešno? Čeprav je upravljanje programov na državni ali lokalni ravni načeloma morda lažje kot upravljanje obsežnih in raznolikih držav kot celote, pa v praksi državne in lokalne vlade niso bile vzor učinkovitosti, uspešnosti ali celo poštenosti. Poleg tega lahko državne in lokalne oblasti, ki si ne delijo nacionalnih ciljev, premalo financirajo programe, kot sta visokošolsko

izobraževanje ali nadzor nad onesnaževanjem, katerih koristi se bodo verjetno razširile na druge sodne oblasti. V njih lahko prevladuje majhna lokalna elita. Zvezni davkoplačevalci očitno upravičeno vztrajajo, da morajo nižje ravni oblasti odgovarjati zvezni vladi za uporabo zveznih sredstev.

Vendar pa določitev odgovornosti v smislu vložkov s podrobnimi smernicami in nadzorom predmetov porabe povzroča birokracijo in togost, ne da bi uvedla spodbude za boljše rezultate. Zato je potreben nov pristop: odgovornost je treba določiti glede na rezultate in nagraditi tiste, ki delajo učinkoviteje. Prejemniki zveznih subvencij bi bili lahko nagrajeni za to, da dosežejo rezultate, ki presegajo pričakovanja, saj bi lahko denar porabili na različne načine, če bi le dosegli določene rezultate. Takšen postopek bi jih osvobodil iz primeža nadzora nad vložki ter spodbujal živahne in domiselne poskuse izboljšanja rezultatov, tako kot lahko v velikih podjetjih vodje obratov prosto spreminjajo proizvodne metode, vendar so nagrajeni in napredujejo glede na prodajo in dobiček.

To razmišljanje seveda ne velja le za zvezne odnose z državnimi in lokalnimi oblastmi, temveč za širše vprašanje spodbud za produktivnost v vsakem velikem birokratskem podjetju. Tudi v programih, ki jih vodi sama zvezna vlada, bi se produktivnost lahko povečala, če bi posameznim vodjem projektov, na primer upraviteljem zveznih bolnišnic ali vodjem centrov za usposabljanje, omogočili več svobode pri ukrepanju in jih spodbudili k dosežkom. Podobno razmišljanje je mnoge vodilo k zagovarjanju decentralizacije velikih mestnih šolskih okrožij v polsamostojne enote, ki bi bile osvobodjene togih omejitev glede učnega načrta, učnih metod ali kombinacije virov in bi bile nagrajene za boljše izobraževalne rezultate.

Zamisel o odgovornosti se vsekakor sliši preprosta, smiselna in pravilna. Težje pa jo je uresničiti. Večina programov socialnega delovanja ima nejasne in različne cilje, dogovor o tem, kako meriti njihov uspeh, pa še zdaleč ni popoln. Malo resnega dela je bilo opravljenega za razvoj objektivnih meril

uspešnosti, ki so potrebna za izvajanje tega koncepta odgovornosti.

Lahko bi na primer pomislili, da je mogoče ukrepe uspešnosti zlahka oblikovati v programih usposabljanja zaposlenih. Njihovi cilji - povečati zaposljivost in izboljšati sposobnost učenja udeležencev usposabljanja - niso namenjeni le ozkemu, posvečenemu krogu ljudi. Uspeh je mogoče meriti s stopnjo, s katero se udeleženci usposabljanja zaposlijo, obdržijo službo in napredujejo na delovnem mestu, ter z razlikami med njihovim zaslužkom in zaslužkom, ki bi ga imeli brez usposabljanja. Dobra praksa upravljanja predlaga precejšnjo svobodo vodij projektov pri oblikovanju programov, prilagojenih lokalnim razmeram in potrebam udeležencev usposabljanja, ter pri ocenjevanju projektov v skladu s temi objektivnimi merili.

Vendar je tudi pri usposabljanju delovne sile težko oblikovati merila uspešnosti. Ena od težav je obravnavati več različnih, čeprav povezanih ciljev. Če bi se projekti usposabljanja delovne sile ocenjevali le glede na uspešnost pri posredovanju zaposlitve, bi se pojavil pritisk, da se udeleženci usposabljanja čim prej zaposlijo ne glede na višino plače, primernost, stabilnost ali možnosti napredovanja v službi. Posledično bi bilo veliko zaposlitev na nezahtevnejših delovnih mestih, ki bi bila brezperspektivna, prispevek k produktivnosti pa bi bil majhen. Po drugi strani bi se programi, če bi bilo edino merilo povečanje zaslužka, verjetno osredotočili na ljudi, katerih znanje in spretnosti so že dobro razviti, in na mlajše delavce, ki imajo pred seboj daljše obdobje zaposlitve. Nekakšno tehtano povprečje več meril uspešnosti (zaposlitev, povečanje zaslužka, stopnja ohranitve zaposlitve itd.) bi preprečilo izkrivljanje ciljev programa.

Poleg tega morajo biti merila uspešnosti povezana s težavnostjo problema. Če je stopnja brezposelnosti na lokalni ravni visoka, je težje najti zaposlitev za udeležence usposabljanja. Težje in dražje je usposabljanje in zaposlovati starejše kot mlajše, slabše izobražene kot bolje izobražene. Stopnje zaključenih usposabljanj in stopnje plač bodo verjetno višje za moške kot za ženske. Te razlike je treba upoštevati pri ocenjevanju uspešnos-

ti projekta, tako zaradi pravičnosti do vodje projekta kot tudi zaradi preprečevanja elitizma oziroma težnje, da se v projekt vključijo le tisti, ki jih bo preprosto usposobiti in zaposliti. Sistem ocenjevanja, ki izpolnjuje ta merila, je bil razvit za ocenjevanje uspešnosti projektov v okviru programa delovnih izkušenj in usposabljanja v zdravju in dobremu počutju, vendar se ni uporabljal.³

Na drugih področjih socialnih dejavnosti je cilje težje opredeliti kot pri usposabljanju delovne sile, delo na področju merjenja uspešnosti pa je še v primitivnejši fazi. Vključevanje spodbud za uspešnost v izobraževalne programe je zanimivo, vendar bo težko oblikovati uporaben mehanizem. Preprosta formula, ki bi temeljila na primer na visokih bralnih rezultatih, bi lahko naredila več škode kot koristi, saj bi nagrajevala okrožja z otroki, ki jih je lahko učiti, ali pa bi spodbujala poučevanje izključno zaradi rezultatov na določenem testu in pretiranega poudarka na branju na račun drugih izobraževalnih vrednot. Treba bo razviti ukrepe, ki bodo odražali izobraževalne dosežke šol, ne da bi pri tem izkrivljali programe v neproduktivne smeri. Če si ne bomo prizadevali za razvoj meril uspešnosti in jih uporabljali kot spodbude, si je težko predstavljati, kako bo decentralizacija sama po sebi privedla do večje učinkovitosti. Brez spodbud za doseganje rezultatov majhne enote očitno niso boljše od velikih. Poleg tega obstajajo nekatere vladne funkcije, ki bi skoraj zagotovo trpele zaradi decentralizacije. Ena od njih so raziskave in razvoj. Majhne enote verjetno ne bodo vlagale v tako tvegano dejavnost, če bodo večino koristi verjetno imele druge enote. Poleg tega je za uspeh nekaterih problemov potrebna kritična masa talenta in virov, ki jih lahko mobilizira le zvezna vlada. Atomska in vodikova bomba, pristanek na Luni in nekateri preboji na področju biomedicinskih raziskav, ki jih je financirala zveza, so zadosten dokaz, da je zveza sposobna zagotoviti potrebna sredstva za reševanje znanstvenih problemov. Zdi se, da bodo prebojni dosežki na področju socialnih storitev verjetno zahtevali podobno koncentracijo prizadevanj.

Nadzor skupnosti

Vsaj deloma je vzrok za decentralizacijo razočaranje na vrhu, ki je posledica spoznanja, da zelo velike enote ne morejo učinkovito upravljati programov socialnega delovanja. Prizadevanja za nadzor skupnosti so posledica razočaranja na dnu. Domnevni upravičenci programov socialnega delovanja, zlasti revni in črnci, se počutijo bolj kot udeleženci v procesu. Zahteva po skupnostnem nadzoru, zlasti v getu, odraža občutek, da so šole, bolnišnice in centri za socialno pomoč tuje institucije, ki jih vodi jo sovražni pripadniki druge kulture, ki ne morejo razumeti težav skupnosti, ki ji služijo, ali si zamisliti njihove rešitve. Če bi take ustanove nadzorovala skupnost in bi bile za njo odgovorne, bi bile bolj učinkovite ali vsaj bolj občutljive. Šolski svet skupnosti v getu bi zaposlil učitelje, ki bi verjeli v sposobnost črnskih otrok, da se učijo; prenovil bi učni načrt, da bi bil ustrežnejši in bi dodelil knjige o črnskih otrocih iz mesta, ne pa o Dicku in Jane v njihovi hiši v predmestju. Rezultat bi bilo več učenja. Zdravstveni svet skupnosti v getu bi našel načine, kako skrajšati čakalne dobe v ambulantah, zaposlil bi osebe, ki ne bi pokroviteljsko in žaljivo obravnavale bolnikov, ter zagotovil zdravstvena navodila v jeziku, ki ga uporabljajo bolniki. Rezultat bi bila učinkovitejša zdravstvena oskrba. Poleg tega se nadzor skupnosti nad programi socialnega delovanja obravnava tudi kot sredstvo za razvijanje samozadostnosti in sami skupnosti občutkov usposobljenosti in samozavesti ter politične moči, ki bodo sprostili energijo in zmanjšali obup.

Trenutno se gibanje za skupnostni nadzor osredotoča na proces pridobivanja moči. Glasni zagovorniki skupnostnega nadzora nad šolami in drugimi socialnimi storitvami menijo, da je velik del problema v negativizmu in sovražnosti ljudi, ki zdaj vodijo te ustanove. Ko bi skupnost prevzela nadzor, bi lahko od vodstvenih delavcev zahtevala določeno odgovornost, odpustila tiste, ki so sovražno nastrojeni, in znatno izboljšala raven storitev. Zagovorniki skupnostnega nadzora se še niso osredotočili na nove metode ali organizacijo, prav tako ne podpirajo ekspe-

rimentiranja ali sistematičnega preizkušanja novih modelov. Nasprotno, med borci za gete je čutiti globok antagonizem do eksperimentiranja, ki ga pogosto obravnavajo kot instrument nadzora ustanove. »Ne želimo, da bi naše otroke uporabljali kot poskusne zajčke,« je značilen odnos.

Zagovorniki skupnostnega nadzora pogosto uporabljajo besedo »odgovornost«, ki pa je nejasna. V literaturi in pogovorih zman iščemo informacije o tem, kakšne račune je treba predložiti in komu, ali kako bo skupnost ugotovila, da njeni upravitelji bolje opravljajo svoje delo. Doslej je bila posebnim merilom uspešnosti posvečena le omejena pozornost, pa še to le z namenom, da bi se prikazalo, kako slabo je stanje. V okrožju Columbia je, na primer, Julius W. Hobson spodbudil šolski sistem, da je objavil rezultate branja po šolah, da bi skupnosti dokazal, da šole v getah ne učijo otrok brati.

Zdi se, da bo nejasnost glede odgovornosti začasna. Če bo, na primer, nadzor skupnosti v šolskih sistemih velikih mest postal resničnost, se bosta verjetno zgodili dve stvari. Prvič, skupnost in njeni predstavniki se bodo morali soočiti z vprašanjem: Kaj naj storimo zdaj, ko imamo nadzor? Začeli bodo iskati preverjene modele učinkovitejšega izobraževanja in zahtevati rezultate sistematičnega eksperimentiranja. Drugič, zahtevali bodo izboljšane meritve uspešnosti šole. Navsezadnje nobena skupnost ne more neposredno voditi šole. Izvoliti mora svet, imenovati ravnatelje in učitelje. Nastale bodo frakcije in z njimi nesoglasja o tem, kako dobro se šola upravlja. Pričakovati je, da se bodo pojavila merila uspešnosti v podporo enemu ali drugemu stališču, pa tudi zanimanje skupnosti za spremembe rezultatov testov, stopnjo prisotnosti, zaposlitev in vpis na fakulteto ter sčasoma za subtilnejša merila razvoja in navdušenja učencev. Poleg tega pa se bo skoraj zagotovo pojavilo povpraševanje po merilih uspešnosti na višjih ravneh oblasti. Pravzaprav je razvoj zanesljivih meril morda edini pogoj, pod katerim bodo države in mesta pripravljena prepustiti nadzor skupnostnim odborom in še vedno plačevati račune iz splošnega davčnega sistema. Tisti, ki na primer podpirajo nadzor

skupnosti nad šolami v mestih, ne zagovarjajo financiranja šol iz davčnih prihodkov sosesk. Tudi če bi bilo praktično pobirati davke na ravni sosesk, financiranje šol na ta način ne bi bilo zaželeno. Območja z nizkimi davčnimi prihodki bi se pogosto izkazala za območja z velikimi izobraževalnimi potrebami in obratno. Območja getov z visoko koncentracijo revnih otrok ne bi imela potrebnih sredstev za vzdrževanje niti povprečnih šol, kaj šele za intenzivnejše in dražje izobraževanje, ki ga ti otroci potrebujejo. Jasno je, da je treba šolske izdatke prerazporediti v skladu z izobraževalnimi potrebami, če želimo revnim otrokom zagotoviti enake možnosti za izobraževanje.

Toda splošni mestni davkoplačevalci verjetno ne bodo navdušeni nad prenosom sredstev na občinske ali četrtne odbore brez zagotovila, da bodo dobili svoj denar. Odbor skupnosti bo moral biti v nekem smislu odgovoren osrednji državi blagajni in tudi članom same skupnosti. Oblikovati bo treba vsaj pravila za zaščito zdravja in varnosti šolskih otrok, ki bodo veljala za celotno mesto. Poleg tega se lahko računi izdelajo na podlagi vložkov ali rezultatov. Učiteljski sindikati se bodo zavzemali za pravila, ki urejajo kvalifikacije učiteljev, zaposlovanje in odpuščanje osebja, dolžnosti učiteljev, velikost razredov. Vendar so prav ta pravila tista, zaradi katerih se je najprej pojavila zahteva po skupnostnem nadzoru. Skupine skupnosti lahko iz teh razlogov zagovarjajo prehod na merilo rezultatov ali uspešnosti pri izdajanju računov mestnim davkoplačevalcem: Zakaj vas zanima, kako to počnem, če se otroci učijo? Ta pristop bi zahteval razvoj rezultatov testov in drugih vrst meril uspešnosti, ki bi bili sprejemljivi tako za skupnostne odbore kot za mestno upravo. Da bi obdržali pravico do upravljanja šol, bi se od svetov skupnosti lahko zahtevalo, da izpolnjujejo določene minimalne standarde uspešnosti. Poleg tega bi se lahko del šolskega proračuna uporabil za nagrajevanje boljših rezultatov pri merjenju uspešnosti od pričakovanih. Newyorški mestni svet za izobraževanje in izobraževalna testna služba oblikujeta sistem za merjenje učinkovitosti mestnih učiteljev in nadzornikov ter njihovo

vo odgovornost. Takšen sistem bi lahko celo pomagal uskladiti Združeno združenje učiteljev s privrženci skupnostnega nadzora.⁴

Tržni model

Tržni model je v bistvu skrajna oblika decentralizacije. Odločanje o tem, kako naj bi se storitve proizvajale, se ne prenaša le na skupnost, temveč na posameznega potrošnika. Zasebni sektor gospodarstva se zanaša na motiv dobička, da bi izboljšal kakovost blaga in storitev, ponujenih potrošniku. Če želijo podjetja preživeti, morajo privabiti stranke s ponudbo boljših izdelkov ali nižjih cen od konkurenčnih ali obojega. Sankcije tega sistema so drastične: če prodajalec ne proizvaja tistega, kar potrošniki želijo, preneha poslovati. Uspeh je tudi dobro nagrajen. Podjetje, ki izdelava boljši odpiralnik za pločevinke, pisalni stroj ali šminko, lahko zasluži milijone. Tudi ekonomisti vedo, da ta model v zasebnem sektorju ne deluje popolno. Včasih je prodajalcev premalo. Ti se odkrito ali tiho dogovarjajo. Morda imajo dobiček skupaj, vendar potrošnik izgubi. Za zaščito potrošnikov pred monopolom in oligopolom obstajajo protimonopolni zakoni in predpisi o gospodarskih javnih službah, vendar nihče ne verjame, da ti zakoni in predpisi delujejo učinkovito.

Poleg tega je lahko nezadovoljstvo javnosti z zasebno proizvedenimi storitvami visoko, tudi ali morda še zlasti kadar je na trgu veliko prodajalcev. Popravila televizorjev in gospodinjskih aparatov, servisiranje avtomobilov, pranje perila in kemično čiščenje so komajda predmet splošnega navdušenja potrošnikov, čeprav jih zasebno proizvaja veliko število konkurenčnih prodajalcev. Res je, da lahko nezadovoljni potrošnik poskuša v drugi pralnici, vendar ima na voljo le malo informacij in se mu lahko zgodi, da bo v naslednjem lokalu prav tako nezadovoljen kot v prejšnjem. Kljub tem težavam nekateri menijo, da bi družbene storitve učinkoviteje proizvajala zasebna podjetja, ki si prizadevajo ustvariti dobiček z zadovoljitvijo potrošnika. Ta argument se najpogosteje sliši v zvezi z izobraževanjem. Ta se glasi takole: Otroci morajo hoditi v šolo in na splošno morajo hoditi

v določeno šolo v svoji soseski. Glede na to, da so »ujetniki« takega sistema, učiteljstvo in šolska uprava nimata veliko spodbude, da bi zagotavljala takšno izobraževanje, kot si ga želijo otroci in njihovi starši. Vodstvo šole ne zasluži denarja z učinkovitejšim izobraževanjem, nihče pa šolskega sistema ne izloči iz poslovanja, če se otroci ne učijo. Ta opažanja so nekatere šolske reformatorje pripeljala do stališča, da je edini način za učinkovito izobraževanje prekinitev monopola javnih šol. Javne podpore izobraževanju ne bi ukinili, vendar bi jo usmerjali prek potrošnika in ne proizvajalca.⁵ Boni bi staršem omogočili, da plačajo izobraževanje na kateri koli zasebni ali javni šoli, za katero menijo, da je najboljša za njihove otroke. Zamisel o bonih je pritegnila vrsto zagovornikov, od konservativnega ekonomista Milтона Friedmana do liberalnega pisatelja Christopherja S. Jencksa. Friedmanov predlog je bil preprost:

Vlade bi še naprej upravljale nekatere šole, vendar bi starši, ki bi se odločili poslati svoje otroke v druge šole, prejeli znesek, ki bi bil enak ocenjenim stroškom izobraževanja otroka v državni šoli, če bi vsaj ta znesek porabili za izobraževanje v odobreni šoli.⁶

Načrt, ki ga je pripravila skupina pod vodstvom Jencksa, je bil bolj zapleten predlog, ki naj bi upošteval nekatere očitke Friedmanovega načrta.⁷ Hkrati z nagovarjanjem južnjaških konservativcev, ki so se želeli izogniti integraciji javnih šol, so bili boni razumljeni tudi kot način za izboljšanje izobraževanja temnopoltih otrok v mestnih getih.⁸ Po mnenju zagovornikov bi v getih in njihovi okolici nastale številne zasebne šole, ki bi jih vodili črnci za črnce. Ker bi se potegovala za učence, šole, ki ne bi ponujale privlačnih prostorov, ustreznih učnih načrtov in učiteljev, ki bi verjeli v otroke iz getov in jih znali navdušiti, ne bi pritegnile učencev. Mnoge bi poskušale, vendar bi preživele le tiste, ki bi potrošnikom ponudile tisto, kar so želeli. Trdijo, da si starši iz getov želijo učinkovitega izobraževanja za svoje otroke in da bodo s prakso vedeli, kdaj so ga našli.

Eden od resnih pomislekov proti sistemu bonov je, da bi lahko še povečal ob-

stoječe probleme dohodkovne neenakosti.⁹ Tudi če bi družine za vsakega šoloobveznega otroka prejele bon v enaki vrednosti, bi verjetno nastale šole, ki bi ponujale dražje izobraževanje tistim, ki bi bili poleg bona pripravljeni plačati še premijo. Če so izkušnje dovolj dobre, bodo družine s srednjimi in višjimi dohodki porabile dodatne zneske za po njihovem mnenju boljše izobraževanje. Navsezadnje to počnejo že zdaj; nekateri pošiljajo svoje otroke v zasebne šole, veliko več pa jih zapravlja denar za ure glasbe, poletne tabore ali »izobraževalna« družinska potovanja. Rezultat sistema enakih bonov bi lahko bile drage šole v predmestjih, ki bi otrokom premožnih ponujale bogatejše učne načrte, manjše razrede in bolj dovršene prostore, medtem ko bi se revni še naprej učili zastarele snovi v prenatrpanih učilnicah v mizernih šolah. Predmestne šole bi lahko izplačevale višje plače in privabile boljše učitelje. Tudi če otroci iz mestnih četrti ne bi bili diskriminirani zaradi vstopnih pogojev, bi jih višje šolnine in stroški prevoza na delo dejansko onemogočili.

Seveda bi bilo mogoče revnim otrokom dati kupone z večjo vrednostjo, ker imajo večje izobraževalne potrebe. Vendar pa bi morale biti razlike zelo velike, da bi nadomestile tako nagnjenost dobro situiranih družin, da porabijo več, kot znašajo njihovi boni, kot tudi večje dejanske stroške učinkovitega poučevanja otrok z nizkimi dohodki. Takšne velike razlike v korist revnih bi lahko bile za volivce politično manj sprejemljive kot prefinjene oblike prerazporeditve dohodka. Po Jencksovem predlogu bi se vrednost bona za šolo spreminjala obratno sorazmerno z družinskim dohodkom učenca, šole, ki bi sodelovale v sistemu, pa ne bi smele zaračunavati šolnine, ki presega vrednost bona. Tako bi bile šole spodbujene k vpisu otrok z nizkimi dohodki. Dražje zasebne šole bi morale zmanjšati svoj proračun ali pa bi bile namenjene le tistim, ki so dovolj bogati, da se lahko odpovedo bonom in sami plačajo vse stroške. Na papirju se to morda sliši privlačno, vendar se sprašujemo o politični uspešnosti načrta, ki bi staršem omogočil, da se odločijo za »najboljšo« šolo, vendar jim prepovedal, da bi za

izobraževanje svojih otrok porabili kakršna koli dodatna sredstva.

Druga velika težava sistema bonov je neznanje potrošnikov. Če potrošnik ne ve, kaj kupuje, se ne more racionalno odločiti. Vendar pa na področju socialnih ukrepov zelo težko izve kar koli o kakovosti storitve, preden jo uporabi. Poleg tega so lahko stroški nakupovanja ali vzorčenja blaga v bolnišnici ali šoli previsoki. Na medicinskem področju so očitno katastrofalni; kirurga ni mogoče izbrati v trgovini. Toda tudi na področju izobraževanja so lahko poskusi in napake zelo dragi. Starši ne morejo premeščati otroka z ene šole na drugo, dokler ne najdejo šole, ki jim je všeč, ne da bi ogrozili otrokov izobraževalni in socialni napredek. Poleg tega tudi izobraženi starši težko ocenijo, ali njihov otrok v šoli napreduje tako hitro, kot bi lahko. Koliko večje so ovire za točno presojo staršev v getu, kjer imajo starši malo izkušenj s knjigami in učenjem.

Če naj bi sistem bonov povečal učinkovitost izobraževanja, bo treba razviti in dati na voljo merila uspešnosti, da bodo starši lahko presodili, kakšen je napredek njihovih otrok v šoli in kakšen bi lahko bil, če bi hodili v drugo šolo. Skoraj nobena šola, tudi zasebna, zdaj ne ponuja ničesar, kar bi bilo podobno merilom uspešnosti. V najboljšem primeru lahko družina, ki razmišlja o alternativni srednji šoli, izve, kje so lanske maturanti študirali, vendar to ne pove veliko o uspešnosti šole. Če gre velik delež maturantov na zelo selektivne visoke šole, to lahko pomeni le, da šola privablja sposobne in visoko motivirane učence.

Kakšne ukrepe bi morale šole pripraviti za obveščanje sedanjih in potencialnih potrošnikov? Najprej bi bilo treba razviti in objaviti različne ukrepe, ki bi odražali različne cilje izobraževanja. Objava bralnih rezultatov, na primer, bi mnoge starše spodbudila, da bi zahtevali dokazila o drugih dosežkih, ki bi lahko bili slabo povezani z branjem. Kaj pa matematika in druge kognitivne sposobnosti? Kaj pa splošna sposobnost razmišljanja in ustnega izražanja ter sposobnost sporazumevanja z drugimi otroki? Kaj pa usposabljanje za vodenje, atletika in državljanstvo? Sčasoma bi bilo treba razviti, potrditi in objaviti

različna merila, da bi lahko učenci in starši pametno izbirali med šolami, ki poudarjajo cilje izobraževanja, ki jih najbolj cenijo.

Da bi bili ukrepi uporabni, morajo odražati spremembe v učenčevi uspešnosti skozi čas in ne absolutne ravni dosežkov. Absolutne ravni ne povedo ničesar o učinkovitosti šole. Visoki bralni rezultati lahko odražajo le skupino učencev, ki so bili izbrani zaradi inteligence ali besednih sposobnosti. Družina otroka z učnimi težavami bo morda želela izbrati šolo z nizkimi absolutnimi rezultati, vendar višjimi stopnjami sprememb na tej ravni.

Ti dve merili vzbujata strah pred nenehnim preverjanjem in merjenjem ter osredotočanjem na merljive spretnosti na škodo bolj subtilnih vrednot izobraževanja. To so resnične nevarnosti, vendar je brez resnih prizadevanj za izboljšanje meril uspešnosti izobraževanja in njihove dostopnosti težko videti, kako lahko sistem bonov pripelje do pametne izbire potrošnikov in njihovega pritiska za učinkovito izobraževanje. Poleg tega bi zanašanje na trg okrepilo in ne oslabilo potrebe po javnem subvencioniranju raziskav na področju izobraževanja in sistematičnem preizkušanju novih metod. Posamezne šole, ki se borijo za preživetje na trgu, ne bi mogle tvegati z nedokazanimi metodami ali se lotiti dragega razvoja novih učnih načrtov ali pristopov; prav tako ni mogoče pričakovati, da bi se tržni konkurenti povezali za sistematično preskušanje inovacij. Atomistični zasebni trg izobraževanja bi dejansko lahko prinesel še manj inovacij, kot jih imamo zdaj. Na splošno se v običajno zasebnih sektorjih gospodarstva hitre tehnološke spremembe in povečanje produktivnosti dogajajo v monopolnih panogah z velikimi podjetji, ne pa v panogah, za katere so značilni številni prodajalci in močna konkurenca med podjetji.

Morda bi veliki nacionalni proizvajalci vlagali znatne zneske v nove izobraževalne tehnike v upanju, da se bodo izkazale za učinkovitejše in jih nato prodali šolam, ki želijo povečati svojo privlačnost za učence. Vendar bi ta podjetja vlagala v strojno opremo in materiale, za katere bi lahko obdržala izključne pravice s patenti in avtorskimi pra-

vicami. Pri tem bi lahko prišlo do resnega zanemarjanja metod in pristopov, ki so sicer verjetno učinkovitejši od strojne opreme, vendar jih je mogoče zlahka kopirati brez nadomestila za prvotnega razvijalca. Zato bi bile potrebne javne naložbe in naložbe podjetij v raziskave in sistematično preizkušanje izobraževalnih metod. Če povzamemo, je vredno poskusiti s tržnimi mehanizmi v izobraževanju. Urad za gospodarske možnosti je napovedal, da namerava v številnih skupnostih poskusiti s sistemi bonov.¹⁰ Kljub temu ima sistem resne težave. Morda ne bo mogoče oblikovati sistema, ki bi zmanjševal in ne poudarjal razlike med izobraževalnimi možnostmi bogatih in revnih. Poleg tega ostaja problem odgovornosti. Če naj bi davkoplačevalci zagotavljali subvencije za izobraževanje, morajo imeti neko zagotovilo, da se denar ne zapravlja in da institucije, ki prejemajo bone, izpolnjujejo nekatere minimalne standarde. Poleg teh pomislekov sistem ne bo deloval tako, kot je predvideno za povečanje učinkovitosti izobraževanja, če ne bodo razviti ukrepi uspešnosti, da bo potrošnik lahko pametno izbral, in če si javnost ne bo organizirano prizadevala za razvoj in preskušanje novih in izboljšanih metod.

Kako naprej?

Bistvo zgornje razprave je, da vsi verjetni scenariji za izboljšanje učinkovitosti izobraževanja, zdravstva in drugih socialnih storitev poudarjajo potrebo po boljših merilih uspešnosti. Ne glede na to, kdo sprejema odločitve, je učinkovito delovanje sistema odvisno od meril uspešnosti. Če zvezne, državne ali mestne oblasti neposredno upravljajo izvajanje socialnih storitev, potrebujejo načine za merjenje uspešnosti različnih metod izvajanja storitev, da lahko izberejo najboljše. Če je upravljanje socialnih storitev decentralizirano ali celo preneseno na skupnosti, bodo tako skupnosti kot višje ravni oblasti potrebovale merila uspešnosti, na podlagi katerih bodo lahko ugotavljale in nagrajevale učinkovitejše upravljanje. Tudi če se socialne storitve prenesejo na zasebni trg v upanju, da se bosta konkurenca in profitni motiv uporabila za

izboljšanje učinkovitosti, bodo potrošniki za pametno izbiro potrebovali merila o tem, kaj kupujejo ali bi lahko kupili.

Zato se mi zdi, da bi morali analitiki, ki želijo prispevati k izboljšanju izvajanja socialnih storitev, dati prednost razvoju in izpopolnjevanju meril uspešnosti. Kljub pomembnosti in očitnemu intelektualnemu izzivu te naloge je bilo doslej vloženega razmeroma malo truda v oblikovanje takšnih meril. V izobraževanju bo treba preseči standardizirane preizkuse in preiti na bolj občutljive in kulturno manj pristranske ukrepe, ki ne bodo odražali le intelektualnih sposobnosti otrok, temveč tudi njihovo ustvarjalnost, vero vase in navdušenje nad učenjem. V zdravstvu bo treba preseči običajne statistične podatke o umrljivosti in hospitalizaciji ter preiti k bolj izpopolnjenim merilom zdravja in vitalnosti. Revščine ni mogoče meriti samo z dohodkom. Zadovoljstvo pri delu verjetno ni tesno povezano z zaslužkom ali delovnimi urami. Veliko domišljije bo treba uporabiti, preden bo mogoče razviti merila uspešnosti za storitve, kot sta svetovanje in psihiatrična oskrba.

Za razvoj meril uspešnosti na področju socialnih dejavnosti lahko predlagamo dve splošni pravili. Prvič, izogibati se je treba posameznim merilom uspešnosti socialnih storitev. Ti bodo vedno vodili v izkrivljanje, zastojnost, goljufanje za »premagovanje sistema« in druge nezaželene rezultate. Šol ni mogoče ocenjevati samo po rezultatih branja ali matematike, samo po uvrstitvah na fakultete ali samo po stopnji zadržanja učencev v šoli. Sistemov zdravstvenih storitev ni mogoče ocenjevati zgolj in samo po številu zdravljenih bolnikov ali po številu ozdravljenih bolnikov ali celo po preprečenih zdravstvenih težavah. Programi usposabljanja delovne sile ne morejo biti ocenjeni le na podlagi števila delovnih mest, ohranitve delovnih mest ali višine plač. Ocenjevanje šol po rezultatih branja bi pomenilo zanemarjanje drugih spretnosti in drugih razsežnosti otrokovega razvoja; ocenjevanje zdravstvenega centra po številu zdravljenih bolnikov bi spodbujalo medicino v montažni liniji; ocenjevanje programa zaposlovanja

po zaposlitvah bi vodilo k prehitremu nameščanju pripravnikov na nizka ali neprimerna delovna mesta.

Potrebni je več meril, da bi odražala več ciljev in bi se izognili izkrivljanju uspešnosti. Lahko si predstavljamo, da bi šole razvijale in objavljale različna merila spretnosti, znanja in zadovoljstva študentov, nekatera takojšnja, druga pa bi temeljila na dolgoročnem spremljanju. Lahko si predstavljamo, da zdravstveni programi razvijajo različne meritve zdravstvenega stanja in zadovoljstva bolnikov, prav tako z različnimi časovnimi zamiki. Lahko si predstavljamo, da bi programi za zaposlovanje razvijali različna merila pridobljenih znanj in spretnosti ter poznejšega uspeha pripravnikov na delovnem mestu.

Za nekatere namene bi zadostovali ukrepi brez uteži. Na primer v sistemu kuponov za izobraževanje bi lahko preprosto dali na voljo različna merila uspešnosti za vsako šolo ter staršem in učencem omogočili, da izbirajo med njimi v skladu s svojimi sistemi tehtanja. Po drugi strani pa bi bilo treba v programu zveznih štipendij, namenjenem spodbujanju učinkovitega usposabljanja delovne sile, različnim uporabljenim merilom uspešnosti dodeliti uteži. Če se jih kombinira več, tehtnice morda niso pomembne, dokler eno merilo ne prevlada in ne izkrivlja sistema nagrajevanja.

Drugič, merila uspešnosti morajo odražati težavnost problema. Če se nagrajujejo absolutne ravni uspešnosti, bodo šole izbirale najspretnейše učence, programi usposabljanja bodo sprejemali le delavce, ki jih bo najlažje zaposliti, zdravstveni centri bodo zavračali ali zanemarjali brezupno bolne. Da bi se izognili tem izkrivljanjem, je treba učinkovitost socialnih storitev vedno meriti glede na težavnost naloge. Na splošno so meritve sprememb boljše od meritev absolutne ravni, vendar tudi ta pristop morda ne bo rešil problema. Morda je lažje doseči znatne spremembe pri uspešnosti bistrh otrok kot pri zaostalih otrocih ali izboljšati zdravstveno stanje nekaterih razredov bolnikov. V tem primeru je mogoče uspešnost dejavnosti socialnega delovanja meriti le

glede na uspešnost drugih dejavnosti z isto vrsto učencev ali bolnikov ali praktikantov. Za zbiranje izkušenj in opredelitev nadpovprečne in podpovprečne uspešnosti pri določenih vrstah težav bo potrebno precej časa. Nič od tega se ne zdi preprosto doseči. In tudi ni. Kljub temu je malo verjetno, da bomo izboljšali socialne storitve (ali da bomo sploh vedeli, ali jih imamo), dokler si ne bomo trajno prizadevali za razvoj meril uspešnosti, primernih za ocenjevanje in nagrajevanje učinkovitosti. Trenutna prizadevanja za objavo rezultatov testov ali stopnje umrljivosti dojenčkov v imenu ocenjevanja ali odgovornosti so le prvi zaustavljeni koraki na dolgi poti do boljših socialnih storitev.

Merila uspešnosti za socialne storitve seveda niso sama sebi namen. So predpogoj za poskuse iskanja učinkovitejših metod zagotavljanja socialnih storitev in oblikovanja spodbud, ki bodo spodbujale njihovo uporabo. Vendar je uspeh vseh strategij za iskanje boljših metod, ki jih obravnavamo na teh straneh, zlasti socialnega eksperimentiranja, odvisen od izboljšanja meril uspešnosti. Podobno velja za vse modele za boljše spodbude. Preprosteje povedano, če želimo delovati bolje, moramo imeti način, kako razlikovati med boljšim in slabšim.

OPOMBE

1. Charles L. Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending* (Brookings Institution, 1968), str. 104–105.
2. Robert A. Levine, »Rethinking Our Social Strategies«, v: *Public Interest* 10 (zima 1968): 88, 89, 91, 92.
3. Worth Bateman, »Answering Program Effectiveness« (Odgovor na vprašanje o učinkovitosti programov), Ministrstvo za zdravje ZDA, *Education, and Welfare, Welfare In Review* 6 (januar/februar 1968): 1–10.
4. Glej *The New York Times*, 9. februar 1971.
5. *Harvard Educational Review* 38 (zima 1968), posvečen enakim možnostim v izobraževanju, vsebuje več člankov na to temo. Glej tudi Theodore R.Sizer, »The Case for a Free Market«, *Saturday Review* 52 (11. januar 1969): 34 in naslednje.
6. Milton Friedman, »The Role of Government in Education«, v: *Economics and the Public Interest*, ur. Robert A. Folo (Rutgers University Press, 1955), str. 130.
7. Načrt je opisan v: »Financing Education by Grants to Parents, A Preliminary Report«, v: *Center for the Study of Public Policy*, pripravljeno za Urad za gospodarske možnosti (Center, marec 1970), str. 50–58.
8. Christopher Jencks, »Private Schools for Black Children«, v: *New York Times Magazine*, 3. november 1968, str. 6, str. 30 in naslednje.
9. Za dobro kritiko načrtov bonov glej Henry M. Levin, »The Failure of the Public Schools and the Free Market Remedy«, *Urban Review* 2 (junij 1968): 32–37 (Brookings Reprint 148).
10. Fred M. Hechinger, »School Vouchers: M. E. Hechisher: Ali lahko načrt deluje?«, v: *The New York Times*, 7. junij 1970; Eric Wentworth, »OEO Plans Test of Education Vouchers«, *Washington Post*, 26. december 1970.

Igra izvrševanja

Eugene Bardach

Ne glede na to, kaj je, je proces izvajanja politike ali programa proces sestavljanja. Kot da bi bil prvotni mandat, zakonodajni, birokratski ali sodni, ki je sprožil politiko ali program, načrt za velik stroj, ki naj bi izdelal rehabilitirane duševne bolnike, bolj zdrave starostnike, bolje izobražene otroke, učinkovitejša letala ali varnejše ulice. Ta stroj je treba včasih sestaviti od začetka. Včasih ga je mogoče ustvariti s prenovno in obnovo starejšega ali že obstoječega stroja. Sestavljanje stroja in njegovo delovanje je na eni ravni tisto, kar mislimo s »procesom izvajanja«. »Težave pri izvajanju«, kot smo rekli zgoraj, so težave pri nadzoru, vendar so specifične za dejavnosti sestavljanja, ki sestavljajo neki »proces izvajanja«. Kakšni deli so vgrajeni v ta stroj za izvajanje politike? Seveda bi bil podroben odgovor na takšno vprašanje odvisen od specifikacije, kaj naj bi ta stroj počel in kje naj bi bil. Stroj za lajšanje duševnih bolezni je očitno drugačen stroj kot stroj za razdeljevanje kmetijskih subvencij ali stroj za uravnavanje cen zemeljskega plina. Stroj, ki služi državi kot celoti, se razlikuje od stroja, ki služi samo Ohio, ali stroja, ki služi samo Tulusi v Oklahomi. Vendar lahko na vmesni ravni abstrakcije vidimo, da so si vsi takšni stroji precej podobni. Običajno bi pričakovali, da bodo našli:

- mehanizme upravne in finančne odgovornosti,
- pripravljenost za sodelovanje domnevnih upravičencev ali strank,
- zasebne ponudnike blaga in storitev: strokovni delavci, razvijalci, lastniki zemljišč,

- odobritve ali dovoljenja javnih regulativnih agencij ali izvoljenih uradnikov,
- inovacije na področju zasnove in oblikovanja programov,
- vire sredstev,
- odstranjevalce težav, ki odpravljajo težave in pomagajo pri usklajevanju bolj zapletenih v procesu sestavljanja,
- politično podporo, ki podpira in varuje proces zbiranja.

Takšen seznam je treba razumeti bolj kot priporočilo kot dokončen. Vsekakor ni izčrpen. Vsi elementi niso vključeni v vsako politiko ali program. Obstajajo tudi drugi načini opisa nekaterih vložkov, ki bi bili enako veljavni, na primer »proračuni in povračila« namesto »sredstva«. Pomembno je, da se proces izvajanja vsaj delno razume kot proces združevanja številnih in različnih programskih elementov.¹ Vendar le delno. Drugi del našega pojmovanja »procesa izvajanja« temelji na dejstvu, da so ti elementi v rokah številnih različnih strani, ki so večinoma v pomembnih pogledih neodvisne druga od druge. Edini način, kako lahko te stranke spodbudijo druge, da prispevajo elemente programa, je z uporabo prepričevanja in pogajanj. Nekateri bi lahko proces, ki iz tega izhaja, poimenovali »politika«. In tako tudi je. Vendar menim, da je politika izvajanja posebna vrsta politike. Gre za obliko politike, v kateri že sam obstoj že opredeljenega političnega mandata, pravno in legitimno odobrenega v nekem predhodnem političnem procesu, vpliva na strategijo in taktiko boja. Prevladujoči učinek je, da je politika procesa izvajanja zelo defenzivna. Veliko energije je vložene v manevriranje, da bi se izognili odgovornosti, nadzoru in krivdi.

To splošno pojmovanje »procesa izvajanja« se ne razlikuje bistveno od pojmovanja, ki ga najdemo v prejšnji strokovni literaturi na to temo. Vendar pa se razlikuje v nekaterih subtilnih in včasih pomembnih pogledih. Čeprav je prejšnja literatura dejansko precej skromna – »problem izvajanja« je bil

Vir: Bardach, Eugene, *The Implementation Game*. © 1977 Massachusetts Institute of Technology, z dovoljenjem The MIT Press.

kot zanimiv družbeni in politični problem zaznan šele v zadnjih sedmih ali osmih letih –, je bila koristna. Pomagala mi je spoznati, da je zelo pomembno, da si ustvarimo jasen koncept procesa izvajanja, preden poskušamo opredeliti težave, ki iz njega izhajajo, in preden poskušamo ugibati, kaj bi lahko storili v zvezi s temi težavami. Na tej točki je vredno pregledati najpomembnejše dele te literature, da bi bralca usmeril k lastnim ugotovitvam o uporabnem načinu pojmovanja »procesa izvajanja«. Kot pripravo in opozorilo bralcu še enkrat priznavam, da bom na koncu predlagal združitev delov procesa »sestavljanja« in »politike« z idejo »sistema ohlapno povezanih izvedbenih iger«.

Izvajanje kot politika pritiska

Splošno in pravilno se zavedamo, da se pogajanja in manevriranje, vlečenje in vlečenje v procesu sprejemanja politike prenesejo v proces izvajanja politike. Zagrizeni nasprotniki politike, ki so izgubili v fazi sprejemanja, iščejo in najdejo sredstva za nadaljevanje nasprotovanja, ko se, na primer, pišejo upravni predpisi in smernice. Mnogi, ki so podprli prvotni predlog politike, so to storili le zato, ker so pričakovali, da ga bodo lahko v fazi izvajanja spremenili tako, da bo ustrezal namenom, ki jih drugi, ki so bili del prvotne koalicije, niso nikoli predvideli ali želeli. Tudi ti si prizadevajo za vlogo v upravnem postopku. Priročen, čeprav nekoliko zavajajoč opis njihovih dejavnosti v obeh fazah je »pritisek«, ki ga je v svojem klasičnem delu *The Governmental Process* (Državni proces) najbolj ustrezno opisal David Truman.² Jerome T. Murphy v svojem opisu prvih sedmih let izvajanja naslova 1 Zakona o osnovnošolskem in srednješolskem izobraževanju (angl. Elementary and Secondary Education Act, ESEA) obravnava proces izvajanja kot sistem pritiskov in nasprotnih pritiskov.³ Reformistični vzgib pri sprejemanju naslova 1 (Izboljšanje osnovnih programov, ki jih izvajajo lokalne izobraževalne institucije) ESEA je bil »pomagati odpraviti revščino«. Naslov 1 je skušal nameniti milijarde dolarjev šolam z velikim številom otrok iz revnih družin. Ven-

dar pa je bila spodbuda drugih ključnih akterjev v koaliciji, ki je sprejemala to smernico, preprosto dobiti več denarja za nacionalne šole. »Izobraževalna združenja v Washingtonu so bila ... primarno zainteresirana predvsem v splošno podporo za tekoče dejavnosti javnih šol. Sprejela so osredotočenost ESEA na revščino kot kompromis, ki je bil potreben za sprejetje ESEA, vendar so poudarjala, da je treba prekiniti zastoj zvezne pomoči, saj bi bil to pomemben korak k poznejši splošni zvezni podpori.«⁴ Ker so tradicionalne šolske ustanove na državni in lokalni ravni, ki so dejansko nadzorovale razdeljevanje sredstev, naslov 1 razumele tudi kot splošno pomoč, je bil cilj boja proti revščini skoraj popolnoma zanemarjen. Murphy meni, da »ni niti jasno, v kolikšnem obsegu je bil naslov 1 porabljen za upravičene prikrajšane otroke v revnih soseskah. Tudi če jih dosežejo, ni gotovo, ali se z denarjem kupijo dodatne storitve poleg tistih, ki so na voljo drugim šolarjem v posameznem okrožju.«⁵ Zakaj je tako? Murphy trdi, da je najpomembnejši razlog odsotnost »političnega pritiska skupin revnih in njihovih zaveznikov ter smiselnega sodelovanja teh interesov v lokalnih svetih šolskih okrožij ali drugih primerljivih ustanovah.«⁶ Kolikor se je namenu boja proti revščini iz naslova 1 posvečala pozornost, se je to zgodilo zaradi negativne publicitete, tožb ali grožnje s tožbo, kar je pomenilo »izravnalno moč« in s tem »politični pritisk in včasih podporo« Uradu ZDA za izobraževanje (USOE), da je »pri upravljanju naslova 1 deloval bolj pozitivno z zveznimi državami.«⁷

Murphy ima morda prav glede naslova 1, vendar bi bilo zavajajoče, če bi pojem »pritisek« spremenili v osrednji pojem za razumevanje procesa izvajanja. Kaj naj si mislimo o neuspehih pri izvajanju, če se vsi strinjajo z glavnimi cilji? V takem primeru dialektika pritiska in nasprotnega pritiska verjetno ne bi obstajala in zato ne bi mogla oblikovati rezultatov. Vendar pa lahko manjša nesoglasja med nekaj akterji povzročijo zamude, prav tako kot preprosti standardni operativni postopki v birokracijah. Začarani krog zamud, strahu pred končnim neuspehom ali visokimi reševalnimi stroški, umika prejšnjih zavez,

še več zamud, večje zaskrbljenosti itd. lahko prav tako povzročijo neuspeh pri izvajanju, kot sta pokazala Pressman in Wildavsky v svoji študiji EDA.

Možen odgovor bi lahko bil, da mora biti pritisk na »sistem« zadosten, da ga potisne v pravo smer. Če je to odgovor, potem postane konceptualni problem razmejitev sistema in njegovih posebej ranljivih točk pritiska. Zdi se, da je Murphy v zgodnejši različici svojega članka iz leta 1972 ubral to pot. Izrecno ali implicitno je zagovarjal pritisk na USOE s strani koalicije NAACP in National Welfare Rights Organization. USOE naj bi po drugi strani izvajala pritisk na državne agencije za izobraževanje, te pa na lokalna okrožja. Pritisk na lokalni ravni, ki je prihajal od spodaj navzgor, se je lahko združil s pritiskom na nacionalni ravni in tako okreplil pritisk na državni ravni. Za zaščito celotnega programa iz naslova 1 pred sabotažo s strani Kongresa, ki bi ga nenadoma razburile nervozne lokalne izobraževalne ustanove, bi morali organizirani revni izvajati pritisk tudi na Kongres.⁸

Očitno je, da je pri takšnem argumentu konceptualna težava, saj lahko »pritisk« ali njegova odsotnost postane splošna fraza, ki s tem, ko opisuje vse, ne opisuje ničesar dobro. Obstaja tudi praktična politična nevarnost: predpis za izvajanje pritiska praktično povsod je enak predpisu za izvajanje zelo šibkega pritiska. Politična sredstva so navsezadnje omejena in uporaben model procesa izvajanja bi moral natančneje predlagati, kako jih je treba koncentrirati in njihove učinke osredotočiti na določene točke vladnega sistema.⁹ Iz teh razlogov moj pogled na proces izvajanja poskuša upoštevati posamezne elemente programa, ki so ali bi lahko bili sporni, in od tam preide na politične interakcije, ki bi se verjetno pojavile med njihovim sestavljanjem.

Izvajanje kot zbiranje »soglasja«

Prispevek Douglasa R. Bunkerja, ki ga je leta 1970 predstavil na ameriškem združenju za napredek znanosti, je najzgodnejši poskus (ki sem ga našel) konceptualizacije »procesa izvajanja« kot posebnega družbenega in političnega pojava. Bunker dejansko predlaga

možno rešitev problema identifikacije posebej pomembnih interakcijskih točk sistema s trditvijo, da je za uspešno izvedbo potrebno le množično »soglasje«. Bunker pravi:

V tem primeru je treba izvesti naslednje ukrepe:

Ne glede na to, ali je treba izvajati politike, načrte, odločitve ali programe, se bistveno vprašanje glasi: kako se ideje pretvorijo v učinkovito kolektivno delovanje? Da bi bile koristi, ki so skladne z zamislijo ali načrtom, uresničene, morajo tisti, ki so zadolženi za izvajanje politike, in tisti, na katere bo politika vplivala, dati določeno stopnjo soglasja. Zahteva se giblje od pasivnega, a strpnega strinjanja nekaterih do vestne, informirane in intenzivne zavezanosti drugih, ki prevzamejo odgovornost za vodenje in izvajanje načrta.¹⁰

Nato trdi, da se »vsi akterji, ki so potencialno vključeni v zadevno izvedbeno nalogo, lahko nahajajo na neki točki v tridimenzionalnem prostoru«, ki ga opredeljujejo vektorji pomembnosti vprašanja, virov moči in dogovora. Bunker nato predlaga, da se vsem tem akterjem dodelijo intervalne ocene teh treh razsežnosti, na podlagi katerih bi »multiplikativne kombinacije«, sešete med akterji, »lahko zagotovile določeno oceno potrebnih vrednosti za minimalno učinkovito koalicijo, da se doseže izvajanje«.¹¹ Ta teorija ima številne težave, od katerih sta vsaj dve poučni za naša prizadevanja. Prvič, težko je ugotoviti, katere akterje bi bilo treba vključiti v skupino tistih, ki so »potencialno vključeni v zadevno nalogo izvajanja«. V primeru naslova 1 ESEA bi Bunker, na primer, gotovo želel, da vključimo USOE ter državne in lokalne izobraževalne birokracije. Verjetno bi bilo treba vključiti tudi učitelje razrednega pouka. Toda ali bi želel vključiti tudi NAACP, jezne starše in Nacionalno organizacijo za socialne pravice? Kongresnike? Odvetnike ministrstva za pravosodje, ki sodelujejo pri uporabi zakonov o nediskriminaciji pri dodeljevanju sredstev ESEA? Sodnike, ki bi jih Murphyjevi odvetniki lahko pozvali, naj prisilijo državo k spoštovanju zakonov? Šolarji sami, ki so morda želeli ali niso želeli ali mogli izkoristiti dodatnih storitev, ki so jim bile morda na voljo?

Zadevni nabor akterjev je tako odprt, da bo morala naša lastna koncepcija procesa izvajanja odražati to dejstvo.

Druga težava Bunkerjevega stališča je, da predpostavlja vrsto koalicijske politike, ki jo poznamo iz študij procesa sprejemanja politik. V slednjem procesu lahko splošno raven strinjanja realno razumemo kot ključno spremenljivko, ki vodi k sprejetju politike. Prav tako ne bi bilo zelo zavajajoče, če bi tiste, ki podpirajo predlagano politiko, imenovali koalicija.¹² V procesu izvajanja pa se politika pojavlja predvsem v obrambnem smislu. Zdi se, da akterje bolj skrbi, kaj bi lahko izgubili predvsem oni, kot pa kaj bi lahko pridobili vsi na splošno. Vsaj takšna je slika, ki izhaja iz študij, kot so Derthickova, Pressmanova in Wildavskyjeva ter moja lastna raziskava L-P-S. Ker se akterji precej razlikujejo glede na to, kako vidijo svoje morebitne izgube, koalicije ne nastajajo zlahka. Le redko obstaja široka skupnost interesov, ki bi bila podlaga za oblikovanje koalicij. A je zaskrbljen zaradi možnosti povečane delovne obremenitve, B zaradi domnevne konkurence nove storitvene agencije z njegovo obstoječo agencijo, C zaradi težav pri uporabi ustaljenih računovodskih postopkov za dejavnosti, ki jih predvideva nova agencija, D zaradi možnosti, da se program sploh ne bo začel izvajati v kakršni koli obliki. Vsi bi lahko načeloma odobraval nov program, vendar bi vsi želeli nekoliko spremeniti pogoje njegovega izvajanja, da bi pomirili svoje posebne strahove.

Rezultat tovrstne obrambne politike je odlašanje, preusmerjanje energije k zelo specifičnim ciljem programa in pogosto beg pred upravno ali politično odgovornostjo. Bunkerjeva različica procesa izvajanja, ki se dviguje ali spušča na valovih »soglasja«, ne glede na to, kako visoki ali nizki so, ne upošteva in dejansko izkrivlja pomembnejšo točko, da je za proces izvajanja ključnega pomena spor glede pogojev, pod katerimi se soglasje daje ali zavrača. Politika izvajanja se od politike sprejemanja politik razlikuje po značilni odsotnosti koalicij in značilni prisotnosti razdrobljenih in izoliranih manevrov in protimanevrov.

Glavni razlog za tovrstno obrambno politiko v obdobju po sprejetju je, da vsi ali

vsaj številni pomembni udeleženci delujejo v okviru pričakovanj, da se bo zgodilo nekaj, kar je vsaj približno podobno tistemu, kar je bilo predpisano s prvotno politično odločitvijo. Drugi, čeprav povezan razlog je, da udeleženci, ki so naklonjeni političnim ciljem mandata, uporabljajo obstoj mandata kot moralno in včasih tudi pravno orožje v nastajajočem boju za pogoje, pod katerimi se politika izvaja.

Izvajanje kot proces upravnega nadzora

Če obstaja skupina akterjev, za katere lahko rečemo, da so gotovo pomembni za skoraj vsak proces izvajanja in ki zelo pogosto igrajo precej mojstrsko obrambno igro, so to birokrati. Birokrati in birokracije naj bi bili odgovorni za številne težave pri izvajanju. Splošno mnenje je, da birokrati na nižjih ravneh (ali izvoljeni uradniki) ne izvajajo navodil in ukazov birokratov (ali uradnikov) na višjih ravneh. Poglejmo, na primer, Allisonovo in Halperinovo hipotezo o težavah pri izvajanju, s katerimi se soočajo predsednik in drugi osrednji akterji na področju zunanje in obrambne politike:

1. Predsednikove odločitve se bodo zvesto izvajale, če: je predsednikova vpletenost nedvoumna, so njegove besede nedvoumne, je njegov ukaz široko objavljen, imajo ljudje, ki ga prejmejo, nadzor nad vsem, kar je potrebno za njegovo izvedbo, in ti ljudje ne dvomijo o njegovi pristojnosti za izdajo odločitve.
2. Večji novi odkloni v zunanji politiki običajno izhajajo iz neke odločitve osrednjih akterjev. Vendar so konkretne podrobnosti sprejetih ukrepov v veliki meri določene s standardnimi operativnimi postopki in programi, ki takrat obstajajo v organizacijah.
3. Veleposlaniki in terenski poveljniki se čutijo manj zavezani zvestemu izvajanju odločitev, ker običajno niso bili vključeni v igro odločanja. Menijo, da bolje vedo, kakšne ukrepe je

treba želeli od druge vlade in kako te ukrepe doseči.

4. Večje kot je število igralcev, ki lahko pri nekem vprašanju delujejo neodvisno, manj bodo ukrepi vlade odražali odločitve vlade o tem vprašanju.
5. Kadar odločitev pušča prosto pot organizaciji, ki jo izvaja, bo ta delovala tako, da bo v okviru omejitev povečala svoj organizacijski interes.¹³

Problem birokracije se pojavlja tudi na drugih političnih področjih, ne le na zunanjem in obrambnem. Ameriški urad za izobraževanje je bil glavna birokratska ovira pri izvajanju ESEA, prav tako pa tudi njegovi državni in lokalni kolegi.¹⁴ Državne in lokalne birokracije na področju socialnega varstva so krive za številne domnevne neuspehe programov javne pomoči, zlasti pomoči družinam z vzdrževanimi otroki.¹⁵ Inženirski korpus ameriške vojske in ameriški urad za rekultivacijo sta običajno obravnavana kot neobvladljiva žreba za uničevanje okolja. Problem nadzora in odgovornosti je le en vidik »problema birokracije«, kot je komentiral James Q. Wilson.¹⁶ Vendar pa verjetno velja (upravičeno ali neupravičeno) za najpomembnejši vidik in vsekakor za najpomembnejši vidik v procesu izvajanja.¹⁷

Zakaj ta težava z odgovornostjo in nadzorom? Anthony Downs je menil, da do »uhajanja pooblastil« prihaja, ker imajo posamezni uradniki različne cilje, »in vsak po lastni presoji prevaja ukaze od zgoraj v ukaze navzdol, [in] cilji, ki jih je imel nadrejeni v mislih, ne bodo točno tisti, ki jih ukazi njegovega podrejenega posredujejo ljudem, ki so v hierarhiji nižje«.¹⁸ Downs je nadalje predlagal, da dinamika zaposlovanja in socializacije v organizaciji pogosto povzroči, da so v nižjih in srednjih slojih katere koli javne organizacije ali urada bolj konservativni posamezniki kot v višjih slojih političnih imenovancev ali izvoljenih uradnikov. V takšnih primerih avtoriteta z vrha ne le uhaja, ampak tudi krvavi. Drugi razlog za »uhajanje avtoritete« je, da imajo udeleženci na nižjih ravneh v organizacijah pogosto avtonomne temelje moči. Thomas J. Scheff je, na primer, razložil neuspeh dr-

žavne psihiatrične bolnišnice pri izvedbi načrtovane reforme s sklicevanjem na odvisnost oddelčnih zdravnikov, ki so bili pobudniki reforme, od osebja na oddelku. Zaradi kratkega mandata, nezainteresiranosti za upravo in velike delovne obremenitve so oddelčni zdravniki običajno prenesli veliko odgovornost na bolničarje. Če so jim zdravniki želeli odvzeti del te odgovornosti (da bi uvedli reformo), so jim oskrbniki lahko otežili življenje na več načinov. Lahko bi zavrnilo vlogo »ovire med zdravnikom in oddelkom, polnim bolnikov, ki zahtevajo pozornost in priznanje«. Lahko bi zavrnilo običajni del zdravnikove dokumentacije in bi lahko ogrozili njegovo zmožnost »elegančnega vstopa in odhoda z oddelka«.¹⁹

K problemu »uhajanja« prispeva tudi neuspešno upravljanje. Nedavni pregled literature o načrtovanih organizacijskih spremembah s posebnim poudarkom na problemu uvajanja organizacijskih inovacij je pokazal, da je kljub pomanjkanju znanja o tej temi glavna razlaga za tovrstne težave pri uvajanju neuspeh vodstva ali nekega agenta za spremembe, ki je premagal naravni odpor članov organizacije.²⁰ Avtorji tega pregleda so tudi ugotovili, da je ta razlaga neustrezna, saj ni upoštevala »ovir, ki so jim lahko izpostavljeni člani, ki se ne upirajo spremembam, ko si prizadevajo za uvedbo novosti,« in nespametnih dejanj vodstva, ki med procesom sprememb dopušča ali celo spodbuja negativno usmerjenost k spremembam tudi pri članih, ki so jim bili sprva naklonjeni.²¹ Tu imam svoj glavni ugovor proti Murphyjevemu konceptu odpora proti pritiskom, ki je izražen v nekoliko bolj specifičnem okviru. Vendar to ni glavni ugovor proti osredotočanju na birokratski nadzor kot osrednji proces izvajanja. Glavni ugovor je, da je to preozka usmeritev. Procese izvajanja vsaj v enaki meri, če ne celo v večji, poganjajo medorganizacijske kot znotrajorganizacijske transakcije. Nabor pomembnih akterjev v procesu izvajanja je velik in raznolik, saj poleg vladnih uradov vključuje tudi njihove stranke, zasebne izvajalce, strokovna združenja, publiciste itd. Vsi ti akterji lahko izrazijo svoje posebne strahove in bojazni. Morda je prav ta široka usmerjenost tista, ki

študijo »izvajanja«, ki je predmet precej nedavnega zanimanja, razlikuje od bolj tradicionalnega predmeta javne uprave.²²

Proces izvajanja kot medvladno pogajanje

Posebej pomemben sklop medorganizacijskih odnosov vključuje agencije na različnih ravneh oblasti, ki si prizadevajo za izvajanje programov in politik, financiranih z mehanizmom nepovratnih sredstev. Derthick v svoji študiji neuspeha programa Nova mesta (New Towns) trdi, da je »edino najbolj vključujočo in razsvetljujočo razlago« mogoče najti v »invalidnosti« naše osrednje (zvezne) vlade v ameriškem zveznem sistemu.²³ Zaradi »delitve pristojnosti med vladami v zveznem sistemu zvezna vlada tem vladam ne more ničesar ukazati. K uresničevanju svojih namenov jih sili tako, da jim ponuja spodbude v obliki pomoči, ki jo lahko sprejmejo ali ne, in tako, da pomoč pogojuje«. ²⁴ Ker imajo zvezni uradniki (zlasti tisti v Washingtonu) omejeno znanje o tem, na katere spodbude se bo skupnost dejansko odzvala; ker je »ponudba zveznih spodbud« v najboljšem primeru precej omejena; in ker zvezna vlada ne more »učinkovito uporabiti spodbud, ki jih ima,« je zvezna vlada obsojena na slab uspeh kot instrument družbenega aktivizma in obsežnih reform.

Pri programu Nova mesta so bile glavna zvezna spodbuda velika zemljišča po ugodnih cenah. To očitno ni bila dovolj močna spodbuda, da bi številnim občinam nadomestila stroške, ki bi jih morale nositi poleg cene zemljišča. Zvezna vlad, na primer, ni mogla storiti ničesar ali skoraj ničesar, da bi nadomestila prihodnje sosedje novih mest v številnih mestih, ki so se bali prihoda prebivalcev z nizkimi dohodki in zelo verjetno črncev. Poleg tega ni bila dovolj močna, da bi spodbudila lokalne politike in druge elite, da bi si prizadevali in iskali načine, kako ponudbo zvezne vlade obrniti sebi v prid. Vendar je treba opozoriti, da ne moremo trditi, da je bila spodbuda za poceni zemljišča v absolutnem smislu šibka ali močna. Prav tako ne

moremo reči, da zvezna vlada sama ni mogla »učinkovito uporabiti« te posebne spodbude. Tudi lokalni uradniki, ki so po naključju želeli nadaljevati projekte, niso mogli učinkovito uporabiti te spodbude. Poleg tega so tudi oni imeli omejeno znanje o tem, na kaj bi se odzvali drugi v njihovih skupnostih. Zdi se, da so bili v številnih mestih, ki jih je raziskoval Derthick, vsaj nekateri lokalni uradniki prav tako presenečeni nad ovirami pri izvajanju kot zvezni uradniki. Zakaj Derthick glede na ta dejstva trdi, da je temeljna razlaga neuspeha programa v nezmožnosti zvezne vlade? In še pomembnejše, kakšen vpliv ima njena razlaga na naša lastna prizadevanja za konceptualizacijo procesa izvajanja?

Derthick v razkrivajoči opombi pod črto priznava, da so obstajali tudi drugi vzroki za neuspeh: relativna nezmožnost revnih, da bi se organizirali in uveljavljali svoje interese; relativna moč lokalnih nasprotnikov programa in »velike težave pri organiziranju dejavnosti sodelovanja v velikem obsegu« (vključno z dejavnostmi razvijalcev, posojilnih institucij, šolskih svetov in nešteti zveznih agencij z vsaj nekaj nadzora nad presežnimi zemljišči in razpolaganjem z njimi).²⁵ Derthick domneva, da te in še nekatere druge razlage težav pri izvajanju programov niso bile nepomembne, vendar se iz razlogov, ki jih ne navaja, vseeno odloča za razlago, ki poudarja naravo zveznega sistema in zlasti »omejitve centralizacije«. Do neke mere je izbira med teoretičnimi perspektivami seveda odvisna od okusa in ničesar drugega. V prejšnjem delu z naslovom *Vpliv zveznih subvencij: Vplivi državne pomoči v Massachusettsu* je Derthick preučeval možnosti in omejitve zveznih nepovratnih sredstev pri oblikovanju državne in lokalne politike socialnega varstva ter upravne organizacije. Njegovo osnovno vprašanje je bilo enako kot v študiji Nova mesta v mestu (New Towns In-Town): kako lahko zvezna vlada vpliva na politiko v jurisdikcijah (državnih in lokalnih upravah), nad katerimi nima formalne pristojnosti ali moči? Očitno je imela federalizem zelo v mislih, in ker je na njegovi podlagi postavljala vprašanja, ni presenetljivo, da je oblikoval tudi odgovore nanje.²⁶

Morton Grodzins je odpravil podobo ameriške zvezne strukture, ki je izhajala iz sodne teorije »dvojnega federalizma« iz 19. stoletja.²⁷ Namesto tega je ponudil prispodobo »marmornatega kolača« o »kooperativnem federalizmu«, ko si različne jurisdikcije delijo funkcije. Derthick je šel pri tej analizi še korak dlje, saj je predlagal ustvarjalno dialektiko med zveznimi in lokalnimi oblastmi. Trdila je, da se imajo načrtovalci zveznih politik navadno za inovatorje, katerih naloga je izvajati »demonstracijske« projekte, »neprijemljive koristi ...«, [ki] se lahko splošno razdelijo: vsakdo je lahko deležen simboličnega donosa od prikaza, kaj zahteva javno dobro.²⁸ Po drugi strani pa so lokalne vlade »bolje organizirane za kolektivno izvajanje programov« in tako »pomagajo zvezni vladi pri upravljanju.«²⁹ Zaključna dva odstavka *Novih mest v mestu* sta sicer namenjena zgolj sugestiji, vendar ju je vredno navesti v celoti:

V skupnih programih imajo tako zvezna vlada kot lokalne oblasti politično funkcijo: obe imata vlogo pri opredeljevanju ciljev javnega delovanja in pri odzivanju na razlike v vrednotah, interesih in mnenjih. Ker je zvezna vlada odmaknjena od partikularnih in partikularnih konfliktov, lahko bolje izrazi idealistične in napredne cilje. Lokalne vlade, ki so bolj vpletene v te konflikte, se lahko bolje odzivajo na dejanske preference aktivnih političnih interesov. V tem sistemu dosežki vlade nenehno ne dosegajo ciljev, izraženih na zvezni ravni, in razočaranje je prisotno tako v javnosti kot med javnimi uslužbenci. Kljub temu je lahko tak sistem dokaj dobro prilagojen upravljanju zelo velike in raznolike družbe, saj omogoča izražanje abstraktnih idealov in konkretnih, oprijemljivih interesov. V procesu upravljanja je treba oboje uskladiti. Napetost med zvezno in lokalno oblastjo v ameriškem sistemu je lahko eden od znakov, da do takšne uskladitve prihaja.³⁰

Tako se zdi, da Nova mesta morda vendarle niso bila tako neuspešna! Izraža »abstraktne ideale« in »napredne cilje«, ta izrazna funkcija pa je v končni analizi funkcionalno enakovredna »dejanskim preferen-

cam aktivnih političnih interesov«. Glede na te izvirne in provokativne ideje o federalizmu ni čudno, da se je Derthick osredotočil na »meje centralizacije« kot povzetek ovir pri izvajanju programov. Vendar pa so njena spoznanja splošneje uporabna, ne le za vladne pristojnosti v zveznem sistemu. Škoda, da ni poskušala abstrahirati od teh posebnih institucionalnih značilnosti na splošnejši problem »organiziranja kooperativne dejavnosti v velikem obsegu«, kot je predlagala, da bi bilo to mogoče. Lokalni uradniki so poskušali manipulirati s spodbudami zveznih uradnikov (in drugih lokalnih uradnikov) natanko na enak način, kot so zvezni uradniki poskušali manipulirati s spodbudami lokalnih uradnikov (in drugih zveznih uradnikov). Iz njenega gradiva je razvidno, da je manipulacija s spodbudami v pogojih negotovosti glede tega, kaj bi druge strani lahko želele ali sprejele, endemična za skoraj vse odnose med akterji v procesu izvajanja.

Drugi nauk, ki ga je treba pridobiti iz Derthickove analize, zadeva nevarnost pogleda »od zgoraj navzdol« na svet izvedbenih dejavnosti. Preveč razmišljamo o »invalidnosti« zvezne vlade in premalo o primerljivih invalidnostih lokalnih elit. Ta perspektiva v veliki meri izhaja iz njene vztrajne radovednosti glede vplivne vrednosti denarja ali obljube denarja. Denar – kot gotovina ali kot subvencija za nakup zemljišč v primeru Novih mest – je programski element in politični vir, s katerim so zvezni uradniki najbolj bogato obdarjeni. Čeprav se avtorica trudi, da ne bi na zvezni sistem kot celoto gledala »od zgoraj navzdol«, ji to ni povsem uspelo. Čeprav je zelo previdna, da bi se izognila razlagi odnosov med zvezo, državo in lokalnimi oblastmi kot hierarhičnih, vidi denar kot nekakšen *primum mobile*, čeprav je pogosto šibek. V primerih, ki jih je preučevala, so si zvezni inovatorji z denarjem ali subvencijami poskušali kupiti sodelovanje lokalnih uradnikov z dostopom do politične podpore in z nadzorom nad postopkovnimi postopki. Vendar si lahko prav tako dobro predstavljamo, da bi si lokalni inovatorji z idejami, talentom ali celo denarjem poskušali kupiti sodelovanje zveznih uradnikov in

morda tudi skupno finančno udeležbo zvezne vlade. Slednji scenarij bi ustrezno opisal številne tako imenovane projekte »*pork barrel*«, znanstvene raziskave, ki jih sponzorirajo univerze, izobraževalne pilotne programe itd. V tem zadnjem primeru so lokalne elite tiste, ki sprožijo zasnovo projekta, zberejo nekatere potrebne vložke (včasih tudi denar) in nato od zvezne vlade pridobijo druge potrebne vložke, kot so denar in nekatera birokratska dovoljenja. Ali bi bilo prav, da bi neuspeh, ki je posledica takšnega scenarija, pripisali neuspehu zvezne vlade? Morda bi bilo, vendar bi bila presoja zagotovo odvisna od okoliščin posameznega primera. Verjetno bi se bolj nagibali k temu, da bi pokazali na neuspehe podjetništva na lokalni ravni, kjer so inovativne ideje najprej vzkliše.

Tretji nauk, ki ga je treba pridobiti, se nanaša na veliko raznolikost programskih elementov, ki so potrebni za doseganje želenih programskih rezultatov, kar je bilo poudarjeno že na začetku tega poglavja. Druga točka, ki je bila prav tako že omenjena, je, da nobena oseba ali skupina ne prispeva več kot nekaj teh potrebnih elementov. Preostale prispevajo stranke, ki so vsaj nekoliko avtonomne pri odločanju o tem, ali bodo sploh prispevale, in če bodo, v kakšnem znesku in pod kakšnimi pogoji. Derthickov poudarek na posebnih nezmožnostih zvezne vlade v razmerju do lokalnih oblasti nam pomaga ceniti zelo pomemben, vendar precej ozek del celotnega spektra vzajemnih in medsebojno delujočih zmožnosti in nezmožnosti. V obsegu, v katerem ni mogoče prisiliti nobenega možnega udeleženca takšnega skupnega podjetja, da bi prispeval, in v katerem se nadomestki najdejo le z določenimi stroški, ima vsak drug udeleženec podjetja nekaj nezmožnosti v primerjavi s tistimi, ki jih ni mogoče prisiliti. Za proces izvajanja je torej značilno manevriranje velikega števila napol avtonomnih udeležencev, od katerih si vsak prizadeva pridobiti dostop do programskih elementov, ki niso pod njegovim nadzorom, hkrati pa poskuša od drugih udeležencev, ki želijo pridobiti dostop do elementov, ki jih nadzoruje, pridobiti boljše pogoje.

Izvajanje in zapletenost skupnega ukrepanja

Pressman in Wildavsky neuspeh EDA v Oaklandu pojasnujeta z zapletenostjo skupnega delovanja, kar Derthick imenuje »organiziranje kooperativne dejavnosti v velikem obsegu«. Tako razlaga, ki jo je Derthick zavrnil v opombi, postane temelj njune razlage. EDA si je v Oaklandu posebej prizadevala, da bi se izognila »oviram, za katere je bilo znano, da so ovirale druge programe«, kot so institucionalna razdrobljenost, številni in nejasni cilji ter neustrezno financiranje. Agencija si je prizadevala, da bi šla po čim bolj preprosti poti, vendar je bila celo ta pot, ki je bila na videz najboljša od vseh možnih, »v resnici zapletena«.³¹ Pressman in Wildavsky menita, da so »prozaični« problemi, ki povzročajo takšne zaplete, predvsem problemi »spreminjajočih se akterjev, različnih perspektiv [in] večkratnih preverjanj«.³² Poudarjata predvsem »geometrično rast soodvisnosti skozi čas, ko vsako pogajanje vključuje več udeležencev, ki morajo sprejeti odločitve, katerih posledice se širijo skozi čas«.³³ V provokativnem (čeprav nekoliko zavajajočem) kvantitativnem prikazu teh posledic sta naštevala trideset »točk odločanja« med izvajanjem projektov EDA v Oaklandu, sedemdeset potrebnih »sporazumov«, šestetih v vseh teh točkah odločanja, in 0,000395 verjetnosti »uspeha« programa, če je verjetnost vsakega sporazuma enaka 0,95!³⁴

Pressman in Wildavsky poudarjata, da je ta izračun le zabavna ilustracija in ga ne smemo jemati preveč resno. Glavna težava pri izračunu pa ni v številkah, temveč v besedah. Število točk odločanja in sporazumov, ki jih lahko preštejemo v pogajanjih, ni niti približno tako pomembno kot vsebinska vprašanja, zaradi katerih so bila pogajanja sploh potrebna. Enostavno povedano, agencija EDA je želela več manjšinskega zaposlovanja, kot sta bila pripravljena zagotoviti družba World (Airways) ali pristanišče, pristanišče in družba World pa sta želela več finančnih olajšav zaradi ocenjenih prekoračitev stroškov, kot jih je bila pripravljena zagotoviti agencija EDA. Vse stranke so bile bolj pripravljene nositi stroške zamude, kot pa odstopiti brez boja. Pressman

in Wildavsky imata očitno dober občutek za podrobnosti in izurjen okus za ironijo. Njun gradivo o primerih je najboljše, kar je bilo natisnjeno in iz katerega je mogoče v celoti spoznati proces izvajanja.³⁵ Vendar pa je njihovo spoštovanje do ironičnih podrobnosti zmanjšalo njihovo spoštovanje do grobosti procesa. V primeru EDA-Oakland trdita, da na izvajanje niso vplivali »dramatični elementi, ki so v bistvu samoumevni«. Ni bilo velikega konflikta. Vsi so se strinjali. Bilo je le minimalno oglaševanje. Potrebna sredstva so bila na voljo ob pravem času. Zlo, ki je prizadelo program EDA v Oaklandu, je bilo prozaičnega in vsakdanjega značaja.³⁶ Po moji razlagi je nasprotno: če ni bilo »velikega« konflikta, je bil konflikt še vedno zadosaten. Če so v igri milijoni dolarjev za zasebne izvajalce in je ugled že tako politično ranljive zvezne agencije ogrožen z možnostjo izplačila 20 do 30 milijonov dolarjev v bistvu za nič, obstajajo dobri razlogi za konflikt. Ta temeljni konflikt je bil zagotovo močno pretiran zaradi zakoreninjenih nagnjenj vladnih agencij, da bi se izognile nečemu, kar bi se lahko razumelo kot velika fiskalna neodgovornost, zaradi nezmožnosti katere koli stranke, da bi dala verodostojno obljubo o svojem prihodnjem ravnanju v okviru pogojev, ki so jih predvidele druge strani, ter zaskrbljenost in nezaupanje, ki so se pojavili v samem pogajalskem procesu. Prav zato, ker sta Pressman in Wildavsky opredelila številne značilnosti procesa, ki lahko zaostrijo in pretiravajo v osnovnih konfliktih, je njuna študija tako dragocena. Pripeljeta nas do ključnega spoznanja o procesu izvajanja: manevri več strani izražajo konflikte in jih tudi ustvarjajo – in z vsakim manevrom, katerega cilj je zmanjšati konflikte, je povezano tveganje, da se zadeve dejansko poslabšajo. V pomembnem smislu se torej velik del procesa izvajanja odvija »nenadzorovano«, saj ga poganjajo zapletene sile, ki jih nobena od strank ni povzročila.

Pressman in Wildavsky sta edina znanstvenika, katerih delo smo doslej obravnavali, ki sta poskušala dinamično razlagati proces izvajanja, tj. razlogo, ki upošteva potek časa.³⁷ Poglejmo, na primer, njuno implicitno trditev, da so pod določenimi pogoji možnosti za

uspeh programa tem slabše, čim dlje igralci nadaljujejo z manevriranjem. Upoštevajte tudi njun poskus količinske opredelitve tega, kar imenujeta »anatomija zamude«,³⁸ in sicer tako, da vsaki posamezni zahtevi sporazuma pripišeta različni časovni razpon in ga seštejeta. Ob upoštevanju sedemdesetih preverjanj in »arbitrnem določanju vrednosti enega tedna za minimalno zamudo, treh tednov za manjšo zamudo in šestih tednov za zmerno zamudo« sta dobila skupno 233 in 1/3 tedna. »Ob teh predpostavkah bi dosedanja zamuda znašala približno štiri leta in pol, kar ni daleč od cilja.«³⁹ Tudi če upoštevata naglo težnjo po hkratnem opravljanju več preverjanj, še vedno dobita približno enako zamudo – zaradi izravnalne težnje, da se pogajanja, ki niso uspela v prvem krogu, nadaljujejo v naslednjih krogih, od katerih je treba vsakega šteti kot ločen problem preverjanja.⁴⁰ Avtorja ugotavljata, da vse zamude niso enake vrste. Implicitno uvrščata zamude zaradi dolgotrajnih in frustrirajočih pogajanj v eno vrsto, ki jo očitno imenujejo tudi »nenačrtovani, naključni dogodki«. ⁴¹ Druga pomembna vrsta zamud je »namerno povzročena s strani udeležencev, ki so želeli ustaviti neželeno dejanje ali se umakniti in ponovno oceniti razvoj programa«. Te zamude imenujemo »blokiranje«. Tretja vrsta je posledica »alternativnih časovnih prioritet«. EDA je, na primer, potrebovala enajst mesecev, da je odobrila prošnjo pristanišča Oakland za prekoračitev stroškov na svojem delu projekta, ker je imela EDA »na stotine projektov javnih del, ki jih je morala nadzorovati«, projekt pristanišča Oakland pa je za agencijo postal manj pomembna prednostna naloga.⁴² Implicitno se zdi, da priznavata tudi četrto vrsto zamude, ki je posledica same zamude: več kot je bilo zamud, »več časa je za razpad intenzivnosti [zavezanosti dokončanju programa]«. ⁴³

Ta zadnja vrsta zamude je še posebej zanimiva, ker delno izhaja iz tega, kar bi lahko imenovali »nelogičnost kolektivnega delovanja«, če uporabimo izraz Mancurja Olsona mlajšega.⁴⁴ Klasični primer takšne nelogičnosti je organiziranje sindikata ali trgovinskega združenja: za posameznega delavca ali poslovneža je povsem neraci-

onalno, da se mu pridruži, če to storijo vsi drugi in tako ustvarijo koristi, od katerih bo imel tudi on koristi; če pa tako menijo vsi, organizacija ne bo nastala in koristi bodo za vse izgubljene. V primeru izvajanja programa je izračun podoben, čeprav izhaja iz nekoliko bolj obrambnih predpostavk: strogo neracionalno je, da se ne odstopi od pogojev, s katerimi se je nekdo že strinjal, če je prepričan, da bodo drugi izpolnili zahtevane nove pogoje; če pa se tudi drugi začnejo odrekati, bodo nastali pretresi in zamude prepričali preostale, da bi morali zmanjšati izgube in se popolnoma umakniti. Zato lahko zamudo razumemo kot napoved možnega propada, ki bo akterje spodbudila k odstopu, s čimer se bo zagotovila še večja zamuda in znatno povečala verjetnost dejanskega propada. Ta scenarij se je odigral v primeru EDA-Oakland, dokler se zvezna agencija ni dokončno odločila, da je vložila preveč, da bi se popolnoma umaknila. Na koncu je agencija EDA zmanjšala svoje cilje, se strinjala, da bo prevzela številne prekoračitve stroškov, in si oddahnila, ker je lahko prenehala sodelovati. Tudi v tem primeru sta nam Pressman in Wildavsky ponudila kritičen vpogled v naravo procesa izvajanja: ta je prežet z igro. Ta pomembna ugotovitev zaključuje naš pregled poudarkov v obstoječi literaturi in nam omogoča, da razvijemo lastno pojmovanje procesa izvajanja kot igranja številnih medsebojno povezanih iger.

Proces izvajanja kot sistem iger

Glavna težava pristopa PressmanWildavsky je, da ne gre dovolj daleč. Predlaga, da bi lahko bile pomembne tipologije, na primer tri ali štiri vrste procesov zamude, vendar se ustavi pri tem, da bi predlagal konceptualno podlago za takšne tipologije. Prav tako je, kadar razpravlja o tipologijah, omejen na eno specializirano temo, tj. zamudo. Izrecno ne opredeli in analizira izvedbenih procesov, ki povzročajo izkrivljanje ali spodkopavanje ciljev politike, ali procesov, ki vodijo do prevelikih finančnih stroškov. Prav tako ne poskuša na zmerno abstrakten in sistematičen način opisati interakcij, ki rutinsko povezujejo raz-

lične vrste institucij ali vlog, ki so običajno vključene v proces sestavljanja programa.

Prav občutena potreba po uporabni tipologiji me je pripeljala do metafore »igre«. Igre lahko razvrstimo glede na naravo njihovih vložkov. Če ne drugega, je to načelo razvrščanja precej učinkovito kot preprost pripomoček za organizacijo. Seveda to ni edini način, na katerega bi lahko poskušali klasificirati igre. Teoretiki matematičnih iger so za svoje namene izumili veliko bolj elegantne sheme, ki jih najdemo v obsežni literaturi, ki je ne bomo upoštevali. Za naše, v osnovi opisne namene, se zdi, da je zanašanje na zamisel o vložkih veliko bolj uporabno. Bralce, ki si lahko zamislijo boljšo metodo, spodbujamo, da se sami preizkusijo. Kot opis osnovnih dejavnosti procesa izvajanja je to koristna izboljšava prvotne zamisli o »nadzoru«, za katero smo v uvodu dejali, da je bistvo »problema izvajanja«. Videli smo, da se »nadzor« izreja s pogajanjem, prepričevanjem in manevriranjem v pogojih negotovosti. »Nadzor« se torej razreši na strategije in taktike – od tod primernost »iger« kot opisa vidikov »nadzora« procesa.

Ideja »igre« bo torej služila predvsem kot glavna metafora, ki usmerja pozornost in spodbuja vpogled.⁴⁵ Usmerja nas k temu, da si ogledamo igralce, njihove strategije in taktike, sredstva za igro, pravila igre (ki določajo pogoje za zmago), pravila »poštene« igre (ki določajo meje, onkraj katerih je goljufija ali nezakonitost), naravo komunikacije (ali njeno pomanjkanje) med igralci in stopnjo negotovosti glede možnih rezultatov. Metafora igre usmerja našo pozornost tudi na to, kdo ni pripravljen igrati in iz kakšnih razlogov ter kdo vztraja pri spremembah nekaterih parametrov igre kot pogoju za igranje. Z izrazom »sistem« mislim preprosto na zbirko strukturnih elementov, ki so med seboj povezani s stalnimi procesi. Elementi so igre, njihova medsebojna razmerja pa so tako raznolika in zapletena, da je o sistemu kot celoti nemogoče povedati veliko, razen da so sestavni elementi, igre, med seboj v celoti le ohlapno povezani.⁴⁶

Oglejte si, na primer, medsebojne odnose, prikazane v študiji primera projekta EDA v Oaklandu. V okviru agencije EDA

so bili urad v Washingtonu, urad v Seattlu in urad v Oaklandu vključeni v medsebojno igro, nenehno spreminjajoči se izidi te igre pa so vplivali na vire in strategije »agencije« v njenih igrah s pristaniščem Oakland in družbo World Airways. Igre, ki jih je agencija igrala z Generalnim računovodskim uradom ZDA, Kongresom in Nixonovo administracijo (seveda šele od leta 1969), so omejevale njene strateške odločitve pri poslovanju s pristaniščem in družbo World Airways. Pristanišče je bilo omejeno zaradi igre, ki jo je igralo z mestom Oakland, tako kot je bilo podjetje World Airways omejeno zaradi igre s svojimi poslovnimi konkurenti, delničarji, strankami itd.

Ta razmerja so primeri, ko različne igre dejansko vplivajo druga na drugo. Rezultati nekaterih iger določajo pogoje za igranje drugih iger. Sredstva, namenjena eni igri, in manevriranje v okviru njenih pravil vplivajo na igralčevo sposobnost manevriranja v drugih igrah, ki se igrajo hkrati. Vendar lahko zgornje ilustracije nakazujejo tudi šibke ali odsotne interakcije, na primer med Generalnim računovodskim uradom in konkurenti družbe World Airways ali med uradom EDA v Seattlu in Nixonovo Belo hišo. Ko bomo v nadaljevanju našli, opisali in analizirali vrsto različnih izvedbenih iger, bomo poskušali opredeliti verjetne medsebojne odnose med njimi. Od vseh možnih dvosmernih medsebojnih povezav se mi zdi verjetna le manjšina takih, ki so povezane s kakršno koli stopnjo moči ali rednosti. Politična in institucionalna razmerja v procesu izvajanja v katerem koli, razen v najmanjšem obsegu, so preprosto preveč številna in raznolika, da bi o njih lahko trdili zakonske trditve. Prav zaradi razdrobljenosti in razdrobljenosti resničnega sveta je »splošna teorija procesa izvajanja« (k čemur so me pozvali nekateri bralci osnutka rokopisa) nedosegljiva in celo nerealna.

Če povzamemo, je »proces izvajanja«: (1) proces zbiranja elementov, potrebnih za doseganje določenega programskega rezultata, in (2) igranje številnih ohlapno povezanih iger, pri katerih so ti elementi zadržani ali dostavljeni v proces zbiranja programa pod določenimi pogoji. V naslednjih štirih

poglavjih so opisane najpogostejše izvedbene igre in njihovi morebitni škodljivi učinki. Te skice naj bi služile kot opozorilo prihodnjim oblikovalcem politik. Vsaka vredna politika je ranljiva za vsaj nekaj teh iger. Takšnim tveganjem se ni mogoče izogniti. Namen opisa teh iger in, kjer je to mogoče, nekaterih strategij za njihovo ublažitev je pomagati oblikovalcem, da natančneje izračunajo svoja tveganja in oblikujejo dovolj trdne politike, da jih bodo preživele.

OPOMBE

1. Izraz »programski elementi« se je uveljavil v razpravah o sistemih načrtovanja, programiranja in proračunskega načrtovanja (PPBS). Ta povezava tukaj ni mišljena. Nekaterim bralcem bi se na tej točki morda zdelo zaželeno tudi razlikovanje med programom in politiko ter bi se vprašali, ali se izvajanje politike kakor koli razlikuje od izvajanja programa. Menim, da se ne razlikuje. Čeprav program ne implicira politike, si je težko zamisliti politiko, ki ne bi implicirala tudi programske strukture, ne glede na to, da določena politika logično ne implicira nobene posebne programske strukture. Odslej ne bom razlikoval procesa »izvajanja programa« od procesa »izvajanja politike«.
2. David Truman, *The Governmental Process*. (New York: Knopf, 1951).
3. Jerome T. Murphy, »The Education Bureaucracies Implement Novel Policy: The Politics of Title I of ESEA, 1965–72,« v: Allan P. Sindler, ed., *Policy and Politics in America* (Boston: Little, Brown, 1973), str. 160–198. O ESEA na splošno glej tudi Joel S. Berke in Michael W. Kirst, eds., *Federal Aid to Education: Who Benefits?* (Kdo vlada?) (Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1972) ter Stephen K. Bailey in Edith K. Mosher, *ESEA*: (Syracuse: Syracuse University Press, 1968).
4. Murphy, »Education Bureaucracies«, str. 169.

5. Murphy, »Education Bureaucracies«, str. 194.
6. Murphy, »Education Bureaucracies«, str. 196–197.
7. Murphy, »Education Bureaucracies«, str. 196. Murphy poroča posebej o Massachusettsu, vendar je jasno, da meni, da je vzorec razširjen po vsej državi. Pregled sedmih zveznih držav v Berke in Kirst, *Federal Aid*, kaže, da je Massachusetts morda skrajni primer razvođenitve ciljev boja proti revščini, vendar je kljub temu zelo značilen za nacionalni vzorec.
8. Jerome T. Murphy, »Title I of ESEA: The Politics of Implementing Federal Education Reform«, *Harvard Educational Review* 41 (februar 1971): 35–63.
9. Po moji razlagi problemov naslova I ima osrednje mesto sistem dodeljevanja sredstev zveznim državam in lokalnim okrožjem. Vsak upravičeni prejemnik se je počutil zakonsko upravičenega do prejemanja sredstev iz naslova I, grožnja, da jih ne bo prejel, pa je bila ustrezno šibka in polovična. Glede na to, da je bila najemnina v zvezni blagajni tako velika, bi bilo potrebno več kot le »pritisk« na robove, da bi se ponovno vzpostavil nadzor nad izdatki iz naslova I. Murphy meni, da je sistem donacij po formuli resna slabost (»Education Bureaucracies«, str. 171). Glej razpravo o množičnem odporu v poglavju 5.
10. Douglas R. Bunker, »Policy Sciences Perspectives on Implementation Processes«, *Policy Sciences* 3 (marec 1972): 72. Bunker svojo zamisel o izvajanju identificira z Jonesovim pojmom uporabe politike, Drorjevimi pojmom izvajanja politike, Grossovo zamislijo o »aktivaciji načrtov« ter Gergenovo fazo »sankcij in nadzora«. Prav tako pravi, da je njegovo pojmovanje izvajanja to, kar »drugi opisujejo kot spremljanje ali izvajanje politik« (str. 72). Glej K. Gergen, »Ocenjevanje točk vzvoda v procesu oblikovanja politik«, v: R. A. Bauer in K. H. Gergen, ur., *The Study of Policy Formation* (New York: Free Press, 1968), poglavje 5; C. O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy* (Belmont, Kalifornija: Wadsworth, 1970); Y. Dror, *Public Policymaking Reexamined* (San Francisco: Chandler, 1968); in B. Gross, »Activating National Plans«, v J. R. Lawrence, ur., *Operational Research and the Social Sciences* (London: Tavistock, 1966). Glej tudi Donald S. Van Meter in Carl E. Van Horn, »The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework«, *Administration and Society* 6: 4 (februar 1975): 445–488. Kot odločilna dejavnika »izvajanja javne politike« poudarjata »obseg sprememb« in »stopnjo soglasja o cilju med udeleženci v procesu izvajanja« (str. 458).
11. Bunker, »Policy Sciences Perspectives«, str. 76–77.
12. Pri svojih prizadevanjih za konceptualizacijo procesa sprejemanja politike sem ugotovil, da je koristno razlikovati vzročno moč stopnje »podpore« (ali »soglasja« v Bunkerjevem smislu) od vzročne moči tistih političnih »virov«, ki jih uporablja aktivistična koalicija. Koalicija uporablja vire, da bi ustvarila podporo, ta pa povzroči zakonodajno odločitev. Glej mojo knjigo *The Skill Factor in Politics: Repealing the Mental Commitment Laws in California* (Berkeley: University of California Press, 1972).
13. Graham T. Allison in Morton H. Halperin, »Bureaucratic Politics: Theory and Policy in International Relations« (Princeton: Princeton University Press, 1972), str. 54. Glej tudi razdelek »Organizacijsko izvajanje« v Graham T. Allison, »Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis«, *American Political Science Review* 63: 3 (september 1969): 706–707; in Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1974), zlasti poglavja: »Birokratska politika in zunanja politika«, str. 13–15.
14. Murphy, »Izobraževalne birokracije«.
15. Za konservativni pogled na te neuspehe glej *California State Department of Social Welfare, Welfare Reform in California ... Showing the Way* (december 1972). Za

- pogled z nasprotnega konca političnega spektra glej Frances Fox Piven in Richard A. Cloward, *Regulating the Poor* (New York: Random House, 1971).
16. James Q. Wilson, »The Bureaucracy Problem«, *The Public Interest* (zima 1967), str. 3–9.
 17. Identifikacijo izvajanja z odločitvami in dejavnostmi vladnih organizacij močno implicira Thomas B. Smith v »The Policy Implementation Process«, *Policy Sciences* 4 (1973): 197–209. Piše: »Izvajalska organizacija je odgovorna za izvajanje politike. V večini primerov je ta organizacija enota vladne birokracije.« Tri ključne spremenljivke so struktura in osebje organizacije, njeno vodstvo in »splošna sposobnost organizacije, da izpolni cilje izvajanja programa« (str. 204–205). Enako opredelitev izvedbenih odločitev in odločitev vladne birokracije najdemo v delu Antonia Ugaldeja, »A Decision Model for the Study of Public Bureaucracies«, *Policy Sciences* 4 (1973): 75–84. »Odločitve o izvajanju /.../ so tiste, ki so sprejete v procesu izvajanja formalne odločitve. Pogosto več različnih birokracij (ministrstev, decentraliziranih agencij) sprejema izvedbene odločitve v procesu izvajanja ene formalne odločitve« (str. 78, kurziva v izvirniku). Razmislite tudi o rabi v reprezentativnem delu s področja operacijskih raziskav, v katerem je vprašanje »izvajanja« analize OR pogosto bolj problematično kot vprašanje, ki ga raziskovalci OR obravnavajo v svoji formalni analizi. »Glede na zmedo, ki obstaja glede pomena izraza 'izvajanje',« piše Jan H. B. M. Huysmans, »se zdi smotrno začeti z začasno delovno opredelitvijo izvajanja OR. Rekli bomo, da je priporočilo operacijskih raziskav implementirano, če menedžer ali menedžerji, na katere priporočilo vpliva, v bistvu sprejmejo rezultate raziskave in jih še naprej uporabljajo, dokler veljajo pogoji, na katerih temelji raziskava.« *The Implementation of Operations Research* (New York: Wiley, 1970), str. 1.
 - Nedavni osnutek dokumenta Martina Reina in Francine Rabinowitz, »Implementation: A Theoretical Perspective«, prav tako opredeljuje »izvajanje« z dejanji in odločitvami upraviteljev v javnih organizacijah.
 18. Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little Brown, 1967), str. 134.
 19. Thomas J. Scheff, »Control over Policy by Attendants in a Mental Hospital«, *Journal of Health and Human Behavior* 2 (1961): 93–105. Oprl sem se na povzetek Scheffovega članka v David Mechanic, »Sources of Power in Lower Participants in Complex Organizations«, *Administrative Science Quarterly* 7 (december 1962): 356–357.
 20. Neal Gross, Joseph B. Giacquinta in Marilyn Bernstein, *Implementing Organizational Innovations*: (New York: Basic Books, 1971), str. 39.
 21. Gross, Giacquinta in Bernstein, *Implementing Organizational Innovations*, str. 39. Ugotavljata tudi, da je bila večina študij načrtovanih organizacijskih sprememb metodološko zelo pomanjkljiva in da se je zelo malo študij osredotočalo na samo obdobje izvajanja. To obdobje je osrednji predmet naše obravnave v tej knjigi in moj lastni pregled literature potrjuje ugotovitve teh avtorjev. Tako kot oni tudi jaz menim, da je model, ki izhaja iz literature o širjenju in sprejemanju inovacij, malo uporaben, in sicer iz istega razloga: za osnovne enote analize jemlje posameznike in ima malo prostora za sile, ki izhajajo iz organizacijske strukture, kot sta hierarhična dominacija in podrejenost (str. 21–39).
 22. Še en razlog, da težav z izvajanjem ne enačimo s »problemom birokracije«, ne glede na to, kako se ta razume, je, da je birokracija pogosto prej rešitev kot problem. Morda je nepopolna, vendar je svet brez birokratske rešitve lahko precej bolj problematičen kot z njo. Kar se z enega vidika zdi konservativnost in neprilagodljivost, se lahko z drugega vidika kaže kot modrost, ki se je nabrala z

- izkušnjami, in kot vzdržljivost pred številnimi spremembami politike in družbenimi spremembami.
23. Martha Derthick, *New Towns In-Town* (Nova mesta v mestu) (Washington, D. C.: The Urban Institute, 1972), str. 83.
 24. Derthick, *New Towns*, str. 84.
 25. Derthick, *New Towns*, str. 83, n1.
 26. Glej njeno nedavno delo *Between State and Nation* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1974), pri katerem ji je pomagal Gary Bombardier.
 27. Morton Grodzins, »The Federal System,« v *Goals for Americans* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1960).
 28. Derthick, *New Towns*, str. 95.
 29. Derthick, *New Towns*, str. 101.
 30. Derthick, *New Towns*, str. 101–102.
 31. Jeffrey L. Pressman in Aaron Wildavsky, *Izvajanje* (Berkeley: »Implementation«) (Berkeley: University of California Press, 1973), str. 93.
 32. Pressman in Wildavsky, *Implementation*, str. 93.
 33. Pressman in Wildavsky, *Izvajanje*, str. 93.
 34. Pressman in Wildavsky, *Izvajanje*, str. 106–107.
 35. Žal moram reči, da to delo v tem pogledu ne bo preseglo študije EDA. Za ta razlog sem med drugim še posebej hvalen opis Pressmana in Wildavskyja, na katerega se pogosto opiram v nadaljevanju te knjige.
 36. Pressman in Wildavsky, *Izvajanje*, str. xii.
 37. Čeprav Bunker ob začetku svojega članka zapiše, da »lahko na izvajanje gledamo kot na skupek družbenopolitičnih procesov, ki izhajajo iz zgodnjih faz procesa politike in jih predvidevajo« (»Policy Sciences Perspectives«, str. 72), je koncept, ki ga predlaga njegov končni algoritem, povsem statičen. Bunker se nehote umakne od tega začetnega pogleda na dinamičen »sklop družbenopolitičnih procesov« k zelo stacionarnemu pojmovanju strukture, v katerem so edini možni element delovanja ali spremembe »viri moči«. Kaj točno je »vir moči«, pa ostaja nedefinirano.
 38. Pressman in Wildavsky, *Izvajanje*, str. 113.
 39. Pressman in Wildavsky, *Izvajanje*, str. 118.
 40. Pressman in Wildavsky, *Izvajanje*, str. 118–119. Te predpostavke so res arbitrarne. Želimo si, da bi se avtorja dejansko potrudila in ocenila zamudo za vsako od svojih sedemdesetih klirinških točk, kar je težka, a ne nemogoča naloga.
 41. Pressman in Wildavsky, *Implementation*, str. 122.
 42. Pressman in Wildavsky, *Izvajanje*, str. 122.
 43. Pressman in Wildavsky, *Izvajanje*, str. 120.
 44. Mancur Olson, ml., *The Logic of Collective Action* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965).
 45. Glej Allisonovo primerljivo rabo in njegovo utemeljitev, »Conceptual Models«, str. 708, zlasti str. 79. Glej tudi uporabo v klasičnem članku Nortona Longa, »The Local Community as an Ecology of Games«, *American Sociological Review* 64 (november 1968): 251–261.
 46. Podobno kot pri »teoriji iger« ne bomo upoštevali obsežne literature o »teoriji sistemov«.

Watergate: posledice za odgovorno vladno

Frederick C. Mosher in Ostali

Pregled

Praktike in znanstvenike na področju javne uprave izredno zanima kakovost vladnih institucij. Z vsemi državljani si delijo skrb za doseganje in zagotavljanje usposobljenosti in zanesljivosti vlad. Poleg tega pa tisti, ki so večino svojega življenja posvetili javni službi svetovalci za javno politiko, strokovnjaki, ki so prisegli na zvesto izvajanje zakonov, ter vzgojitelji sedanjih in prihodnjih upravnikov čutijo posebno dolžnost, da ohranijo vrednote, ki so tako dolgo prispevale k učinkovitemu in naprednemu družbenemu redu. Še posebej se zavedajo, da je nujno potrebna integriteta vodilnih v vseh vejah oblasti zakonodajni, izvršilni in sodni. Brez te integritete vlada ne more pridobiti in ohraniti zaupanja ljudi, ki jim služi.

Zaradi teh razlogov je odbor Nacionalne akademije za javno upravo zadovoljen in izzvan s povabilom voditeljev senatnega posebnega odbora za dejavnosti predsedniške kampanje, da predstavi svoja stališča o vprašanih, ki se pojavljajo na zaslišanjih odbora. Razkritja, ki jih takoj ali na daleč povezujejo z izrazom »Watergate«, so imela pretresljiv vpliv na ameriško vladno na vseh ravneh. Odigrale so pomembno vlogo pri tem, da so državljani razvili in izrazili vse večje razočaranje, cinizem in celo prezir do vlade in politike na splošno. Vendar pa obstaja tudi potencialno ugodna stran. Že same razsežnosti doslej razkritih škandalov so priložnost za ponovni pregled in reformo, ne le volilnega postopka, temveč tudi drugih povezanih praks in institucij.

Vir: Frederick C. Mosher in drugi, *Watergate* (Washington, D. C.: National Academy of Public Administration, 1974).

Nekatera semena, iz katerih je zrasel Watergate, so bila nedvomno posejana pred mnogimi leti in mnogimi upravami. Toda razvoj teh semen v nepravilnosti, ki resno škodujejo naši demokratični obliki vladavine, zahteva trezno ponovno oceno naših političnih in upravnih sistemov ter uporabo ustreznih pravnih sredstev. To poročilo ni namenjeno ugotavljanju posameznih nepravilnosti ali krivcev. Bolj si prizadeva ugotoviti osnovne vire in pasti ter predlagati spremembe v ameriški vladi in upravi, ki bodo pomagale zmanjšati verjetnost prihodnjih »Watergato« ter dolgoročno izboljšati učinkovitost in verodostojnost demokratične vlade.

Navidezni premik, razširitev ali vrhunec?

Ali je treba različna odstopanja od pravilnega ravnanja, ki se popularno povezujejo z Watergatom, obravnavati kot enkratne dogodke, ki so posledica posebnega spleta okoliščin in ljudi, večinoma na visokih položajih v politični organizaciji in upravi? Ali so bili edinstveni v ameriški zgodovini in se v prihodnosti verjetno ne bodo ponovili? Ali pa je bil Watergate le nadaljevanje trendov v ameriški politiki in vladi, ki so bili prisotni že dlje časa in za katere je mogoče pričakovati, da se bodo v prihodnosti nadaljevali in celo poslabšali, če jih ne bomo namerno zaježili ali obrnili? Ali je Watergate še globlji odraz razvoja in poslabšanja samega tkiva ameriške družbe, socialnega, gospodarskega, moralnega in tehnološkega? Ali pa je bil Watergate le kataklizmični šok, vrhunec zgoraj omenjenih trendov in sil, po katerem si družba in vlada ne bosta opomogli brez resne operacije?

Ta skupina meni, da Watergate omogoča vse tri razlage. Zagotovo je šlo za odklon v smislu, da je bil posledica tega, da je na položaje z ogromno močjo prišla skupina ljudi, ki sta jim bila skupna osebna in ideološka zvestoba ter neizkušeni pri družbeni odgovornosti. Zagotovo se ne bo kmalu ponovila ne nujno zato, ker se takšna skupina

ljudi ne bi mogla več zbrati, temveč zaradi katastrofalnih posledic za mnoge vpletene posameznike in za administracijo na splošno. Zagotovo to ni prvi škandal, ki je omaževal ameriško javno življenje. Imeli smo Credit Mobilier, Teapot Dome, politično korupcijo pri programih javne pomoči v tridesetih letih prejšnjega stoletja in nepravilnosti na področju davkov v začetku petdesetih let, čeprav nobeden od teh škandalov ni bil tako razširjen in pretresljiv kot Watergate.

Po drugi strani pa lahko opazimo, da je bila večina storilcev in direktorjev nepravilnosti v Watergatu pred vstopom v politično kampanjo in/ali administracijo domnevno poštena in neoporečna oseba. Le redki, če sploh kdo, so imeli za seboj neetično ali nepošteno, kaj šele kriminalno dejavnost. To kaže, da je bil Watergate produkt sistema, ki je oblikoval in usmerjal vedenje svojih udeležencev. (Sistem, kot je tu uporabljena beseda, je predvsem produkt trendov in sil iz preteklosti).

Predsednik Nixon in tudi drugi v njegovi administraciji so nekatera svoja in njihova dejanja zagovarjali z utemeljitvijo, da so iste stvari počeli tudi predhodniki na visokih položajih. Ne glede na veljavnost te trditve kot obrambnega argumenta je povsem res, da so številna dejanja, ki jih obžalujemo v tem poročilu in drugod, imela precedenčne primere v prejšnjih upravah obeh strank. Dejansko dokazi kažejo, da se je večina takšnih praks v preteklih desetletjih postopoma ali občasno povečevala. Med njimi so na primer: (1) uporaba vladnih pooblastil in virov v imenu prijateljev proti nasprotnikom (sovražnikom); (2) politizacija poklicnih služb; (3) politično vohunjenje za ameriški-mi državljani; (4) pretirana tajnost, običajno zaradi nacionalne varnosti, ne glede na to, ali je upravičena ali ne; (5) uporaba vladnega osebja in virov v strankarske namene, vključno s političnimi kampanjami; (6) pridobivanje političnih prispevkov od zasebnih interesov s prikritimi ali izrecnimi zagotovili podpore ali naklonjenosti ali odsotnosti nenaklonjenosti; in (7) »umazani triki«.

Nekateri so trdili, da je bil Watergate logična, če ne celo neizogibna posledica

trendov v širših sistemih naše družbe. Tako beremo in slišimo, da so med njegovimi predhodniki med drugim tudi: šibitev družinske enote in s tem občutka odgovornosti do in za druge; upad osebne in s tem družbene morale ter vpliva cerkva; vse večja soodvisnost glavnih elementov družbe in gospodarstva ter vlade z obema; vse večja moč nacionalne vlade; vse večja povezanost nacionalne vlade z drugimi vladami po svetu; vse večja prevlada velikih birokracij, v katerih je posameznik potopljen, tako v javni kot zasebni sferi; vse večja prevlada tehnologije.

V tem odboru bi bilo neprimerno in nemogoče obravnavati te domnevne negativne trende v dovoljenem prostoru in času. Vendar pa se odbor strinja, da so sile, kot so te, morda prispevale k Watergatu. Prav tako pa meni, da je bila vlada, zlasti nacionalna vlada, v preteklosti in bi morala biti tudi v prihodnosti dovolj močna, dobrodelna in prilagodljiva, da bi lahko vplivala na te sile v korist ameriškega ljudstva. Etično in učinkovito ravnanje vlade mora biti vzor in vodilo ameriški družbi.

Watergate je torej odstopanje in hkrati nadaljevanje prejšnjih trendov. Morda je tudi vrhunec nekaterih, če ne vseh teh trendov. Kot smo že omenili, bi morala razkritja v dvanajstih mesecih leta 1973 sama po sebi odvrniti morebitne prihodnje storilce vsaj od najočitnejših tovrstnih prestopkov. Zagotovo so ta razkritja opozorila Američane in njihove izvoljene predstavnike na nevarnost prihodnjih Watergatov in sprožila iskanje pravnih in drugih sredstev za njihovo preprečitev ali zmanjšanje. Številne temeljne reforme ameriške vlade, vključno z oblikovanjem same ustave, so sprožile očitne napake, škandale, tragedije ali nesreče.

Že razkritja v zvezi z Watergatom so spodbudila veliko skrb in razpravo o načinih političnih in vladnih reform. Obstaja razlog za prepričanje, da so Kongres in ljudje, ki jih zastopa, bolj dovzetni za temeljne spremembe kot že dolgo prej. »Grozote«, ki so bile in so še vedno razkrite, imajo potencialno pozitivno plat. Ponujajo priložnost za korektivne ukrepe, od katerih bi morali biti mnogi že zdavnaj sprejeti. Če bo ta priložnost izkoriščena, bo Watergate več kot le nadaljevanje

dolgoročnih trendov, bo resnično vrhunec in prelomnica.

Ozračje Watergate

Nekatere priče pred posebnim odborom so govorile o edinstvenem in, kot kaže, zelo neprijetnem »ozračju«, ki je vladalo na najvišjih ravneh administracije in Odbora za ponovno izvolitev predsednika v času Watergata in pred njim. Po besedah Johna Deana je bil Watergate »neizogibna posledica ozračja pretirane skrbi za politični vpliv demonstracij, pretirane skrbi za uhajanje informacij in nenasitnega apetita po političnih obveščevalnih podatkih, vse skupaj pa je bilo združeno z osebjem Bele hiše ‚sam svoj mojster‘ ne glede na zakonodajo«.

Ozračje Watergate lahko zaradi priročnosti obravnavamo z dveh vidikov, političnega in upravnega, čeprav je bila tesna medsebojna povezanost obeh ena od njegovih osrednjih in najbolj zloveščin značilnosti. Zdi se, da je bila glavna gonilna sila tako političnih kot upravnih dejavnosti predsedniška moč, njena širitev, izkoriščanje in nadaljevanje. Morda so si nekateri v predsednikovem spremstvu prizadevali za oblast zaradi nje same, vendar se zdi pošteno sklepati, da si je večina prizadevala vladi vsiliti ideološke poglede predsednika. Paradoksalno je bilo, da je bil del te ideologije omejiti pristojnosti nacionalne vlade in vrniti več pristojnosti ljudem in njihovim izvoljenim predstavnikom na državni in lokalni ravni. Želja po moči v predsedniški pisarni je povsem pričakovano, normalno in pravilno ravnanje predsednikov, zlasti v sedanjem stoletju vendar v okviru omejitev in omejitev, od katerih so številne vključene v ustavo, in vedno podvržene odgovornosti.

Za politično ozračje v mesecih in v manjši meri več let pred volitvami leta 1972 je bilo očitno značilno obsedeno prizadevanje za ponovno izvolitev predsednika. Zdi se, da je v tem obdobju zaznamovala ali poskušala zaznamovati vladne načrte, odločitve in ravnanje, celo na področjih dejavnosti, ki naj bi bila politično nevtralna, upravljanje zakonov o prihodkih, protimonopolni pregon, dodeljevanje subvencij in pogodb, potrjevanje

imenovanj in napredovanj v karierni službi ter številna druga področja.

Program, ki sta ga sinhronizirala Bela hiša in njena neposredna podružnica, Odbor za ponovno izvolitev predsednika, je bil usmerjen predvsem, če ne skoraj izključno, v ponovno izvolitev predsednika in ne v zmago njegove stranke ali drugih kandidatov iste stranke na istih splošnih volitvah. Očitno je, da je bil imperativ ponovne izvolitve tako vodilen, da je prevladal nad številnimi drugimi premisleki, vključno z javnim interesom ter običajnimi etičnimi in pravnimi omejitvami.

Predsednik je ob razlagi ravnanja svojih podrejenih te opisal kot »ljudi, katerih gorečnost je preseгла njihovo razsodnost in ki so morda storili napako v zadevi, za katero so bili globoko prepričani, da je pravilna«. Vendar so nekateri od tistih, katerih ravnanje je predsednik tako blago opisal, pozneje zlahka priznali, da je bila v njihovih glavah in vesti zahteva po ponovni izvolitvi tako močna, da je upravičila dejanja, ki so bila priznana kot kazniva. John Mitchell je v svojem pričanju pred posebnim odborom jasno povedal, da se mu je ponovna izvolitev predsednika Nixona zdela pomembnejša od njegove dolžnosti, da predsedniku pove, da so ljudje okoli njega vpleteni v krivo pričanje in druge zločine, čeprav za takšno ugotovitev ni našel ustavne podlage.

Politično okolje pred kampanjo leta 1972 in po njej je bilo v celoti skladno s tistim, ki je nastalo med samo kampanjo. Administracija je bila v stanju obleganja svojih kritikov, od katerih so nekateri veljali za grožnjo ne le njej sami, temveč tudi varnosti same države. Predlagani so bili predlogi administracije, katerih potencialni stroški so tako močno presejali njihove potencialne koristi, tudi v strogo političnem smislu, da so bili kasneje razumljeni kot neumni, celo absurdni. Bela hiša je postala poveljniško mesto, kjer je predsednikovo osebje vodilo skoraj vojno proti tistim, ki jih je imelo za »sovražnike«.

Po »mandatu« volitev leta 1972 se je administracija lotila čiščenja visokih uradnikov v številnih izvršilnih agencijah, ki so veljali za neodločne ali dvomljive privrženice pred-

sednikovih stališč in ideologije. Kar zadeva politične imenovalce na najvišji ravni, je bil prehod med prvim in drugim Nixonovim mandatom tako skrajn kot večina prehodov iz ene stranke v drugo. Številne izkušene republikance na ključnih položajih so zamenjali drugi, običajno mlajši, v katere je uprava domnevno bolj zaupala glede osebne in ideološke zvestobe in ki niso bili nič krivi glede predhodne zvestobe agenciji, v katero so bili imenovani, ali z njo povezanim strankam. Na ta in druge načine se je uprava še pred inauguracijo leta 1973 lotila izvajanja in uveljavljanja svojega volilnega »mandata«.

Upravno ozračje je bilo do neke mere produkt političnega ozračja: intenzivno so si prizadevali za uporabo upravnih mehanizmov za uresničevanje političnih ciljev, zaradi domnevnih birokratskih ovir pa sta se razvila vse večje razočaranje in razdraženost. V umetnosti je bil to nadaljnji korak v razvoju močnega predsedstva gibanja, ki se je začelo že nekaj generacij prej in ki so ga preučevalci ameriške vlade na splošno odobraval vsaj od poročila predsednikovega odbora za upravno upravljanje (Brownlowovo poročilo), predloženega leta 1937.

Posamično gledano je bila večina sprememb, ki jih je uvedla ali za katere si je prizadevala uprava, skladna z dobrimi upravnimi praksami; dejansko so številni vodilni v javni upravi nekatere od njih priporočili že prej in jih posebej podprli, ko jih je predlagal predsednik. Med njimi so bili:

- oblikovanje regij s skupnimi sedeži in mejami, ki bodo vključevale številne domače terenske agencije in dejavnosti;
- ustanovitev regionalnih svetov za boljše usklajevanje zveznih dejavnosti v regijah in na območjih;
- prenos zveznih pristojnosti iz Washingtona na teren;
- brezpogojne donacije državnim in lokalnim vladam (t. i. splošna delitev prihodkov);
- širše kategorije funkcionalnih nepovratnih sredstev državnim in lokalnim organom (imenovanih delitev

posebnih prihodkov) in manj omejitev zanje;

- ustanovitev domačega sveta, ki bi bil na področju notranjih zadev vzporeden s Svetom za nacionalno varnost na področju zunanjih zadev;
- okrepitev vodstvene vloge Urada za proračun (ki je postal Urad za upravljanje in proračun) in prenos vseh njegovih zakonskih pristojnosti na predsednika;
- združitev dejavnosti večine notranjih oddelkov v štiri »superoddelke«, ki so racionalno organizirani po vsebinskih področjih;
- ustanovitev »zvezne izvršilne službe«, ki bi vključevala vse zaposlene na višjih položajih, katerih kvalifikacije bi bile odobrene, njihove naloge in plače pa bi bile prilagodljive glede na potrebe vodstva;
- spodbujanje upravnih praks, povezanih z izrazom »upravljanje po ciljih«;
- prenos poštnih dejavnosti v kvazivladno korporacijo in odstranitev generalnega poštnega upravitelja iz kabineta ter nad specializirane, profesionalizirane, »partikularne« birokracije postaviti generaliste s širšo perspektivo.

Vendar so se tem večinoma konstruktivnim ukrepom in predlogom pridružili številni drugi, ki so se študentom vladnih ved, celo tistim, ki so bili najbolj zavezani predsednikovi energiji in vplivu, zdeli vprašljivi. Med njimi so bili:

- prisvojitve pristojnosti Bele hiše nad politiko in vsakodnevnimi dejavnostmi, ki so jih doslej izvajali oddelki in drugi organi;
- ogromno povečanje števila zaposlenih v Beli hiši in vzpostavitev stroge hierarhije v njej;
- obid ministrstev in organov na področjih, za katera so bili zadolženi, najprej na področju mednarodnih in obrambnih zadev prek kadrovskega direktorja Sveta za nacionalno varnost in pozneje prek

kadrovskega direktorja Sveta za notranje zadeve;

- prikrivanje dejavnosti Bele hiše zaradi nacionalne varnosti ali zaupnosti izvršne oblasti;
- onemogočanje znatne večine v obeh domovih Kongresa pri političnih in programskih zadevah s pospešeno uporabo pravice veta in zaplenbo sredstev;
- posredovanje pomočnikov Bele hiše med predsednikom in uradnimi vodji izvršilnih agencij, ki so bili imenovani brez potrditve ali celo brez vednosti javnosti; in neuspeli poskus posredovanja predsednikovih svetovalcev v Beli hiši s pomembnim nadzorom nad ustanovljenimi oddelki;
- neuspeli poskus, da bi predsednikovi svetovalci v Beli hiši prevzeli pomemben nadzor nad ustanovljenimi oddelki.

Nekaj ukrepov ali predlogov z zgornjih seznamov, če jih obravnavamo posamično ali ločeno, bi bilo zelo skrb vzbujajočih. Če pa bi bili vsi uresničeni, bi lahko upravna klima postala zelo burna. Ameriška država bi se približala monokraciji, ki bi vladala od zgoraj s strogo discipliniranim hierarhičnim sistemom. Težko bi bilo pripisati odgovornost za odločitve ali dejanja komur koli drugemu, razen najvišjemu vodji, ki bi bil večinoma nedostopen in neodgovoren. Kot so poudarili nekateri njegovi pooblaščenca, je edini končni način, da predsednik po izvolitvi ali ponovni izvolitvi odgovarja, obtožba. Upravni in politični vidiki vladne klime so bili vse bolj povezani, vsaj do pomladi 1973. Skupaj so predstavljali kritično grožnjo številnim vrednotam in zaščitam, ki jih Američani povezujejo z demokratičnim sistemom vladanja, med drugim:

- pravico do sodelovanja ali zastopanja pri odločitvah, ki zadevajo državljane;
- pravico do enakega obravnavanja;
- pravico do obveščenosti;
- svobodne in poštene volitve; zagotavljanje ustavne zaščite, kot sta prvi in četrta amandma;

- ravnovesje izravnalnih pooblastil, da se prepreči uzurpacija ene same oblasti kot med vejami oblasti, političnimi strankami ali sektorji strank, interesnimi skupinami in geografskimi področji; in
- etično ravnanje javnih uslužbencev, ki si prizadevajo za javni interes.

Ta odbor si ne dela utvar, da ti predpisi niso bili kršeni ali ogroženi že pred prvo Nixonovo administracijo. Možno je, da so bila številna razkritja v zadnjih dveh letih ponovitev prejšnjih dejanj, ki niso bila nikoli razkrita. Za svoje sedanje znanje dejansko dolgujemo neznanemu in osamljenemu stražarju v stanovanjih Watergata, dejstvu, da je bil v bližini neoznačen policijski avto, nekaj agresivnim novinarjem, senatnemu posebnemu odboru, posebnim tožilem in nekaterim neidentificiranim uhajanjem informacij v tisk. Težave, ki jih obravnavamo, niso strankarski problemi. To so problemi vseh strank in vseh državljanov.

Epilog: Etika in javna služba

Večji del tega poročila se posredno ali neposredno nanaša na etiko v javnih službah. Prav tako tudi večina zaslišanj pred posebnim odborom senata. Preiskovalna pristojnost Kongresa je lahko učinkovitejši instrument kot kazenski postopki sodišč pri razkrivanju in s tem zaščiti javnosti pred neetičnim ravnanjem njenih uradnikov.

Edina stvar, ki bi lahko rešila politično telo v skrajni sili, je statut posebnega odbora, ki bi ga zavezal k preiskavi neetičnega, ne le nezakonitega ravnanja v kampanji leta 1972. Neetično ni nujno niti pogosto ne nezakonito, kar je potrdil tudi Kongres, ko je ločil obe kategoriji. Neetične, ne nezakonite dejavnosti leta 1972 so bile tiste, ki so uničile to državo ...¹

Številna dejanja, povezana z Watergatom, vlom v pisarne, ponarejanje pisem, pranje denarja prek Mehike itd., so bila nedvomno kazniva. Vendar pa je bilo v odnosu do nacionalnega interesa vsako samo po sebi manj kot ključno. Pomembne so bile miselne drže, načini dogovarjanja in ozki cilji tistih, ki so

stali za njimi. Veliko tovrstnih zadev je zunaj dometa kazenskega prava.

Za javne uslužbenke seveda veljajo isti kazenski zakoni kot za druge državljane. Vendar njihove obveznosti do javnosti kot celote vključujejo dodaten in strožji sklop standardov in omejitev, povezanih s konceptom javnega zaupanja. Številna ravnanja, ki so v zasebnem sektorju dovoljena, celo običajna, so ali bi morala biti v državni upravi prepovedana: sprejemanje določenih vrst daril, razprava o imenovanjih v določenih okoliščinah, obljuba ali grožnja z vladnimi ukrepi v določenih okoliščinah, prenašanje in skrivanje velikih zneskov gotovine, skrivanje informacij, na katere bi morala biti javnost opozorjena, in, nasprotno, puščanje ali drugo razkrivanje drugih vrst informacij, ki bi morale ostati zasebne.

Ena od značilnosti mnogih vpletenih v Watergate je bilo njihovo dojetje vloge in odgovornosti vlade, ki je bilo v najboljšem primeru poenostavljeno, v najslabšem pa pokvarjeno in nevarno. Demokratična vlada ni družinsko podjetje, v katerem prevladuje patriarh, niti ni vojaški bataljon ali štab politične kampanje. Je proizvodna organizacija, ki pripada svojim članom, in je edina takšna organizacija, katere člani so vsi državljani v njeni pristojnosti. Tisti, ki delajo za vlado in so od nje plačani, so navsezadnje služabniki vseh državljanov, ki so lastniki vlade in jo podpirajo.

Dopolnilno k neizvirnosti vrednotenja pomena besede »javni« v teh nedavnih dogodkih je bilo očitno nerazumevanje pojma »služba«. V družbi, v kateri je suverenost domnevno v rokah ljudstva, je nujno, da se njeni uradniki obravnavajo in imajo za služabnike, ne pa za gospodarje ljudstva. Morajo imeti in izvajati pooblastila, vendar so njihova pooblastila prenesena, običajno začasno obdobje.

Kongres je leta 1958 s sočasno resolucijo sprejel etični kodeks v desetih točkah za vladne uslužbenke, njegove določbe pa so bile nato vključene v zvezni kadrovski priročnik. Maja 1961 je predsednik Kennedy izdal izvršni ukaz št. 10939 kot vodnik o etičnih standardih za vladne uradnike; posebej je bil

namenjen tistim, ki zasedajo najvišje odgovorne položaje. Številne zvezne agencije so izdale lastne minimalne standarde ravnanja, ki veljajo za specifično poslovanje posameznih agencij, in večina od njih ima določene mehanizme za usmerjanje in izvrševanje prek pravnih svetovalcev ali inšpektoratov. Kljub temu se je zgodil Watergate. Skupina je preučila številne možne ukrepe, ki bi jih lahko sprejela vlada za okrepitev etičnih standardov, zlasti za uradnike, ki niso poklicni, in jih predlaga v obravnavo posebne odboru. Ti vključujejo:

- izboljšanje in izpopolnitev kodeksov in smernic etike v javnih službah;
- vključitev kodeksa etike v prisego, ki jo dajo vsi novi uradniki in zaposleni, ter zahteva, da ga vsak od njih prebere in pisno potrdi, da ga je prebral;
- zahteva, da se novi politični uslužbenci udeležijo informativnih sestankov o etiki javne službe; ti sestanki bi zajemali etično ravnanje, odgovornost, naravo zavor in ravnovesij v vladi, pomen odzivnosti na javnost ter odnose med poklicnimi in nepoklicnimi službami;
- ustanovitev odbora za etiko v zvezni službi, ki bi bil primerljiv s podobnimi odbori, ustanovljenimi v nekaterih državnih in lokalnih vladah, in bi določal splošne smernice za vse zaposlene ter preučeval posebej pomembna in težka etična vprašanja, ki bi mu bila predložena;
- zagotovitev varuha človekovih pravic na ravni celotne vlade ali varuha človekovih pravic v vsaki večji agenciji, ki bi obravnaval pritožbe o kršitvah etike v zvezni službi.

Učinkovitost kodeksov in mehanizmov za njihovo izvrševanje je najprej odvisna od stalnega nadzora nad odločitvami in dejanji javnih uslužbencev: s strani njihovih kolegov v upravi, drugih vej oblasti, njihovih strokovnih sodelavcev v vladi in zunaj nje, medijev in splošne javnosti. Tak nadzor je odvisen od odprtosti in odgovornosti. Za tiste, ki bi jih zaradi nerazumevanja ali slabe vesti lahko zamikalo neetično ravnanje, je lahko grožnja

prihodnjega razkritja in nadzora precejšen odvračilni dejavnik.

Seveda ni »varnega« mehanizma, s katerim bi lahko zagotovili ustrezno etiko javnih uslužbencev in javni interes ter s katerim bi lahko uveljavljali etiko javnih uslužbencev. Navsezadnje je zagotavljanje visokih standardov etičnega ravnanja odvisno od ljudi, ki si prizadevajo za javne funkcije in jih pridobijo, še zlasti pa od sistema vrednot, ki so ga ponotranjili. Odbor ponavlja svoje pozive iz uvoda tega poročila, naj izobraževalne ustanove po vsej državi, zlasti tiste strokovne šole, ki zagotavljajo veliko število javnih uslužbencev, namenijo več pozornosti etiki javnih uslužbencev. Vodilo takšnega poučevanja in poznejših uradnih odločitev bi moralo biti pravilo,

ki ga je pred mnogimi leti izrekel Thomas Jefferson:

Kadar koli morate kaj storiti, čeprav tega ne morete vedeti drugače kot sami, se vprašajte, kako bi ravnali, če bi vas gledal ves svet, in ravnajte v skladu s tem.²

OPOMBE

1. Milton Meyer, »From Delinquency to Survival-Watergate and Beyond,« *Center Report* (Center za preučevanje demokratičnih institucij, februar 1974): 27.
2. Thomas Jefferson, pismo Petru Carru iz Pariza v Franciji, 19. avgust 1785.

Reprezentativna birokracija

Samuel Krislov

Ko je ta knjiga začela nastajati, je bila njena tema reprezentativna birokracija vsaj z vidika splošne skrbi oddaljena, čeprav nikakor ne nepomembna. V zadnjih mesecih se je pojavila med tistimi, ki javno politiko obravnavajo kot eno od najbolj perečih in obravnavanih vprašanj. Vprašanja o kvotah, prednostih »kompenzacijske pravičnosti« ali (kot bom trdil) »korektivnih ukrepov« so sprožila veliko vročih razprav.

V mnogih pogledih je bilo na to temo vržene nesorazmerno malo svetlobe. Razlogov za to ni težko najti. Obe strani menita, da sta pretiravanje in močno izražena stališča prednost, vendar te politične tehnike po navadi zamegljijo drobne vidike vprašanj. To potrjuje tudi osvežujoče odkrita pripomba Christopherja Jencksa:

Za analitične namene je zato koristno razlikovati med »enakimi možnostmi« (tj. enakim obravnavanjem vseh) in »kompenzacijskimi možnostmi« (tj. pomočjo najbolj potrebnim). Na žalost je pojmovna jasnost ravno tisto, za kar zagovorniki izravnalnih možnosti (vključno z nami) menijo, da si ne morejo privoščiti. »Izravnalna priložnost« je slogan brez politične privlačnosti, medtem ko je »enaka priložnost« še vedno sposobna zbrati široko podporo. Zagovorniki izravnalnih možnosti se zato čutijo dolžne pretvarjati, da »enake možnosti« dejansko pomenijo izravnalne možnosti. Ne vidimo razloga za opustitev te zvijače, vendar je koristno tudi priznati, da enako obravnavanje vseh ni isto kot pomoč najbolj potrebnim.¹

Prav tako tisti, ki so kritični do tega, kar vidijo kot težnjo po kvotah kot siste-

mu izbire v družbi, običajno argumentirajo s skrajnimi primeri, kot da bi bili ti vsakdanji standard. Na argument, da so ti primeri neznatni, takšni kritiki odgovarjajo v smislu »nastajajočih« Alfreda Northa Whiteheada: neznatno je tisto, kar je v procesu nastajanja splošnega. Vprašanja enakosti, zaslug in nagrajevanja so v središču sedanjega ideološkega konflikta. Človek se tako zabava kot čudi, ko leta 1958 prebere ugotovitev Johna Kennetha Galbraitha, da »čeprav ima neenakost še vedno veliko ritualno vlogo v konvencionalni modrosti konservativcev in liberalcev, se je nehala ukvarjati z mislimi ljudi.«² Prav zaradi tega se je ohranil kot zanimanje. Irving Kristol je menil, da elitni »intelektualci« uporabljajo razločevanja o neenakosti, da bi napadli meščansko družbo; resnični namen ni toliko povzdigniti revne, kolikor ponižati poslovneža in tako potrditi položaj snobovske kontrakulture. Tako se bo po njegovem mnenju kritika perveržno povečala, čeprav se bo dejanska neenakost zmanjšala. Ne glede na to, ali je Kristol natančno opisal motive, je jasno, da je jedro ideološke enotnosti, ki trenutno razlikuje levico v zahodni družbi, vprašanje neenakosti. To je, če uporabimo pretirano uporabljeno analogijo, nekakšna sekularna religija, ki vzbuja predanost, požrtvovalnost in intenzivnost.

Pričujoča študija obravnava te probleme z vidika enega sklopa družbenih institucij javne birokracije in z vidika ene same zahteve po družbeni reprezentativnosti, ki nadomešča zahteve »domnevnih zaslug« in meril, povezanih z »delovnimi sposobnostmi«. Del procesa zamegljevanja je bilo vztrajanje strankarskih nasprotnikov, da je mogoče jasno razmejiti vprašanja, kot so zgoraj navedena. Ta zvezek bo ves čas priznaval zapletenost, povezano s prav takimi koncepti zapletenosti, kot je opisana v delu *The Negro in Federal Employment*.³ Morda bi bilo pametno, če bi ta argument povzel in razširil na tem mestu. Temeljna zmeta, ki jo spodbujajo izvajalci javne

Vir: Samuel Krislov, *Reprezentativna birokracija*. © 1974, str. 1-6, 18-19. Ponatis z dovoljenjem založbe Quid Row Books.

in druge »znanstvene« uprave, je, da je analiza delovnih mest mogoča za večino, če ne za vsa delovna mesta v naši družbi. Navidezni modeli so elementarna delovna mesta, npr. delo na montažnem traku, ali tako močni in zapeljivi primeri, kot je kirurg, ki dobesedno lahko ali ne more »rezati«.

Seveda se zavedamo, da je vsak posamezen primer sposobnosti, na primer enodnevni trud, podvržen napaki. Zanesljivost tovrstnih vzorcev je poleg tega na splošno še večja, ker je treba izbrati nadomestek za zahtevano sposobnost, na primer test s papirjem in svinčnikom. Pri vsem tem se predpostavlja, da obstaja splošno dogovorjena opredelitev tega, kaj bi bilo treba v idealnem primeru meriti. Dejansko pa zapletenost daleč presega te očitne točke. Razširil sem Blaua, ki se opira na Talcotta Parsonsa in Roberta F. Balesa, in predlagal, da je mogoče zaslugе ter merila za izbor in napredovanje obravnavati kot vrsto »gnezdičnih« konceptov, katerih ustreznost je odvisna od perspektive. V tem smislu obstaja »več resničnosti«, v katerih merila niso le manj natančna, temveč vključujejo vedno širše poglede na to, kaj je ustrezen vidik.

Tako je kirurgova sposobnost diagnosticiranja vsaj druga dimenzija usposobljenosti. Njegova spretnost pri organizaciji ordinacije in ekipe v operacijski sobi je še manj cenjena, vendar je lahko zelo pomembna. Človeški odnosi, ki so povezani z odnosi z medicinskimi sestrami, lahko vplivajo tako na pogoje operacije kot na oskrbo po njej, ki je pomemben vidik celotne zdravstvene obravnave zlasti v primerih, kot je zdravljenje razjed, kjer je slab odnos, ki se prenaša na bolnika, lahko neposredno povezan s ponovnim pojavom težav. Večni televizijski zaplet, ki vključuje zunajoperativno dejavnost zdravnika, ki užali patrona klinike - običajno s politično ali romantično dejavnostjo - ponazarja še en sklop težav, ki otežujejo domnevno preprosto analizo dela. Dejansko osebne dejavnosti, ki močno presegajo preprosto opravljanje nalog, vplivajo na uspešno delovanje institucije. Poznam primer, ko je bilo treba za polni delovni čas zaposliti administratorja, da

bi se spopadel z večplastnimi dejavnostmi navdihujočega in navdahnjenega idejnega človeka, ki ni vedno upošteval lepote univerzitetnih pravil, preden je sprejel obveznosti, ki so se včasih izkazale za neprijetne. Dodatni stroški lahko nastanejo, če se mora eden ali več drugih zdravnikov odpovedati času, ki bi ga sicer namenili bolnikom, da bi odločali o etičnih vprašanjih, posredovali, pomirjali razburjena čustva ali zbirali sredstva za nadomestitev zneskov, izgubljenih zaradi nesramnosti drugega.

Z vidika bolnika se zdi pomemben le en sklop premislekov – tisti, ki izboljšujejo njegovo oskrbo. Z vidika zdravnikovih kolegov so vredni razmisleka ustrezna uporaba časa medicinskih sester in prispevki, kot so izboljšanje znanja drugih z zavzeto analizo in poznavanjem nove literature. Upravitelj bolnišnice lahko ceni posameznika, ki dobro sodeluje z drugimi; neposredna skupnost lahko ceni televizijsko zvezdo; družba na splošno pa lahko najbolj ceni kirurga, katerega odkritja vodijo k nadaljnjemu napredku. Vsi ti vidiki so v danem kontekstu legitimni.

Bistvo je mogoče posplošiti. Ne gre le za to, da ima položaj zdravnika, ki nominalno predstavlja bistvo specifičnega, v večini usmerjenega dela, zapletene posledice. Nasprotno, vzporedno lahko opazujemo, kako značilni dodiplomski študent vidi profesorja kot učitelja v razredu, kako podiplomski študent poudarja njegovo ustvarjalno koristnost, kako fakulteta poudarja njegovo znanstveno delo in krepitev ugleda oddelka ter kako predstojnik skrbi za njegov upravni prispevek.

Prav ta večplastni vidik upravičuje »premeščanje«, prakso, ki omogoča, da nepotrebni zaposleni v eni pisarni nadomestijo zaposlene z manjšim stažem v drugi pisarni. Z vidika širše birokratske strukture se obravnava kot splošen postopek, ki pomaga spodbuditi vse, vključno z drugimi člani enote, ki jih je izpostavljanje prizadelo, da se pridružio in ostanejo v službi ter da imajo določeno zaupanje v karijerne linije. Podobno in v nekem smislu bolj sijajno je prednost veterana utemeljena s tem, da je vojakova obramba

družbenega sistema predpogoj birokratske strukture in zato logična nujnost za ohranitev delovanja kot celote.

Razkrivanje takšnih konceptov je po svoji naravi precej podobno čebuli ali artičoki. V bistvu je zavzemanje širšega pogleda asimilacija navidezno zunanjih standardov, ki so z novega vidika povsem razumni in zelo na mestu. Skratka, med notranjimi in zunanjimi merili ni naravne ločnice. In ne navadno je, da je zaradi tega nujno, da se ta meja določi. Če naj institucija opravlja svojo nalogo, mora praviloma izključiti zunanje dejavnike, ki posegajo v njeno lastno integriteto. V sodobnih in večini predmodernih strukturah so takšni vidiki, kot so zasebno življenje ali značilnosti ozadja, ki niso povezane z delom, dosledno izključeni iz ocenjevanja z nekoliko posebnim razlogom, da ne vplivajo na uspešnost, čeprav pogosto vplivajo, ali da jih je mogoče urediti s spremljanjem uspešnosti, čeprav se uspešnost dejansko spremlja le na grobo in so ta merila realno najbolj pomembna pri zaposlovanju.

Napetost med sklopi meril je največja v povezavi z javnimi službami. Po eni strani je več vidikov, raznolikost skupin, ki jih je treba zadovoljiti, največja v zvezi z družbeno določenimi položaji. Javna funkcija je razlog za javno razburjenje. Proces dajanja prednosti enemu ali drugemu sklopu meril je proces oblikovanja politike, določanja agende, razvrščanja preferenc in dajanja napotkov tudi za druge sektorje. Poleg tega ima javni sektor izrecno potrebo po zunanji potrditvi. Glavna naloga upravljanja je pridobiti podporo za politike. Ne glede na to, kako odlično je zamišljena, kako spretno je zasnovana, vladni ukrepi običajno zahtevajo tudi družbeno podporo. In ena od najstarejših metod zagotavljanja takšne podpore je pritegniti širok del družbe v vlado, da posreduje in podpira politiko.

Raziskovalci razvojne uprave so morali razširiti svoje koncepte upravne učinkovitosti in govoriti o »prodoru«, to je o stopnji, do katere je vlada sposobna prenesti svoje politike v delovanje zunaj vladnih dvoran. K temu konceptu jih je napeljalo preučevanje nekdanjih kolonialnih državnih služb,

ki so še naprej ohranjale tehnično notranjo učinkovitost, vendar so bile zaradi izgube zunanjega vojaškega vpliva vse bolj prezrte, izolirane in neučinkovite. V večini primerov je bilo to deloma posledica ozke baze, iz katere so kolonialne sile običajno črpale svoje domače nosilce peresa. (Britanci so pogosto namenoma izigrali posamezne segmente družbe in birokratsko oblast zaupali skupinam, ki so bile močno odvisne od svojih tujih gospodarjev, na primer Koptom v Egiptu. Takšne manjšine si verjetno niso prizadevale za neodvisno oblast ali je dosegle.)

Na splošno je torej pritisk na vladne službe, da se prilagodijo najrazličnejšim nepoklicnim vidikom, velik. Vendar pa je očitna tudi nevarnost, da se tem pritiskom prepustimo in žrtvujemo sposobnost ukrepanja. Čeprav vlade, tako kot vse institucije, podležejo pritiskom in zamenjajo različne ugodnosti za družbeni mir, so bolj ranljive kot mnoge druge institucije, saj delujejo bolj javno. To še posebej velja za zahodne demokracije, vendar v bistvu velja za vse vlade. Postopek izbire politikov je, ob enakih drugih dejavnikih, bolj odprt in velja za bolj splošno zadevo kot na primer zaposlovanje v industriji. Posebna obravnava ene skupine povzroča zahteve drugih skupin (to je skupinska analogija z definicijo Ambrosa Biercea o pokroviteljstvu kot procesu ustvarjanja devetih sovražnikov in enega nevhvaležnega). Večplastni učinki uradno izražene javne politike so lahko odresilni ali pa so lahko vsaj, kot so trdili nekateri, geometrična difuzija povprečnosti.

Ta del skuša ovrednotiti in posredovati takšne trditve v zvezi z javno službo, vendar ne z vidika priljubljenega diskurza, temveč v luči uporabe povsem drugačnega načela, načela »reprezentativne birokracije«. Ta izraz nakazuje, da bi upravne strukture lahko opredelili glede na prisotnost ali odsotnost takšne reprezentativnosti in glede na to, v kolikšni meri so bile te strukture dejansko reprezentativne agencije. Pri raziskovanju teh vprašanj se približujemo celotnemu problemu legitimnosti in avtoritete v upravi. S tem ko se izognemo trenutnemu kantavtorstvu, se lahko morda vsaj izognemo temu, da bi zapadli v priljubljene tirnice in stare klišeje.

Morda je preveč upati, da se bomo izognili vsem novim.

Na splošno se domneva, da je ameriški politični sistem prvi razvil prototip množične buržoazne stranke. Ta se je nato široko razširil in tudi rodil množično proletarsko stranko (glej npr. Mauricea Duvergerja).⁴ Prav tako se je domnevalo, da je bila ameriška birokracija značilna po tem, da se je izogibala razredni pristranskosti, in da je to edinstvena priložnost za prevlado načela reprezentativnosti, ki se izžareva. Trenutni spor se ni toliko nanašal na ta idealistični cilj kot na sredstva. Za zagovornike »smeric« je večina argumentov hinavski ali prikriti rasizem; za kritike so sedanja prizadevanja »obratna diskriminacija«. Upam, da bom z bolj objektivnim pregledom problema razjasnil vprašanje in morda celo uskladil nekatere razlike med tistimi, ki so dobre volje in imajo veliko upanje. Zdi se, da tudi izmenjava svetovnih izkušenj in zgodovinske perspektive obeta manj vročine in več svetlobe ...

Pojav vprašanja v ameriški družbi

Vprašanje reprezentativne birokracije je bilo v Združenih državah Amerike seveda še bolj poudarjeno z vprašanjem pravic črncev; njihovim zahtevam so se hitro pridružili Portoričani, Čikažani in ženske. Za Američane, pa tudi za tuje opazovalce ameriškega prizorišča, je to postal ključni izziv ameriškim sanjam. Kako bomo rešili problem črnske udeležbe pri oblasti ter črnske delitve statusa in dobrin v ameriški družbi, bo imelo velik vpliv na našo samopodobo, pa tudi na podobo, ki jo ustvarjamo v tujini. Ameriške sanje so bile zgrajene na več pomembnih temah, vendar je bila njihova prevladujoča tema sposobnost učinkovitega spoprijemanja z raznolikostjo v družbi. Trditev o sposobnosti spopadanja z medskupinskimi konflikti, ki so bili v domačem okolju neustavljivi, je bila v središču romantične predstave o Ameriki kot novoodkriti in nedolžni deželi, ki je lahko vzor svetu. Ameriška družba, ki je ni omejevala invalidnost starega fevdalnega sistema in je

bila osvobodjena tradicije konfliktov in fevdov, naj bi bila paradigma za prihodnje obetavne in vredne družbe Združene države Evrope, Azije, Afrike, sveta samega.

Te sanje so se močno razlikovale, ne da bi razblinile to temeljno vero. Prvotna zamisel je bil koncept »talilnega lonca«, ki ga je uveljavil Israel Zangwill.⁵ »Viharniki« in »brezdomci« so bili vrženi v kotel ameriškega življenja, kjer so se znebili umazanije in popravili svoj značaj. V tem sociološkem ekvivalentu ameriškega političnega gesla *E Pluribus Unum* sta bila skupni življenjski slog in značaj pričakovani rezultat tega procesa kaljenja.

Kompleksnejši program »kulturnega pluralizma« Horacea Kallena je bil podoben pozivu Williama Jamesa: »pluralizem omogoča, da stvari resnično obstajajo v vsaki obliki ali distributivno. Monizem misli, da je vseforma ali kolektivna enota edina oblika, ki je racionalna.«⁶ Kallen je menil, da bi bila poliglotska kultura v resnici močnejša od kakršne koli prisilne skladnosti. Kalleni argumenti so postali standardna trditev za enotnost in raznolikost, ki dopušča, celo slavi drugačnost podskupin kot prispevek k sintetičnemu uresničevanju celotne osebe kot Američana.⁷

Ta poznejša različica izdelek iz obdobja po prvi svetovni vojni je bila še bolj privlačna kot prejšnji program. Talilni lonec ne zahteva le prevzemanja nove identitete, temveč tudi zavračanje stare. Pojem kulturnega pluralizma ni ljubosumni bog in je bolj podoben orientalskim religijam, ki dovoljujejo stalno pokorščino staremu, medtem ko dajejo odpustek za sprejemanje novega. Po vsem svetu se je zahteva po družbenem pluralizmu, morda v politično federativnem sistemu, pojavila kot možna rešitev etničnih, verskih ali lokalnih sovražnosti, če ne gre za »končne rešitve« fizičnega ali kulturnega izničenja.

Neuspeh ameriške družbe v dveh stoletjih, ko se je neuspešno spopadala z avtohtonim indijanskim in prisilno uvoženim črnskim prebivalstvom, je postal pomemben. V 19. stoletju jih je bilo mogoče izključiti kot »motečo prisotnost«, kot se je elegantno izrazil predsednik Grant.⁸ V 20.

stoletju so bili bistvo problema. Ne glede na to, ali je šlo za to navzven očitno protislovje ali za neizprosni vpliv »ameriške dileme«, za očitno žalitev naše vesti, ki jo je opazil Gunnar Myrdal, ali za spreminjanje geografskega, političnega, gospodarskega in izobraževalnega statusa črncev, je bilo zadnje četrto stoletje zaznamovano z obsežnimi vladnimi, zasebnimi in moralno usmerjenimi prizadevanji za odpravo te globoke anomalije v naši demokratični ureditvi.

V teh prizadevanjih je bila vladna služba pomembna tako kot simbol in tudi kot razlog. Kot glavno sredstvo družbenih sprememb je bilo zasedanje položajev v vladi s strani pripadnikov manjšinskih skupin pomembno za politične rezultate in subtilne transakcije, ki skupaj tvorijo politiko. Dosežki na tem področju imajo značaj predstavitev dosežkov, ki spodbujajo spremembe poklicnih teženj in vzorcev med manjšino ter navdihujejo nova prizadevanja in cilje večinskih elit v zasebnem sektorju.

Ta novi pogled na odnos črncev do javne službe je v visoko razviti in domnevno integrirani družbi sprožil številna vprašanja o državni službi, ki so se pojavila v novo neodvisnih in/ali manj združenih sistemih. Vprašanja se zdijo univerzalna, morda v resnici brezčasna.

Nastanek novih držav kot rezultat razpada starejših, celovitejših držav od imperija do naroda, kot pravi provokativni epigraf Ruperta Emersona, je skril potrebo po oblikovanju celovitejših podenotnih skupnosti. V tem pogledu si novejšje države v izjemni meri delijo težave, ki so jih prezrle tudi bolj uveljavljene države. Združevanje dvojnih družb ali dvojnih državnosti pogosto subdominantne, združene v partnerstvo s starejšim partnerjem je stalno dejstvo sodobne družbe, ki je prepogosto boleče. Severna Irska, Belgija, Kanada in Združene države Amerike imajo več skupnega s političnimi, poliglotskimi ali polideističnimi skupnostmi, kot so Libanon, Indija in Malezija, in se od njih lahko več naučijo, kot se zdi na prvi pogled. Birokracija je s svojim raznolikim pomenom, potrebo po raznoli-

kosti in velikim vzorcem boljši mikrokozmos celotne družbe kot pogostejše preučevana področja, kot so zakonodajna telesa, in boljši laboratorij za preučevanje širokega političnega delovanja.

Zaključek in povzetek

Koncept reprezentativne birokracije je bil prvotno razvit kot argument za manj elitno in manj razredno usmerjeno javno upravo. Kot tak je bil v Združenih državah Amerike komajda kaj zanimiv, saj je bil takrat problem te države razviti ugledno upravno strukturo, ki bi lahko pritegnila elitne skupine. Birokracija je od takrat pridobila ugled in moč. Še pomembnejše pa je, da v naši družbi zdaj druge ločnice, rasa, narodnost in spol postajajo še pomembnejše od razreda. Te nove delitvene črte so še posebej pomembne za sodobne birokratske strukture.

OPOMBE

1. Christopher Jencks, *Inequality* (New York: Basic Books, 1972), str. 75.
2. John K. Galbraith, *The Affluent Society* (Cambridge, Mass.: Houghton Mifflin, 1958), str. 82.
3. Samuel Krislov, *The Negro in Federal Employment* (Minneapolis, Minn.: University of Minnesota Press, 1967).
4. Maurice Duverger, *Political Parties* (New York: John Wiley, 1954).
5. Israel Zangwill, *The Melting Pot* (New York: Macmillan, 1913).
6. William James, *A Pluralistic Universe, Lecture 8* (New York: Longmans, Green and Co., 1909), str. 324.
7. Horace Kallen, *Cultural Pluralism and the American Idea* (Philadelphia, Pa.: University of Pennsylvania Press, 1956).
8. Glej istoimensko knjigo Elija Ginzberga in Alfreda S. Eichnerja (New York: Free Press, 1964).

Medvladni odnosi: analitični pregled

Deil S. Wright

William Anderson, eden od intelektualnih očetov področja medvladnih odnosov, je nekoč izjavil, da so »medvladni odnosi po mojem mnenju izraz, ki je domač v Združenih državah, razmeroma nedavnega izvora in se še vedno ne uporablja ali razume na široko«. ¹ Od Andersonove trditve leta 1960 se je besedna zveza medvladni odnosi (MZZ) uporabljala širše, vendar ostaja vprašanje, ali je izraz jasno ali ustrezno razumljen. Kratka pozornost opredelitvi in značilnostim IGR (op. kratica iz angl. *Intergovernmental Relations*) je zato primerna, če že ne obvezna.

Pridobivanje moči z nenavadnostjo: posebnosti IGR

Za izhodišče pri pojasnjevanju IGR nam ni treba iskati drugega kot zgoraj navedenega avtorja. Profesor Anderson pravi, da je IGR izraz, namenjen »označevanju pomembnega sklopa dejavnosti ali interakcij, ki se pojavljajo med vladnimi enotami vseh vrst in ravni znotraj zveznega sistema [Združenih držav]«. ² Njegovo splošno opredelitev je mogoče uporabiti kot izhodišče za pravo koncepta IGR. Najprej in predvsem se IGR pojavlja znotraj zveznega sistema. Ameriški federalizem je kontekst in ne celota mednarodne migracije. IGR zajema več, kot se običajno izraža s pojmom federalizma, kjer je poudarek predvsem na odnosih med državami, občasno pa se posveča tudi meddržavnim odnosom. IGR ne priznava le

nacionalno-državnih in meddržavnih odnosov, temveč tudi nacionalno-lokalne, državno-lokalne, nacionalno-državno-lokalne in medlokalne odnose. Skratka, IGR vključuje vse permutacije in kombinacije odnosov med vladnimi enotami v ameriškem sistemu kot ustrezne predmete preučevanja.

Anderson nam pomaga tudi pri drugi pomembni točki o IGR. »Ljudje v uradih, so tisti, ki resnično določajo, kakšni bodo odnosi med vladnimi enotami. Zato je treba pojem medvladnih odnosov nujno oblikovati predvsem v smislu človeških odnosov in človeškega vedenja ...« ³ Strogo gledano torej ni medvladnih odnosov, zato ostanejo le odnosi med uradniki v različnih upravnih enotah. Jedro IGR so individualni odnosi med javnimi uslužbenci. V tem smislu bi lahko trdili, da se federalizem ukvarja z anatomijo sistema, medtem ko MGR obravnava njegovo fiziologijo. Tretji pojem, ki izhaja iz IGR, je, da razmerja niso enkratni, priložnostni dogodki, formalno ratificirani v sporazumih ali togo določeni z zakoni ali sodnimi odločbami. Namesto tega je IGR stalen, vsakodnevni vzorec stikov, poznavanja in ocenjevanja vladnih uradnikov. Glavna skrb je namenjena neformalnim in formalnim odnosom, praksam in načelom, ki se izvajajo v konkurenčnih in sodelovalnih medpravnih vzorcih. Ta tretji vidik MGR vključuje tiste dejavnosti in tudi raziskovalne študije, ki so bile prej poimenovane kot kooperativni federalizem, ki ga je pokojni E. S. Corwin opredelil kot federalizem, v katerem se vladne enote »obravnavajo kot vzajemno dopolnjujoči se deli enotnega vladnega mehanizma, katerega vse pristojnosti so namenjene uresničevanju trenutnih ciljev vlade glede na njihovo uporabnost pri obravnavanem problemu.« ⁴

Te besede ustavnopravnega strokovnjaka dajejo želeni poudarek delovnim, problemsko usmerjenim neformalnostim mednarodnega državljanstva in hkrati opozarjajo na formalni, pravni in institucionalni okvir, v katerem ta razmerja nastajajo in se razvijajo. Pokazalo

Vir: Deil Wright, »Intergovernmental Relations: An Analytical Overview«, *Annals of the American Academy of Political & Social Science*, letnik 416, november 1974, str. 1–16. Copyright © 1974 by Annals of the American Academy of Political & Social Science. Ponatis z dovoljenjem založbe SAGE Publications.

se je, da IGR priznava razmerja med več enotami, da spoštuje primat javnih uslužbencev, ki delujejo v medpravnem okviru, in da se ukvarja z neformalnimi delovnimi razmerji v institucionalnih okvirih. Četrta razlikovalna značilnost IGR je zavedanje vloge, ki jo imajo vsi javni uslužbenci. Župani, svetniki, guvernerji, državni zakonodajalci, člani Kongresa in drugi so po samodejni predpostavki sestavni in pomembni za IGR. Vendar se v zadnjih letih več pozornosti namenja delovanju, odnosu in vlogi imenovanih upraviteljev. Večji poudarek na upraviteljih kot pomembnih udeležencih IGR je naravna posledica vse pomembnejše vloge, ki jo imajo javne birokracije v vladi. Skrb za upravne vidike IGR pa izhaja tudi iz pozornosti do neformalnih delovnih odnosov in iz akademskih nagnjenj večine avtorjev, ki so se zavzemali za področje IGR. Večina teh oseb je bila usmerjena v javno upravo in se je močno zanimala tudi za državno in lokalno upravo.

Peta in zadnja značilnost IGR je njena politična komponenta. Federalizem je vprašanja politike v veliki meri prevedel v pravna vprašanja in se pri njihovem reševanju zanašal na sodišča. Gospodarska in politična zapletenost skupaj s hitrimi družbenimi in tehnološkimi spremembami je močno zmanjšala sposobnost sodišč in zakonodajalcev, da se spopadajo z nenehnimi pritiski za spremembe politik. Sekularni premik od regulativne politike k distributivni in redistributivni politiki je nakazal nova razmerja moči in konfiguracije, za katere se je izraz federalizem lahko uporabljal le z nerodnimi in dvoumnimi modifikatorji, kot so neposredni, zasebni, funkcionalni, gospodarski. Že od svojih začetkov v tridesetih letih prejšnjega stoletja je bila IGR priznana kot zasidrana v politiki in prežeta s politikom. Te značilnosti je ohranila tudi v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja.

IGR se je ukvarjal z obsežnimi političnimi in strokovnimi vprašanji, ki so ostala po odločitvah vrhovnega sodišča v zvezi z zakonodajo o socialnem varstvu New Deala. V zgodnji mladosti se je spopadal z zvezno pomočjo za izobraževanje, razvoj mest in državljanske pravice. Zdaj poskuša doseči zrelost pri vprašanjih, povezanih s sodelovanjem

državljanov in učinkovitimi sistemi zagotavljanja storitev. V središču politike IGR so bila fiskalna vprašanja. Med njimi so prevladovala vprašanja dodeljevanja sredstev: Kdo in na kakšen način bo zbral določene zneske od katerih državljanov in kdo bo porabil koliko v čigavo korist in s kakšnimi rezultati? Ta »fiskalna zasvojenost« je včasih izkrivljala diagnoze in recepte za probleme IGR, vendar je glavno bistvo ostalo nespremenjeno: IGR se v glavnem ukvarja s politikom. Kot je leta 1955 ugotovila Kestnbaumova komisija: »Ključna vprašanja so zdaj vprašanja politike: Katero raven je treba premakniti? Ali pa naj bi se dvignili obe?«⁵ Komisija je dodala, da so to vprašanja, pri katerih so merila za presojo »predvsem politična, gospodarska in upravna, ne pa pravna«.⁶

V tabeli 1 je povzetih pet značilnosti IGR. Te značilnosti se združujejo in medsebojno vplivajo na nove smeri, vektorje in rezultate pri vodenju javnih zadev v Združenih državah Amerike. Zato se zdi nov izraz ali besedna zveza za opis teh posebnosti povsem upravičena. Izraz IGR opozarja na številne, vedenjske, neprekinjene in dinamične izmenjave, ki potekajo med različnimi uradniki v političnem sistemu. Lahko ga primerjamo z drugačnim, novim in nazornim filtrom ali konceptom, ki ga je mogoče položiti na ameriško politično pokrajino. Omogoča opazovanje, razvrščanje in kopiranje znanja, ne da bi pri tem zasenčil druge pomembne podatke, ki so jih zagotovili predhodni politični koncepti.

Faze IGR

»Da bi še vedno sledili spremembam lune.«

Shakespeare

Reči, da se je ameriški politični sistem razvil in spremenil, je banalno. Pomembna vprašanja pri obravnavi sprememb so pogostost, mehanizmi, smer in učinki sprememb. Mogoče je, na primer, razumeti vidike sončnega sistema s pozornim preučevanjem luninih faz.

| TABELA 1 |

Značilnosti medvladnih odnosov

1. Vse enote (več subjektov)	
Nacionalni	Občine
Države	Posebna okrožja
Grofije	Šolska okrožja
2. Interakcije uradnikov (neformalne)	
Vedenje	Dojemanje
Prepričanja	Preference
3. Neprekinjeno in kumulativno (zakonitosti)	
Vsakodnevni stiki	
Delovni odnosi	
Kumulativni vzorci	
4. Vsi javni uslužbenci (administratorji)	
Izvoljeni uradniki	Imenovani upravitelji
a. zakonodajalci	a. splošni strokovnjaki
b. izvršni direktorji	b. funkcionalni strokovnjaki ali programski strokovnjaki
c. sodniki	
5. Poudarek na politiki (fiskalna usmeritev)	
Finančna vprašanja	
Zasidranost v politiki	
prežeta s politiko	

Podobno lahko upamo, da bomo bolj razumeli ameriški politični sistem, če bomo prepoznali in analizirali pet faz IGR. V vsaki od petih faz IGR so obravnavane tri glavne sestavine. Prvič, kateri so bili glavni problemi, ki so prevladovali na javni agendi v vsaki fazi? Drugič, kakšne so bile predstave glavnih udeležencev, ki so vodile ali usmerjale njihovo ravnanje v vsaki fazi? Tretjič, kateri mehanizmi in tehnike so bili uporabljeni za izvajanje medvladnih

ukrepov in ciljev v vsakem obdobju? Dodatni elementi bodo pomagali opisati vsako fazo, usmeriti bralca in razkriti učinke spreminjanja medvladnega vedenja vzorci. Ti elementi so enobesedni deskriptor, metaforična ali grafična karakterizacija in navedba približnih datumov, ko je vsaka faza medvladnih pogajanj dosegla vrh ali kulminacijo.

Tukaj uporabljenih pet deskriptorjev faz in okvirne oznake datumov so nasled-

nji: (1) konflikt (pred letom 1937); (2) sodelovanje (1933–1953); (3) koncentracija (1945–1960); (4) ustvarjalnost (1958–1968); in (5) konkurenčnost (1965–?). V tabeli 2 je na voljo zgoščen in povzet diagram zaporednih faz. Temu pregledu so dodane besedne in grafične razlage faz s pomembnimi opozorili. Faze so jasno označene kot zaporedne z nekaterimi prekrivajočimi se datumi med obdobji. Čeprav so bili datumi izbrani premišljeno, niso ostre in samovoljne mejne točke. Sile in težnje, ki so pripeljale eno ali drugo fazo do vrhunca, so bile prisotne ali so imele predhodnike v prejšnjih obdobjih. Prav tako je potrebna previdnost pri končnih datumih. Nobena od faz se ne konča v natančnem ali dobesednem smislu. Vsaka faza povzroča učinke, ki se prenašajo tudi po letih, označenih v tabeli 2. Dejansko je verjetno najnatančnejše, če si sedanje stanje medvladnih zadev predstavljamo kot rezultat prekrivanja kumulativnih in zaporednih učinkov vsake faze IGR.

Konflikt (pred letom 1937)

Glavna skrb konfliktne faze IGR so bila prizadevanja za opredelitev in izvajanje »pravih« področij vladne pristojnosti in natančno opredeljenih meja za delovanje uradnikov. Ta poudarek je veljal tako na državni in lokalni ravni kot tudi med nacionalnimi in državnimi vladami. Dillonovo pravilo kot načelo za ozko razlago pristojnosti lokalnih oblasti ni bilo le uveljavljanje državne nadvlade, temveč tudi posledica iskanja natančnih meja lokalne oblasti. To iskanje je usmerjalo pričakovanje izključnih pristojnosti. Dojemanje javnih uslužbencev je odražalo te nasprotujoče si in antagonistične vzorce interakcije.

Te predstave in stališča udeležencev so bili zasidrani v globljih družbenih vrednotah konkurence, korporativnih organizacijskih oblikah, dobičku in učinkovitosti. Ostanki te faze so na urbanistično-metropolitanskem prizorišču še danes v tako imenovanih tržnih modelih metropolitizma in v iskanju politične pristojnosti za najučinkovitejše izvajanje določene funk-

cije, na primer, ali naj se dejavnost dodeli mestu ali organu na celotnem območju?

Problemi pristojnosti so se v konfliktnem modelu MGR reševali z zakoni in sodišči. Zaradi naraščajoče družbene in gospodarske zapletenosti so kasneje nastale regulativne agencije in komisije, ki so odločale o sporih glede meja pristojnosti. Zakon o meddržavni trgovini (*Interstate Commerce Act*) iz leta 1887 je ustanovil prvo od velikih regulativnih komisij in je pomenil velik preboj v stoletni »upravni ureditvi« med nacionalno vlado in zveznimi državami.⁷ Prelomil je dolgoletno domnevo o prepovedi ustanavljanja in rasti nacionalne upravne ustanove. Poskusi, da bi obseg zvezne regulativne pristojnosti opredelili na podlagi trgovinske klavzule in drugih pooblastil, so se nadaljevali do te mere, da so po nedavni sodni odločitvi vsa podjetja za proizvodnjo in prenos električne energije pod pristojnostjo Zvezne komisije za električno energijo za določanje tarif.

Obstajajo tudi drugi primeri, ki kažejo na to, da so odnosi med državami še vedno usmerjeni v nasprotovanje in konflikte. Okoljska in zdravstvena vprašanja so nedavno sprožila spor glede pristojnosti za urejanje ravni varnosti jedrske elektrarne v Minnesoti, ki se nanaša na nacionalno in državno pristojnost. Nacionalni standardi, ki jih je določila Komisija za atomsko energijo (AEC), so določili eno raven dovoljenih miliremov sevanja, ki uhaja iz reaktorja v ozračje. Agencija za nadzor onesnaževanja v Minnesoti je določila dovoljeno raven miliremov, ki je znašala le dva odstotka ravni, ki jo je odobrila AEC. Družba Northern States Power Company je na zveznem sodišču vložila tožbo, v kateri je izpodbijala državne standarde in zahtevala dovoljenje za gradnjo jedrske elektrarne brez upoštevanja predpisov iz Minnesote. V zadevi je šlo za uporabo in namen zveznih zakonov, ki obravnavajo atomsko energijo. Sodišče je razsodilo v prid izključni pristojnosti nacionalne vlade in razveljavilo strožje državne predpise.⁸ Te nedavne sodne odločitve verjetno odražajo sedanjo gospodarsko realnost, družbeno soodvisnost in tehnološko nujnost, tako kot so sodišča in zakonodajalci pred

TABELA 2 |

Faze medvladnih odnosov (IGR)

FAZNI DESKRIPTOR	GLAVNI PROBLEMI	ZAZNAVE UDELEŽENCEV	IGR MEHANIZMI	METAFORA FEDERALIZMA	PRIBLIŽNO OBDOBJE VRHUNCA
Konflikt	Definiranje meja Ustrezne sfere	Antagonistične Nasprotne Kontroverze Ekskluzivne	Zakoni Sodišča Predpisi	Večplastni federalizem	pred letom 1937
Sodelovanje	Gospodarski stres Mednarodna grožnja	Sodelovanje Dopolnilno Vzajemno Podporno	Načrtovanje politike Splošna formula Nepovratna sredstva odprtega tipa Davčni dobropis	Marmornati federalizem	1933-1953
Koncentriran	Potrebe programa Investicijska dela	Profesionalnost Objektivnost Nevtralnost Funkcionalizem	Kategorijska nepovratna sredstva Standardi storitev	Usmerjeni ali kanalizirani federalizem (vodovodna pipa)	1945-1960
Ustvarjalni	Mestni in metropolitanski Prikrajšane stranke	Nacionalni cilji Velika družba Dotacije	Načrtovanje programa Dotacije za projekte Sodelovanje	Zlivni zvezni federalizem (proliferirani)	1958-1968
Konkurenčni	Program usklajevanja učinkovitost Izvedba Dostop državljanov	Nesoglasje Napetost Rivalstvo	Delitev prihodkov Reorganizacija Dotacija za regionalizacijo konsolidacija	Federalizem z ograjo (razdrobljen)	1965-?

letom 1937 mislili, da odražajo gospodarski, družbeni in tehnološki separatizem. Ta domnevni separatizem ne glede na to, kako omejen, kvalificiran ali omejen je bil v praksi, je dal verodostojnost metafori »večplastnega federalizma« kot grobemu načinu opisovanja nepovezanosti na nacionalni, državni in lokalni ravni.

Sodelovanje (1933–1953)

Več avtorjev je spretno trdilo in obširno dokazalo, da je medvladno sodelovanje v Združenih državah obstajalo v 19. in 20. stoletju.⁹

Da je bilo takšno sodelovanje zelo pomembno ali prevladujoče dejstvo naše politične zgodovine, je manj jasno. Zdi pa se,

da je mogoče izpostaviti eno obdobje, v katerem so bili komplementarni in podporni odnosi najbolj izraziti in so imeli velik politični pomen. To obdobje je obdobje sodelovanja med letoma 1933 in 1953. V teh dveh desetletjih sta bila glavna elementa nacionalne skrbi ublažitev splošne gospodarske stiske in odziv na mednarodne grožnje. Zdi se logično in naravno, da so nas notranji in zunanji izzivi za nacionalno preživetje zbližali. Sredstva za okrepljeno sodelovanje so bila številna in raznolika. Za našo raziskavo so bili najpomembnejši pristopi, kot so načrtovanje nacionalnih politik, davčne olajšave in kategorična nepovratna sredstva. Večina od približno ducata programov nepovratnih sredstev, sprejetih v obdobju depresije, je bila

široko zastavljena, nekaj pa jih je bilo odprtih. V letih krize so bile uvedene posebne ureditve financiranja v izrednih razmerah, ki so se v vojnem času ponovile na izbranih zvezno prizadetih območjih. Kot je leta 1943 zapisal eden od opazovalcev:

Sodelovanje med zveznimi in državnimi ter lokalnimi oblastmi je postalo sinonim za izjemna prizadevanja za upravljanje civilne obrambe, racionalizacije in drugih programov v času vojne. /.../ Medvladna uprava, čeprav je del vseh vladnih ravni, se spreminja v nekaj, kar se od njih precej razlikuje.¹⁰

Sodelovanje IGR, ki se je ohranilo v teh letih, je bilo prisotno ob tako nenavadnih priložnostih, kot je bilo soočenje o zaplembi jekla leta 1952; predsednik Truman je pred prizadevanji za zaplembo povprašal guvernerje zveznih držav o njihovih stališčih. Glavni mehanizem IGR in glavna zapuščina tega obdobja sodelovanja je bila davčna. Trdno so bile vzpostavljene znatne in pomembne fiskalne povezave. Ti vzpostavljeni kanali so napovedovali, da jih bo še več. Služili so tudi kot pomembna ponazoritev novega in drugače oblikovanega modela medvladnih vzorcev, dobro objavljene metafore »marmorne torte«. Zdi se, da je opis marmorne torte skoval profesor Joseph McLean z univerze Princeton v zgodnjih štiridesetih letih prejšnjega stoletja zaradi vizualnega učinka ali kontrasta s konceptom večplastne torte. Profesor Morton Grodzins je imel verjetno največji vpliv na popularizacijo in razvoj koncepta marmorne torte.

Koncentracija (1945–1960)

Deskriptor, uporabljen za to fazo IGR, označuje specifično, funkcionalno in zelo osredotočeno naravo medvladne interakcije, ki se je razvila in prevladovala v letih Trumana in Eisenhowerja. Med letoma 1946 in 1960 je bilo vzpostavljenih devetindvajset novih programov za dodeljevanje nepovratnih sredstev, kar je podvojilo skupno število programov, sprejetih pred in med obdobjem krize in vojne. Razširjeno uporabo programov kategoričnih subvencij je spremljala povečana pozornost

standardom storitev in merjenju programov. Vse večji poudarek na funkcionalnosti so usmerjale enote programskih strokovnjakov na vseh specializiranih področjih nepovratnih sredstev, kot so gradnja letališč, gradnja bolnišnic, odpravljanje revščine in obnova mest, urbanistično načrtovanje, objekti za ravnanje z odpadki, gradnja knjižnic in tako naprej. Vseprisotnost strokovnjakov je okrepila poudarek na standardih storitev, saj je področje prekrila s plaščem objektivnosti in nevtralnosti. To se je dobro ujemalo s konceptom profesorja Herberta Kaufmana o avtonomiji, ki spremlja »nevtralno pristojnost« v javni upravi v nasprotju z nadzorom nad politiko s strani močnega izvršnega vodje.¹¹ Profesionalizem, specializirane štipendije in vse večja izolacija so časovno in tematsko lepo sovpadali z mnenjem profesorja Fredericka Mosherja, da so petdeseta leta potrdila zmago »profesionalne države« v javni službi.¹²

Kateri cilji ali nameni so vodili in utemeljevali to povečanje dejavnosti? Zdi se, da sta najpomembnejša dva. Prvi je bil usmerjen v naložbena dela in javno gradnjo. Med letoma 1946 in 1960 so se državni in lokalni naložbeni izdatki povečali za dvanajstkrat, medtem ko so se tekoči operativni stroški povečali za štirikrat. Zvezne subvencije za avtoceste, bolnišnice, čistilne naprave in letališča so bile podlaga za večino državnih in lokalnih prizadevanj za izpolnitev odloženih vojnih potreb ter odzivanje na spreminjajočo se tehnologijo in konfiguracijo prebivalstva, zlasti na suburbanizacijo.

Druga gonilna sila, ki je v tem obdobju spodbujala medvladno delovanje, je bilo politično spoznanje, da se je vlada na splošno, še posebej pa IGR, sposobna odzvati na partikularne potrebe srednjega razreda. New Deal je imel morda najbolj zgovoren politični učinek v tem, da je ameriški srednji razred močno ozavestil pozitivne in programske specifične zmožnosti vladnega delovanja. Učinkovito politično delovanje, ki je temeljilo na tem zavedanju, se je začelo po drugi svetovni vojni in ga je okrepilo več okoliščin.

Eden od že omenjenih pogojev je bila suburbanizacija. Predstavljala je mestno mejo in krepila mit o Jeffersonovih republikah. Drugi

razlog je bila nagnjenost k uporabi medvladnih mehanizmov, saj so se tudi ti skladali z zgodovinsko politično tradicijo lokalizma. Poleg tega so tehnike IGR ustrezale vrednotam srednjega razreda, kot so strokovnost, objektivnost in nevtralnost. Zdelo se je, da se je bolj kot politiki služilo objektivnim programskim potrebam. Podobno kot reforma na prelomu stoletja se je zdelo, da IGR izloča program iz politike.

Te politične vrednote so sovpadale s pomembno strukturno spremembo na nacionalni ravni: zakonodajno reorganizacijo Kongresa leta 1946. Najpomembnejši rezultat tega dogodka za IGR je bila ustanovitev in stabilizacija stalnih odborov z izrecnim programskim poudarkom. Ti vzorci kongresnih odborov so kmalu postali vzvodi in kanali, po katerih se je prenašal vpliv na donacije za posamezne programe. Poleg tega so odbori razvili lasten kader strokovnih uslužbencev s funkcionalnimi in programskimi nagnjenji. Pretok vplivov v kombinaciji s koncentriranim ali usmerjenim tokom sredstev v obdobju 1946–1960 spodbuja k uporabi hidravlične metafore pri opisovanju te faze IGR. Nacionalna vlada je postala uveljavljen rezervoar fiskalnih sredstev, na katerega se je priključevalo vedno več vodovodnih pip. Funkcionalne tokove sredstev so lahko pospeševali tisti, ki so znali prižgati številne pipe, to je programski strokovnjaki. Sodelovanje je bilo v tem obdobju izrazito, vendar je potekalo bolj koncentrirano in selektivno.

Na sliki 1 je prikazan grob poskus izražanja faze IGR. Medvladni tok sredstev za leto 1950 je prikazan s črtami, ki povezujejo sektorje nacionalne in državne ter državne in lokalne porabe. Ta faza IGR je potrdila medsebojno povezanost in soodvisnost odnosov med državo, državo in lokalnimi oblastmi.

Ustvarjalna faza (1958–1968)

Temelji za ustvarjalno fazo IGR so se oblikovali in napolnili v obdobju sodelovanja in koncentracije. Datumi, ki omejujejo to fazo, so spet nekoliko poljubni, vendar zaznamujejo desetletje, v katerem sta se ameriška in javna politika premikali v smeri odločnosti

namesto v smeri odklona. Izvolitev močno demokratičnega Kongresa leta 1958 in predsedniški rezultati leta 1964 so bili politični temelji, na katere je bila ta faza IGR pritrjena. Dodaten prispevek, ki je prispeval k usmeritvi in povezanosti, če že ne k odločnosti, je bilo poročilo Eisenhowerjeve predsedniške komisije za nacionalne cilje. Komisija, ki je bila imenovana delno kot odgovor na ruski izziv Sputnika, je bila ustanovljena leta 1959 in je poročala leta 1961.¹³

Izraz ustvarjalni federalizem se za to desetletje uporablja zaradi predsedniške rabe in zaradi novih in številnih pobud na področju mednarodne migracije v tem obdobju. Izstopajo trije mehanizmi: (1) programsko načrtovanje, (2) projektna nepovratna sredstva in (3) ljudska udeležba. Že samo število programov donacij zadostuje, da se to desetletje razlikuje od prejšnjih obdobj. Leta 1961 je Svetovalna komisija za medvladne odnose (ACIR) opredelila približno 40 obstoječih večjih programov donacij, ki so bili sprejeti pred letom 1958. Do leta 1969 je bilo po ocenah 160 glavnih programov, 500 posebnih zakonodajnih pooblastil in 1315 različnih dejavnosti zvezne pomoči, za katere je bilo mogoče ugotoviti zneske denarja, roke za oddajo vlog, stike z agencijami in omejitve uporabe. Zvezne subvencije so se v dolarjih povečale s 4,9 milijarde ameriških dolarjev leta 1958 na 23,9 milijarde dolarjev leta 1970. Na državni in lokalni ravni se je državna pomoč lokalnim oblastem v obdobju 1958–1970 povečala z 8,0 milijarde dolarjev na 28,9 milijarde dolarjev.

Številke in dolarji sami po sebi ne zadoštujejo za razlikovanje med ustvarjalno fazo. Zahteve za načrtovanje so bile, na primer, vključene v 61 novih programov subvencij, sprejetih med letoma 1961 in 1966. Ogromna rast projektne nepovratne sredstev v nasprotju s nepovratnimi sredstvi po formuli, je povečala raznolikost dejavnosti, podprtih z zveznimi sredstvi, ter dodatno povečala avtonomijo in diskrecijsko pravico programskih strokovnjakov. Med letoma 1962 in 1967 se je število odobrenih projektne subvencij povečalo s 107 na 280, medtem ko se je število subvencij po formuli v istem obdobju povečalo s 53 na 99. Končno so zahteve po sodelovanju

javnosti, povezane z nekaterimi donacijami, povečale zapletenost, izračune in občasno razočaranje uradnikov, zadolženih za izbiro dodelitve donacij.

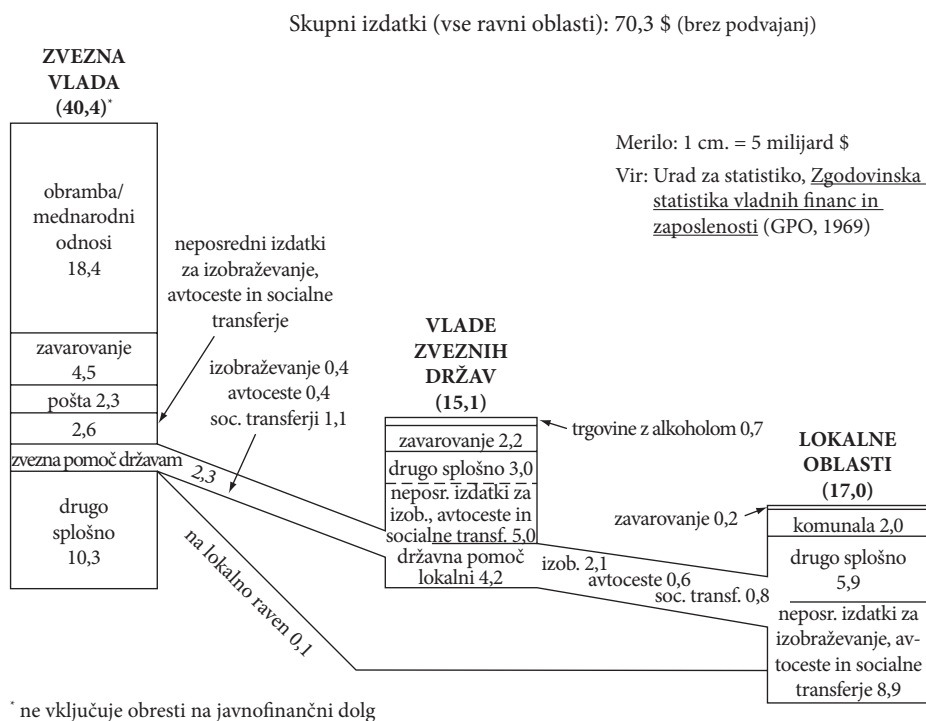
Kakšni so bili cilji teh zveznih pobud? Kateri so bili glavni problemi, ki jih je ta aktivizem obravnaval? S tveganjem, da bo to zelo poenostavljeno, lahko opredelimo dve glavni politični temi: (1) poudarek na mestih in metropolah ter (2) pozornost do prikrajšanih oseb v družbi prek programov za boj proti revščini in pomoči za izobraževanje. Slednji problem ne potrebuje veliko dokumentacije. Pri prvem je navedena le ena podporna postavka. Med letoma 1961 in 1969 se je delež vse zvezne pomoči, ki je bil namenjen mestnim območjem, povečal s

55 na 70 odstotkov, saj se je skupni znesek tako dodeljenega denarja povečal s 3,9 na 14,0 milijarde dolarjev.¹⁴

V podporo mestnim in prikrajšanim podudarkom te faze so bili selektivni, vendar pomembni pogledi pomembnih akterjev. Govor predsednika Johnsona, v katerem je prvič omenil kreativni federalizem, je vseboval tudi besedno zvezo večjega in bolj priljubljenega političnega pomena, to je »Velika družba«. Kot je zapisal eden od opazovalcev: »Velika družba je bila po definiciji ena družba; besedna zveza je bila edninska in ne množinska.«¹⁵ Ni znano, v kolikšni meri je bilo to politično soglasje posledica priljubljenosti prizadevanj za nacionalne cilje v poznih petdesetih in zgodnjih šestdesetih letih prejšnjega stoletja.

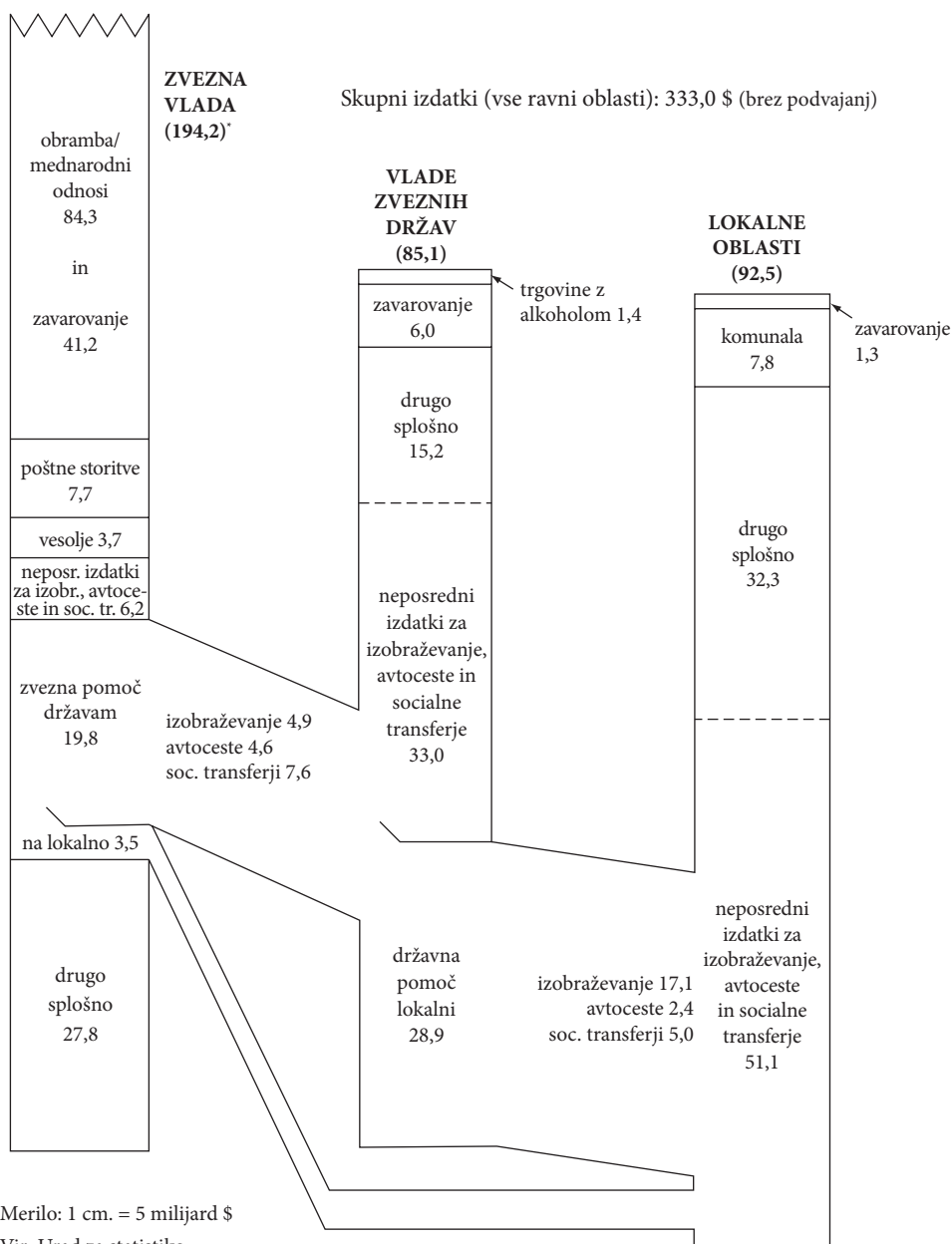
| SLIKA 1 |

JAVNI ODHODKI PO VRSTAH IN RAVNI UPRAVE TER MEDVRSTNI PREJEM FINANČNIH SREDSTEV, LETO 1950 (v milijardah dolarjev)



| SLIKA 2 |

JAVNI IZDATKI PO VRSTAH IN RAVNEH DRŽAVE TER MEDVLADNI TOK SREDSTEV, LETO 1970



* ne vključuje obresti na javnofinančni dolg (14,0 milijard \$)

Vendar je bil poudarek na enotnosti očit. Zaradi predsednikove naklonjenosti potrebi po centraliziranem določanju ciljev so bile njegove poteze iz leta 1965 v smeri načrtovanja, programiranja in proračunskega načrtovanja naravna posledica stališč, ki so trdila, da je naš vladni sistem enoten sistem. Dejansko je bila podlaga za takšno revizijsko razmišljanje opredeljena v govoru senatorja Josepha Clarka iz leta 1961 z naslovom »Na poti k nacionalnemu federalizmu.«¹⁶

Te nacionalne in enotne sklope pogledov udeležencev je spremljala dodatna tema. Ta je izhajala iz širjenja in povečevanja števila zveznih subvencij. To je bila perspektiva subvencioniranja, ki se je oblikovala okrog programov za revščino in projektnih subvencij. Igranje igre zveznih subvencij je postalo dobro znana, vendar dolgotrajna dejavnost za župane, menedžerje, guvernerje, univerze in seveda za strokovnjake programov.

Ta ustvarjalna faza IGR vsebuje paradoks. Zvezne subvencije so se močno povečale po številu, obsegu in dolarskih zneskih. Raznolikost, ki je poudarjala težnje po dodeljevanju nepovratnih sredstev, pa je izhajala iz političnih in strokovnih predpostavk, ki so bile skupne če že ne enotne v svojem pojmovanju o ciljih družbe. Gre za paradoks širjenja, sodelovanja in pluralizma sredi konvergence, soglasja in skladnosti. Izrazitost slednjega sklopa nakazuje, da je »zlitje« ustrežna metafora, s katero lahko opišemo to fazo IGR. Na sliki 2 je prikazan poskus vizualnega prikaza zlitega značaja IGR ob koncu ustvarjalnega obdobja.

Vezi med nacionalnim in državnim ter državnim in lokalnim sektorjem so obsežne in povezujejo segmente v tesno povezan sistem. Vizualno nasprotje med slikama 1 in 2 pomaga potrditi premik od osredotočenega k zlitemu modelu sistema IGR. Kontrastna komponenta, prisotna v tej ustvarjalni fazi, še ni bila opažena. Slika 2 ustvarja vtis intenzivne medsebojne povezanosti in soodvisnosti. Ne izraža pa raznolikosti, razširjenosti in razdrobljenosti davčnih povezav med državami. Morda je na videz videti, da gre za zlitje, vendar je zaradi številnih specifičnih in diskretnih kategorialnih subvencij za opis tega obdobja treba uporabiti dodatne pridevnike,

kot sta zlitje, razraščanje ali proliferacijska faza. Druge, bolj grobe metafore, ki bi jih lahko uporabili, so cvetoči federalizem in špageti federalizem. Oba izraza poskušata zajeti zapletene, kompleksne in zapletene značilnosti MGR, ki so se razvile v tej fazi.

Konkurenčna faza (1965–?)

Razširjanje nepovratnih sredstev, spopad med strokovnjaki in strankami, ki se zavzemajo za sodelovanje, razkorak med obljubami programov in dokazano uspešnostjo ter nerešljivost domačih mestnih in mednarodnih problemov so ustvarili slabo stanje, v katerem je IGR vstopil v novo fazo. Ko so upravne posledice predhodnih zakonodajnih viharjev postale središče pozornosti, se je pojavila drugačna opredelitev osrednjih problemov. V ospredje so prišla vprašanja, povezana z birokratskim ravnanjem in usposobljenostjo. Eden od talismanov, ki se je resno iskal, je bilo usklajevanje. Drugi, ki so bili v tesni povezavi, so bili uresničevanje programov, učinkoviti sistemi zagotavljanja storitev in dostop državljanov. Pozornost se je preusmerila na upravno uspešnost ter na organizacijske strukture in odnose, ki so ovirali ali pomagali pri učinkovitem zagotavljanju javnih dobrin in storitev.

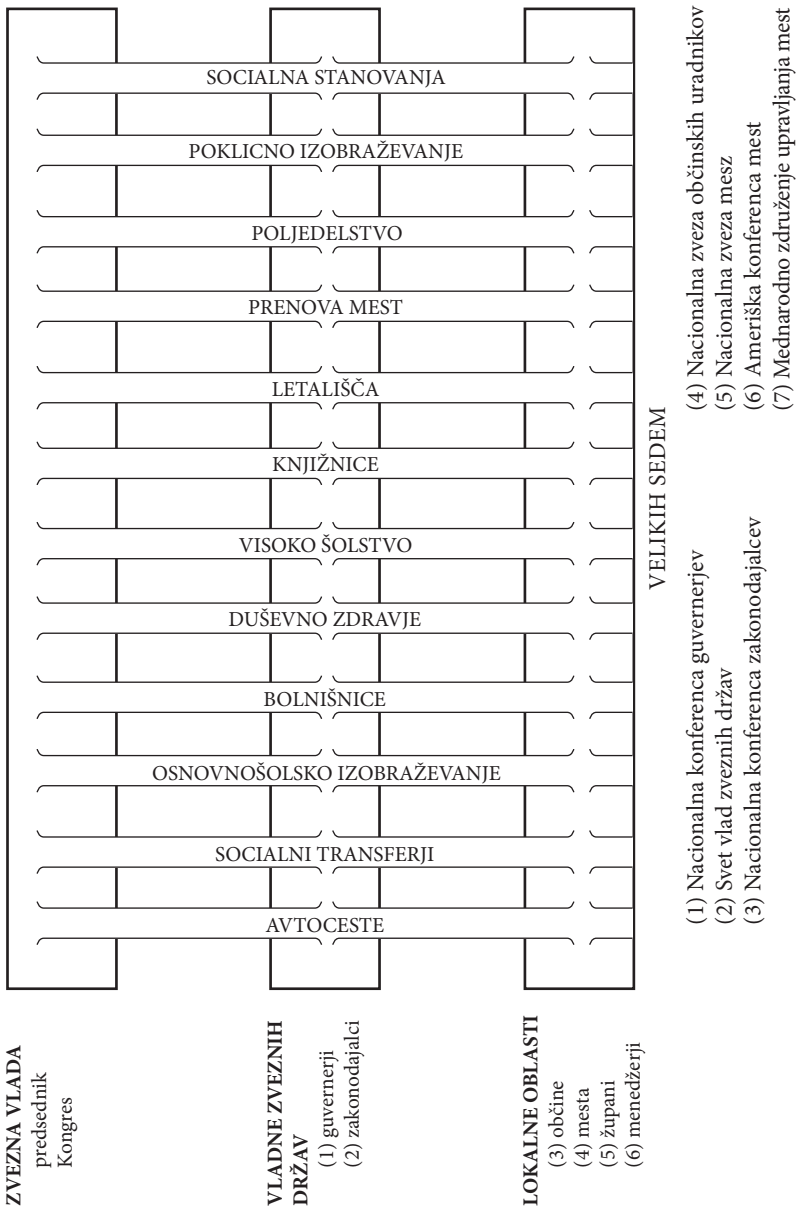
V zvezi z ustreznimi mehanizmi IGR je bila sprejeta povsem drugačna usmeritev. Povečal se je pritisk, da se spremenijo in celo obrnejo prejšnji trendi dodeljevanja sredstev. Združitev subvencij in delitev prihodkov sta bili omenjeni, popularizirani in nazadnje predlagani s strani republikanskega predsednika na podlagi učinkovitosti programov ter krepitev državnih in lokalnih oblasti. Dosežen je bil določen napredek na področju združevanja donacij, vendar je ACIR leta 1973 poročal, da je bilo na voljo 69 donacij po formuli in 312 projektnih donacij. Na zveznem upravnem področju so bili storjeni koraki v smeri regionalizacije in reorganizacije. Ob močni podpori županov, guvernerjev in okrožnih uradnikov se je delitev splošnih prihodkov prebela skozi razdeljeni Kongres.

Vrsta drugih dogodkov konec šestdesetih in v začetku sedemdesetih let prejšnjega

stoletja je poudarila konkurenco, ki je bila prisotna v sistemu, in nakazala prizadevanja za njeno zmanjšanje. Morda so bili ukrepi in pobude bolj vidni na nacionalni ravni, vendar so se številčno in po potencialnem pomenu pomembni politični premiki zgodili na državni in lokalni ravni. Nemogoče je strniti številne trende, ki so spodbujali konkurenco, in priznati nekatere, ki so konkurenčne težnje ublažili. Kot ilustraci-

| SLIKA 3 |

FEDERALIZEM Z OGRAJO: SHEMATSKI PRIKAZ



jo razvoja, ki je spodbujal napetosti, bomo omenili le tri politične vzorce: (1) programi gospodarskih priložnosti in njihovi glavni mehanizmi izvajanja agencije za delovanje skupnosti; (2) »beg belcev« in polarizacija odnosov med osrednjim mestom in predmestjem, zlasti glede na rasno pripadnost; in (3) ukinitve ali zmanjšanje financiranja več programov subvencij, ki jih je leta 1973 uvedla Nixonova administracija; nekateri od teh so bili doseženi z zaplenbo sredstev.

V tej fazi, v kateri je prevladovala konkurenca, so se pojavile nasprotna težnja v smeri zmanjšanja napetosti in večjega sodelovanja. Na lokalni ravni so na pobudo in ob podpori nacionalnih ukrepov nastali številni sveti vlad. Eden od glavnih ciljev je bil spodbujati metropolitansko in regionalno usklajevanje, zlasti v okviru postopka pregleda donacij A-95. Na državni ravni so si davčni organi prizadevali za: (1) razširitev državnih storitev, (2) znatno povečanje državne pomoči lokalnim oblastem in (3) izpolnitev povečanih zahtev po financiranju na državni ravni, da bi se uskladili z močno povečanimi sredstvi zveznih donacij.¹⁷ Cilje za zmanjšanje napetosti je mogoče pripisati tudi ukrepom na nacionalni ravni, kot so novi odmiki od meddržavnih sporazumov, Zakon o partnerstvu za zdravje (P.L.89-749), Zakon o medvladnem sodelovanju leta 1968 (P.L.90-577) in Zakon o medvladnem osebju leta 1970 (P.L.91-648).

Zgoraj omenjeni razvoj je odražal različne poglede, ki so jih v IGR prinesli stari in novi udeleženci. Izjava senatorja Edmunda Muskieja, demokrata iz Maina, iz leta 1966 bo služila kot primer: »Slika je torej takšna, da je preveč napetosti in konfliktov namesto usklajevanja in sodelovanja vzdolž celotne linije uprave od najvišjih zveznih oblikovalcev politike in upraviteljev do državnih in lokalnih strokovnih upraviteljev in izvoljenih uradnikov«.¹⁸ Podobni pogledi na neupravičeno stopnjo nesoglasij, napetosti in tekmovalnosti med uradniki in med njimi spodbujajo uporabo izraza »konkurenčni« za to fazo IGR.

Vendar se tekmovanje po stopnji, poudarku in konfiguraciji razlikuje od spopadov med ravnmi v starejši fazi, ko je bila tortna plast. Je bolj modularna in upošteva izku-

šnje, pridobljene v vmesnih obdobjih sodelovanja, koncentracije in ustvarjalnosti. Sedanja faza tekmovalnosti se, na primer, zdi precej realistična glede soodvisnosti v sistemu in nezmožnosti vrnitve ure nazaj na področju IGR. Trije zgoraj navedeni zakonski akti pričajo o utemeljenih in v realnost usmerjenih pristopih k IGR.

Na naravo konkurence v sedanji fazi IGR delno kažejo pripombe senatorja Muskieja. Omenil je poklicne upravitelje programov ter državne in lokalne izvoljene uradnike. Ravno napetost med splošnim strokovnjakom za politiko, izvoljenim ali imenovanim, in programskimi profesionalci-specialisti je tista, ki trenutno povzroča veliko statičnost in trenja na področju IGR. Ta razkol je še en razlog za opis te faze IGR kot konkurenčne. Vizualni prikaz prelomov in rivalstva, značilnih za to fazo, je prikazan na sliki 3. Prvotna spodbuda za to formulacijo je bila prisposodba ograje, omenjena v knjigi nekdanjega guvernerja Sanforda *Storm Over the States*.¹⁹ Sedem skupin javnega interesa, pogosto imenovanih »velikih sedem«, se je ločilo od funkcionalnih strokovnjakov. Njihov skupni interes za delitev prihodkov, združevanje donacij in podobne predloge pomeni ponovno uveljavitev doktrine izvršnega vodstva in izziv doktrini nevtralne pristojnosti programskih strokovnjakov.

Iz slike 3 je mogoče razbrati tudi drugo vrsto konkurence: konkurenco med več funkcionalnimi programskimi področji. Vsaka vertikalna predstavlja zavezništvo podobno mislečih programskih strokovnjakov ali profesionalcev, ne glede na raven uprave, na kateri delujejo. Že sredi petdesetih let prejšnjega stoletja so bile te mednivojske povezave lojalnosti prepoznane in kritizirane kot »vertikalne funkcionalne avtokracije«.²⁰ Drugi pojmi, uporabljeni proti tem vzorcem, so: balkanizirane birokracije, fevdalni federalizmi in avtonomne avtokracije. Ti izrazi ne poudarjajo le stopnje avtonomije, ki jo imajo programski strokovnjaki od političnega nadzora političnih generalistov, temveč tudi ločenost in neodvisnost, ki jo ima eno programsko področje od drugega. To pomanjkanje horizon-

talnih povezav spodbuja medprogramsko, medstrokovno in medagencijsko konkurenco. Medprogramska konkurenca v kombinaciji z ločitvijo na splošne strokovnjake pomaga potrditi trditev, da konkurenca, ki jo prikazuje model ograje, najboljše opisuje sedanjo in najnovejšo fazo IGR.

Oba modela konkurence sta bila zajeta v besedah lokalnih uradnikov, ki jih je navedel James Sundquist. Direktor lokalnega programa vzorčnih mest je konec šestdesetih let prejšnjega stoletja trdil, da je »naše mesto bojno polje med agencijami zveznega kabineta«. ²¹ Podobno so menili tudi župani in mestni menedžerji, ki so se zaradi omejenih pristojnosti nadzora in usklajevanja zveznih programov počutili kot gledalci vladnega procesa v svojih mestih. Če je ta tekmovalni model dejansko uporaben za IGR danes, se zdi, da je priznavanje teh napetosti in razkolov prva naloga tistih, ki si prizadevajo za spremembe in izboljšave v IGR.

Zaključne misli

IGR je postala posebna razsežnost dejavnosti v ameriškem političnem sistemu. Naša se na pomembno področje političnih, strokovnih in upravnih dejavnosti javnih uslužbencev. V tej razpravi je bil priznan poudarek na pomenu, značilnostih in trendih IGR (kot izraza ali besedne zveze). Ekspliciranje in pojasnjevanje pojma imata svoje uporabne lastnosti, vendar imata tudi svoje meje. O resničnosti, praksah in težavah v zvezi z IGR je treba povedati še veliko več. Naslednji članki so ustrezno namenjeni tem vprašanjem. V pričakovanju analiz, ki bodo sledile, je na voljo ena zaključna pripomba k tej razlagi. To je obdobje, ko je upravljanje IGR zelo pomembno. James Sundquist ugotavlja, da je »zvezni sistem preveč pomemben, da bi ga prepustili naključju«. ²² Njegovo knjigo lahko razumemo kot poskus kritike in rekonstrukcije organizacijske filozofije, na kateri temelji učinkovito medvladno delovanje. Sundquistova obravnava in razporejanje tega eseja se

približujeta podobnemu sklepu: medvladni dosežki so odvisni od uspešnega spoprijemanja s kompleksnostjo. Kompleksnost je neločljiva in trajna značilnost več značilnosti medvladnih delegacij. Zato so dosežki na medvladnem področju odvisni od uspešnega obvladovanja zapletenosti.

OPOMBE

1. William Anderson, *Intergovernmental Relations in Review* (Minneapolis, Minn.: University of Minnesota Press, 1960), str. 3.
2. Prav tam, str. 3.
3. Prav tam, str. 4.
4. E. S. Corwin, *The Passing of Dual Federalism*, *Virginia Law Review* 36 (februar 1950), str. 19.
5. Komisija za medvladne odnose, *A Report to the President for Transmittal to the Congress* (Washington, D. C., junij 1955), str. 33.
6. Prav tam, str. 33.
7. Leonard D. White, *The States and The Nation* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1953), str. 9–10.
8. *Northern States Power Co. v. State of Minnesota*, 447 F. 2nd 1143 (1971); glej tudi *Science* 171 (8. januar 1971), str. 45, in Harry Foreman, ed., *Nuclear Power and the Public* (Minneapolis, Minn.: University of Minnesota Press, 1970).
9. Morton Grodzins, *The American System* (Chicago: Rand McNally, 1966); Daniel J. Elazar, *The American Partnership*. Medvladno sodelovanje v Združenih državah Amerike v devetnajstem stoletju (Chicago: University of Chicago Press, 1962).
10. Arthur W. Bromage, »Federal-State-Local Relations«, *American Political Science Review* 37, št. 1 (februar 1943), str. 35.
11. Herbert Kaufman, »Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration«.

- on«, *American Political Science Review* 50, št. 4 (december 1956), str. 1057–1073.
12. Frederick Mosher, *Democracy and the Public Service* (New York: Oxford University Press, 1968), zlasti poglavje 4, »The Professional State«.
 13. Poročilo predsednikove komisije za nacionalne cilje, *Goals for Americans* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, serija *Spectrum* in Ameriška skupščina Univerze Columbia, 1960).
 14. *Special Analyses, Budget of the United-States, Fiscal Year 1971* (Washington, D. C., 1970), str. 228–229.
 15. James L. Sundquist, *Making Federalism Work: A Study of Program Coordination at the Community Level* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1969), str. 12.
 16. George Washington University, *The Federal Government and the Cities* (Zvezna vlada in mesta): *A Symposium* (Washington, D. C.: George Washington University, 1961), str. 39–49.
 17. Na primer, državna sredstva za usklajevanje zvezne pomoči so se povečala s 5,1 milijarde dolarjev leta 1964 na približno 18,4 milijarde dolarjev leta 1972; glej Deil S. Wright in David E. Stephenson, »The States as Middlemen: Five Fiscal Dilemmas«, *State Government* 47, št. 2 (pomlad 1974), str. 101–107.
 18. ZDA, Kongres, Senat, Kongresni zapišnik, 89. kongres, 2. zasedanje, 1966, 112, str. 6834.
 19. Terry Sanford, *Storm Over the States* (New York: McGraw-Hill, 1967), str. 80.
 20. Advisory Committee on Local Government, *An Advisory Committee Report on Local Government* (predloženo Komisiji za medvladne odnose, Washington, D. C., junij 1955), str. 7.
 21. Sundquist, *Making Federalism Work*, str. 27. 22. Prav tam, str. 31.

80. IN 90. LETA 20. STOLETJA



Vosemdesetih letih se je začelo še eno obdobje korenitih sprememb, ki je tokrat pomenilo velik premik političnih in gospodarskih vrednot v Združenih državah Amerike. Z izvolitvijo predsednika Ronalda Reagana je bila na zvezni ravni načrtovana nova pot, ki je temeljila na bolj konservativnih filozofijah manj vlade in manj predpisov, novem federalizmu, moči z obrambo, ekonomiji ponudbe ter prerazporeditvi vlog javnega in zasebnega sektorja s privatizacijo. V prejšnjih desetletjih so nekateri politično izvoljeni vodilni delavci pozivali k bolj poslovnemu načinu vladanja, toda v tem obdobju konservativnega aktivizma so bili ukrepi veliko bolj odločni. Prikladno se je začelo z obljubo Reaganove administracije o nizu znižanj davkov in odhodkov, ki bi vodila k povečanemu pritisku za sklepanje pogodb za vse več vladnih funkcij in tako spodbujala privatizacijo javnega sektorja. Načrtovano krčenje domače porabe znotraj zveznega sektorja je bilo namenjeno tudi temu, da se več odgovornosti prenese na državne in lokalne oblasti.

Do konca 20. stoletja se je zgodil izjemen niz političnih in gospodarskih dogodkov. Na mednarodni ravni se je hladna vojna končala z razpadom Sovjetske zveze, ki so jo nadomestile neodvisne republike. Padel je Berlinski zid in Nemčija se je ponovno združila. Vzhodnoevropske države so postale neodvisne republike, ki so izvajale svobodno tržno gospodarsko politiko, katere cilj je bila vključitev v Evropsko unijo. V Južnoafriški republiki se je po izpustitvi Nelsona Mandele in odprtih volitvah končal apartheid, ki se je preoblikoval v vlado s črnsko večino.

Tudi s političnega vidika se zdi nepredstavljivo, da bi predsednik George Bush po prepričljivi zmagi zaveznikov v zalivski vojni leta 1991, ko so iz Kuvajta izrinili Irak, leta 1992 izgubil ponovne volitve proti takrat malo znanemu južnjaškemu guvernerju, demokratskemu kandidatu Billu Clintonu. Še bolj neverjetno je, da bi demokrati, ki so večino prejšnjih desetletij nadzorovali zakonodajno oblast, leta 1994 izgubili oba domova Kongresa v korist republikancev.

PONOVNI RAZMISLEK O VLOGI IN VELIKOSTI DRŽAVNEGA APARATA

Čeprav je bil politični program Reaganove administracije samosvoj, je sovpadal z obdobjem novih misli v javni upravi. Kot odziv na ekonomsko filozofijo, na splošno imenovano »javna izbira«, je javna uprava preučila svoje lastne politične vrednote, predpostavke in omejitve.¹ V bistvu je teorija javne izbire izpodbijala dve temeljni in vplivni teoriji, ki sta dolgo prevladovali v razmišljanju o vladi in gospodarstvu. Prvič, zavrnila je koncept ekonomije blaginje, ki je nastal zaradi velike krize v tridesetih letih prejšnjega stoletja. Ta pristop je trdil, da mora v primeru, ko zasebni trgi propadejo, poseči vlada, da bi učinkovito uresničila javni interes. Ekonomika blaginje je tudi trdila, da je za to najprimernejša zvezna vladna raven. Drugič, javna izbira je tudi ovrgla pluralistično politično znanost, ki je zagovarjala stališče, da je tekmovanje med interesnimi skupinami najučinkovitejši postopek za zagotavljanje, da vlada sprejme politične rešitve, ki so najboljše za javno dobro.²

Javna izbira pomeni to, kar je navedeno: več izbire za državljane. Kot teoretični pristop v ekonomiji in politiki je po svoji naravi reaktiven skoraj reakcionaren. Je odziv na veliko vlado in visoke davke (za njihovo plačevanje), zato zahteva manjšo vlado in s tem nižje davke. Vrača se k idealu samozadostnosti, pojmovanju, da bi morali državljani sami poskrbeti za svoje ekonomske

potrebe in ne biti odvisni od vlade glede življenjskih potrebščin. To je bila filozofija predsednika Herberta Hooverja, ki je pozival k ekonomski svobodi in nasprotoval paternalističnim vladnim programom socialnega varstva, ki so po njegovem mnenju spodkopavali značaj. Ekonomija javne izbire kot pristop k javni upravi in politiki temelji na mikroekonomski teoriji, ki državljana obravnava kot potrošnika vladnih dobrin in storitev. Z vzpostavitvijo tržnega sistema za vladne dejavnosti, v katerem javne agencije (in včasih zasebne družbe) tekmujejo, da bi državljanom zagotovile blago in storitve, poskuša povečati odzivnost uprave na zahteve državljanov. To bi lahko nadomestilo del sedanjega sistema, v katerem večina upravnih agencij dejansko deluje kot monopoli pod vplivom organiziranih skupin za pritisk, ki po mnenju ekonomistov javne izbire institucionalno niso sposobne zastopati zahtev posameznih državljanov.

Javna izbira v svoji neskončni raznolikosti političnih priporočil (šolski boni, zasebno upravljanje pokojnine, zunanje izvajanje javnih storitev itd.) je videna kot izrecna doktrina - nauk in prepričanje - Republikanske stranke v Združenih državah Amerike in konservativnih strank po vsem svetu. To je tudi temelj »tretje poti« politične levice v Združenih državah Amerike in Veliki Britaniji (demokratske oziroma laburistične stranke), ki je sprejela mnoge od političnih receptov javne izbire, ki jih je sprva zagovarjala politična desnica. Tako je javna izbira, ki je bila nekoč doktrina desnice, postala glavni tok.

Teorija javne izbire se je resno spraševala, ali odločitve, sprejete na tradicionalen način, res predstavljajo želje večine državljanov. Še bolj izrazito pa je javna izbira obsodila vlade kot v osnovi neučinkovite in popolnoma brez spodbud za dobro delovanje, razen če gre za širitev lastnih programov in povečanje proračunov.³ Zagovorniki javne izbire so poudarjali, da je boljša rešitev ta, da se čim več vladnih ukrepov (in izdatkov) prenese na najnižje možne ravni, to je na lokalne oblasti. Argument je bil, da bi lokalne oblasti omogočile več eksperimentiranja, prave konkurence in inovacij. Na lokalni ravni bi lahko državljani »glasovali z nogami«, kar pomeni, da bi lahko, če bi imeli dostop do ustreznih informacij, zlahka primerjali raven obdavčitve s kakovostjo storitev, ki bi jih prejeli. Tako bi lahko zavrnili neučinkovite ali neodzivne vlade, tako da bi zavrnili proračun, izvolili proračunske »velike porabnike« ali se celo preselili drugam ali se odločili, da tam ne bodo prebivali.

Druga možna taktika na državni in lokalni ravni so bile omejitve davkov in odhodkov, pri katerih so bile davčne stopnje ali ravni odhodkov zamrznjene na obstoječih ravneh, stopnje rasti so bile omejene, v nekaterih primerih, ki so se nanašali na davke na nepremičnine, pa so se stopnje odmere dejansko vrnila na prejšnje ravni. Omejitve davkov in odhodkov so postale pomembne po tem, ko je Kalifornija leta 1978 uspešno sprejela zdaj znani predlog 13.⁴ Veliko spodbudo za uporabo davkoplačevalcev je povzročila inflacija, ki je povečala vrednost nepremičnin (in davke) ter ljudi uvrstila v višje davčne razrede v jurisdikcijah s progresivno strukturo dohodnine.⁵ Reaganova vlada je sprejela ekonomijo ponudbe, ki je temeljila na prilagoditvi vloge vlade z zmanjšanjem državnih odhodkov in znižanjem davkov na zvezni ravni, da se zmanjša konkurenca javnega sektorja za redke gospodarske vire. S tem bi se sprostil sredstva za naložbe zasebnega sektorja in spodbudila gospodarska rast. Rast, ki bi se s tem dosegla, bi po trditvah ponudnikov povzročila učinek prelivanja,⁶ ki bi koristil vsem (in celo zagotovil vse več sredstev za vlado).⁷

To novo ekološko sliko vloge vlade je spremljalo preoblikovanje meje med javnim in zasebnim sektorjem. Ironično je, da so številni teoretiki javne uprave že v osemdesetih letih prejšnjega stoletja ugotavljali, da se vloga vlade spreminja.⁸ Še bolj temeljno pa je bilo v osemdesetih letih sivenje ali brisanje razlik med javnim in zasebnim sektorjem. S to temo se je v tem obdobju nenehno ukvarjala tako zvezna vlada, ki se je načrtno usmerjala k sklepanju pogodb in privatizaciji, kot tudi državne in lokalne oblasti, ki so bile prisiljene, ker so jih vse bolj stiskale fiskalne krize in upori davkoplačevalcev.

Graham Allison je v svojem temeljnem delu o javnem in zasebnem urejanju odlično zajel nove teme tega obdobja. Allison se je oprl na vplivni koncept, ki ga je razvil Wallace S. Sayre, ki je

trdil, da sta si poslovna in javna ureditev »v osnovi podobni v vseh nepomembnih vidikih«. Allison⁹ s Kennedyjeve šole za vlado na harvardski univerzi je Sayrovo trditev spremenil v vprašanje in poskušal nanj odgovoriti. V svojem prispevku z naslovom »Javno in zasebno upravljanje: Ali sta si temeljno podobna v vseh nepomembnih vidikih?«, ki je bil predstavljen na raziskovalni konferenci o javnem upravljanju, je podal en sam najpomembnejši pregled te trditve.

Pogosto izražena skrb v osemdesetih letih prejšnjega stoletja je bila, da bi vlada postala bolj poslovna oziroma da bi za vodenje vlade uporabili najsodobnejše poslovne tehnike in teorije. Allison je ugotovil, da se je razlika med zasebnim in javnim sektorjem zmanjšala in da so se interakcije med javnimi in zasebnimi menedžerji povečale. Dejansko so bili številni najvišji politično imenovani vodstveni delavci v osnovi vrhunski menedžerji v zasebnem sektorju. Allison je v svojem prispevku primerjal kontekst in okolje upravljanja v javnem in zasebnem sektorju. Nato je ocenil perspektive vrhunskih menedžerjev v zasebnem in javnem sektorju, kako se razlikujejo, kako usmerjenost enega sektorja vpliva na učinkovitost in slog vodenja te osebe.

Allison je preučil posledice vodenja vlade kot podjetja ter vmesnik med političnimi vodstvenimi delavci in njihovimi upravnimi organizacijami. Še bolj temeljno pa je postavil temelje za razumevanje tega, kaj je javni menedžment, tako da je proučil posebne značilnosti javnih menedžerjev in značilnosti njihovih okolij. Drugi, kot so Laurence Lynn,¹⁰ Hal Rainey,¹¹ Douglas Yates¹² ter Barry Bozeman in Jeffrey Straussman,¹³ so se lotili drugih razsežnosti težke naloge opredelitve javnega upravljanja, ki jo je Harlan Cleveland nekoč opisal kot enako težko kot »pribijanje želeja na drevo«. ¹⁴ Posledice so precej kritične, kot sta zapisala James Perry in Kenneth Kramer v predgovoru k urejeni zbirki člankov o javnem upravljanju (eni prvih knjig na to temo). Perry in Kramer sta trdila, da je bil od začetkov javne uprave pri Woodrowu Wilsonu njen glavni cilj pomagati, da bi bilo vladno poslovanje »manj neprofitno«. Seveda mora biti javna uprava sposobna videti svoje razlike od poslovne uprave. Hkrati pa mora razumeti, kako so bile ideje o upravljanju v zasebnem sektorju »vsiljene javni upravi in kako ta proces vpliva na to, kaj se dejansko počne v javnih organizacijah; /.../ kako primerne so te ideje in kako dobro je prenos deloval«. ¹⁵

Privatizacija storitev se običajno izvaja z namenom izkoristiti eno ali več pričakovanih koristi: znižanje stroškov, izboljšanje storitev, kratkoročni dostop do dragih specializiranih storitev, izogibanje začetnim stroškom storitev, večja prožnost politike storitev (zaradi manjše neprilagodljivosti delovne sile in opreme), večja odzivnost na povpraševanje potrošnikov in boljši nadzor. Poleg tega se privatizacija včasih izvaja na podlagi ideoloških razlogov, da država ne bi smela zagotavljati blaga in storitev, ki jih lahko in želijo zagotavljati podjetja v zasebnem profitnem ali neprofitnem sektorju. Vlada bi se morala omejiti na dejavnosti, ki jih podjetja v zasebnem sektorju ne morejo ali nočejo opravljati.

Razprava o vlogah javnega in zasebnega sektorja ter primerljivi uspešnosti je bila glavna tema tudi v osemdesetih letih. Članek Ronalda Moeja v reviji *Public Administration Review* iz leta 1987 z naslovom »Exploring the Limits of Privatization« (Raziskovanje meja privatizacije) ¹⁶ je bila dobra ocena uporabe zasebnih sredstev za doseganje javnih ciljev. Moe je proučil omejitve privatizacije s pravnega vidika, ki se razlikuje od upravljavskega in gospodarskega vidika. Menil je, da je treba pri odločanju o privatizaciji upoštevati koncept suverenosti. Nazadnje je menil, da javna uprava morda ne upošteva svojih »intelektualnih korenin«, saj pri določanju ločitve med javnimi cilji in javnimi ali zasebnimi sredstvi ne predstavlja pravnega vidika (ki v veliki meri temelji na argumentu suverenosti) v nasprotju z upravljavskim ali stroškovnim argumentom.

Drugo odlično oceno o privatizaciji je podal John Donahue v svoji knjigi iz leta 1989 z naslovom *The Privatization Decision*. Donahue je izjavil, da privatizacija prinaša dobre in slabe novice. Dobra novica je bila, da čeprav privatizacija ni bila »univerzalni korektiv«, je predstavljala nekaj resničnih priložnosti, da bi z vključitvijo zasebnega sektorja javna podjetja postala učinkovitejša in odgovornejša. ¹⁷ Slaba novica je bila, da bi se politični pritiski lahko

prav tako zlahka »nagibali k temu, da bi za javni sektor ohranili funkcije, kjer bi bila privatizacija smiselna, in da bi privatizirali naloge, ki bi jih bilo bolje prepustiti vladi«.

Toda razprava o »privatizaciji« v resnici ni bila nova. Naročanje ali konkurenčno naročanje v zvezni vladi se je začelo že leta 1955, ko so zvezne agencije za nakup blaga in storitev uporabljale komercialni sektor. Vprašanje upravljanja je vedno ustvarjalo ločnico med odgovornostjo za ustvarjanje storitve ali funkcije (tj. zagotavljanje) in sredstvi za ustvarjanje storitve ali funkcije (tj. proizvodnja). Vendar se je nikoli preprost, a vsaj nekoliko razumljiv proces primerjave stroškov med proizvodnjo blaga in storitev v javnem in zasebnem sektorju zaostрил, ko je v času Reaganove vladavine sledil bolj politični in zapleteni poti. Reaganova administracija je spodbujala konkurenčno naročanje prek postopka OMB A-76 kot sredstvo za privatizacijo, tj. za oddajo zveznih programov in storitev podjetjem. V Clintonovi administraciji je bil A-76 prav tako sredstvo, vendar se je uporabljal predvsem za doseganje ciljev zmanjševanja števila zaposlenih v zvezni upravi. Leta 1998 je Kongres sprejel in Clinton podpisal zakon FAIR (*Federal Activities Inventory Reform Act* PL 105-270), ki je od vsake zvezne agencije zahteval, da objavi seznam svojih dejavnosti in število zaposlenih, ki so z njimi povezani in ki »po svoji naravi niso vladne funkcije«. Več »natečajev« bi bilo organiziranih, saj bi zvezne agencije pripravile interne ponudbe svojih zaposlenih in komercialne ponudbe izvajalcev za opravljanje dela.

V središču teh natečajev je bil dinamičen odnos med vladno pristojnostjo in poslovno skupnostjo ter potreba po rasti in inovacijah. Morda se zato Ministrstvo za obrambo in NASA tako pogosto navajata kot primera za zvezno konkurenčno naročanje, njuna uporaba zasebnih pogodb je tako obsežna, da ju pogosto obravnavamo kot organizaciji, ki v bistvu upravljata pogodbe. Pomembno je tudi omeniti, da zvezni postopki niso bili edini model za uvedbo konkurence v vladni proizvodni proces. Državne in lokalne vlade imajo še daljšo zgodovino uporabe komercialnega blaga/storitev za javnost. Tudi lokalne vlade imajo dokazano zgodovino, zlasti pri obsežni uporabi neprofitnih organizacij, pri proizvodnji različnih socialnih storitev, storitev za gospodarski razvoj in zdravstvenih storitev.¹⁸ Do konca devetdesetih let prejšnjega stoletja se je razprava o »privatizaciji« iztekla. »Privatizacija« ali »konkurenčno naročanje«, kot so jo imenovali konec devetdesetih let prejšnjega stoletja v času republikanskega predsednika, je bila zdaj brez politične ideologije in retorike, ki se je nabrala na začetku osemdesetih let v času republikanskega predsednika, vse bolj obravnavana kot politična izbira ali odločitev o upravljanju. V poročilu OECD iz leta 2005 *Modernizacija javne uprave* je celotno poglavje namenjeno »uporabi tržnih mehanizmov za zagotavljanje vladnih storitev«. Ob navajanju pomembnih dokazov, da je mogoče z uporabo tržnih mehanizmov zagotoviti večjo učinkovitost in s tem zagotavljanje višje kakovosti in več storitev za nižje stroške, omejuje privatizacijo na tri vrste mehanizmov:

1. Zunanje izvajanje, pri katerem vlada sklene pogodbo z drugim subjektom (javnim, zasebnim ali neprofitnim) za opravljanje storitev;
2. javno-zasebna partnerstva, kjer javni sektor z najemninami, pristojbinami za uporabo, posojilom ali drugimi sredstvi jamči zasebnemu ali neprofitnemu podjetju za načrtovanje, financiranje, proizvodnjo in zagotavljanje storitev; in
3. boni, kjer javni sektor zagotavlja sredstva v obliki subvencij ali plačil posameznikom in jim daje določeno stopnjo izbire pri »nakupu« storitev neposredno od drugih subjektov.¹⁹

Prav tako privatizaciji odvzema filozofski predznak in bojno retoriko ter s tem preoblikuje tesno povezano, a veliko večje vprašanje o tem, kako veliki naj bodo državni proračuni.

PONOVNA PRESOJA POLITIKE OBLIKOVANJA PRORAČUNA

Medtem ko se je država politično borila za opredelitev vlog javnega, zasebnega in neprofitnega sektorja, se je v proračunskem postopku skoraj dve desetletji odvijala bitka (dejansko se je nadaljevala tudi v zadnjih letih Clintonove vlade, ko se je primanjkljaj spremenil v proračunski presežek). Prvi spopad se je začel s sprejetjem programa predsednika Reagana, ko je Kongres sprejel veliko znižanje davkov, ki naj bi se izvedlo v treh letih. Predsednik Reagan je nato začel spodbujati zmanjševanje domačih izdatkov ob hkratnem povečevanju izdatkov za obrambo. Sprva se razdeljeni Kongres (demokratski predstavniški dom in republikanski senat) ni kaj dosti upiral, vendar so se spori postopoma zaostri. Predsednik je zagrozil z odpuščanjem zveznih uslužbencev in napovedal, da je pripravljen zapreti vlado, saj ni hotel podpisati različnih zakonov o dodelitvi sredstev, ki jih je poslal Kongres. Reagan se je posmehoval celotnemu proračunskemu procesu in ga označil za »Miki Miško«. ²⁰ V tem desetletju sta se predsednik in Kongres prepirala zaradi zmanjševanja porabe, povečevanja primanjkljaja, zakona o zmanjševanju primanjkljaja (Gramm-Rudman-Hollingsov zakon) ²¹ in ponavljajočih se pozivov k ustavnim spremembam, ki bi zahtevale uravnoteženje zveznega proračuna, ali k sprejetju linijskega veta, ki bi predsedniku omogočil zavrnitev vsakega predloga proračunskih sredstev, ki bi jih sprejel Kongres in bi presegala predsednikova prvotna priporočila.

Seveda so boji med zakonodajno oblastjo in izvršnimi organi glede proračunskega nadzora stalna tema v upravljanju, vendar so proračunski teoretiki ugotovili, da je bilo tokrat nekaj drugače. Naomi Caiden, ²² Lance LeLoup, ²³ Irene Rubin ²⁴ in Alan Schick ²⁵ so se v svojih delih lotili preučevanja, kako je na proračunsko teorijo in proračunsko reformo vplivalo zelo drugačno politično in gospodarsko okolje osemdesetih let. Glavni članek Naomi Caiden v prvem zvezku nove revije *Public Budgeting and Finance* (posvečene povečani specializaciji in pomenu javnega proračuna in njegovega kritično računovodsko usmerjenega ustreznika, finančnega upravljanja) je bil eden prvih pomembnih poskusov razlage teh sprememb. V članku »Public Budgeting amid Uncertainty and Instability« (Javno proračunsko načrtovanje sredi negotovosti in nestabilnosti), ki je bil ponovno natisnjen tukaj, je opozorila, da se proračunsko okolje spreminja in da bodo v prihodnosti verjetno prevladovali (in tudi bodo) pogoji fiskalnega stresa in politične negotovosti.

Stara razprava med proračunskimi reformatorji (ki so poudarjali proračunske sisteme in racionalno odločanje) in inkrementalisti (ki so poudarjali proračunsko soglasje s postopnim odločanjem) je postajala vse bolj neprimerna. ²⁶ V času, ko je bilo povečanje proračuna samoumevno in so bile zmožnosti pridobivanja sredstev domnevna stalnica, ni bilo dovolj niti eno niti drugo v novem političnem okolju, v katerem sta prevladovala pomanjkanje političnega soglasja in vse večji primanjkljaj zveznega proračuna. Ob vsem političnoekonomskem konservativizmu Reaganove administracije je bila njena glavna proračunska zapuščina ogromen zvezni proračunski primanjkljaj, ²⁷ ki je v osemdesetih letih dosegel rekordno višino s povprečno 1,3 odstotka bruto domačega proizvoda (BDP) v obdobju 1950–1980 se je povečal na 5 odstotkov BDP na vrhuncu ameriške recesije v letih 1984–1985. Zvezni proračunski primanjkljaj se je v zadnji polovici osemdesetih let nekoliko zmanjšal, vendar se je njegova občutljivost na recesijo in vedno večji delež izdatkov za »neobvladljive pravice« z vso silo vrnil v devetdesetih letih ter po letu 2001 in veliki recesiji.

Vse bolj rdeče številke zveznega dolga in primanjkljaja so sprožile številne dejavnosti za nadzor zvezne porabe. Tako se je drugi krog proračunskih bitk začel leta 1990 z Zakonom o izvrševanju proračuna, o katerem sta se dogovorila predsednik George H. W. Bush in demokratski Kongres. Ta zakon je združeval nekatera povečanja davkov in zmanjšanja porabe, da bi se primanjkljaj zmanjšal za 500 milijard dolarjev. Vendar pa je bila težava v tem, da je

bilo gospodarstvo v recesiji, tako da se je proračun še naprej zadolževal. Zakon o izvrševanju proračuna je spremenil tudi zloglasne Gramm-Rudman-Hollingsove proračunske določbe s konca osemdesetih let prejšnjega stoletja in uvedel številne postopkovne zahteve, kot je »Pay-go« (kratica za »pay as you go«), kar pomeni, da je bilo treba vsako novo porabo, ki sta jo po sprejetju proračuna odobrila Kongres in predsednik, na primer pomoč v primeru nesreč ali podaljšanje nadomestila za brezposelnost, nadomestiti z novimi viri prihodkov ali drugimi zmanjšanimi porabe. Leta 1990 je bila sprejeta še druga pomembna proračunska zakonodaja, med drugim Zakon o kreditni reformi, ki je zaostril zahteve glede zveznih posojil in jamstev za posojila (to je bil predvsem odziv na obsežno zvezno reševanje propadov varčevalne in posojilne industrije v neurejenih osemdesetih letih), in Zakon o finančnih direktorjih, ki je dodal nove odgovornosti za finančno upravljanje za zvezne agencije, vključno z vzpostavitev položaja finančnega direktorja za nadzor finančnih praks agencij.

Primanjkljaj je bil osrednja zgodba. Ko je predsednik Clinton, ki je v kampanji obljubljal davčno razbremenitev srednjega razreda, predstavil svoj prvi proračun, je primanjkljaj znašal več kot 5 odstotkov BDP. Clinton je preklical svoje načrte za znižanje davkov za srednji razred, ki jih je obljubljal v kampanji, in skupaj z demokratskim Kongresom pripravil nov načrt za zmanjšanje primanjkljaja v višini 500 milijard dolarjev v okviru zakona *Omnibus Budget Reconciliation Act*. Ta načrt je vključeval veliko zmanjšanje obrambnih izdatkov (mirovna dividenda) in povečanje davkov za skupine z višjimi dohodki, seveda pa ni predvideval znižanja davkov za srednji razred. Clintonov proračunski načrt je bil v Kongresu sprejet z najtesnejšo razliko v zgodovini: en glas v predstavniškem domu in glas podpredsednika, ki je v senatu odločil zmagovalca. Primanjkljaj se je nato zmanjšal, vendar predvsem zato, ker je gospodarstvo izšlo iz recesije in so visoke stopnje rasti vrnila primanjkljaj na bolj normalno raven (nazaj pod 4 odstotke nacionalnega BDP). Vendar pa je bilo treba plačati tudi politično ceno, saj so republikanci uspešno izkoristili dogovor o zvišanju davkov iz leta 1992, da bi razbili demokratsko večino v Kongresu in na volitvah leta 1994 prevzeli nadzor nad predstavniškim domom in senatom.

Naslednja faza se je začela, ko sta se republikanski Kongres in demokratski predsednik prepirala o sedemletnem načrtu, s katerim naj bi do leta 2002 dosegli uravnotežen proračun. Republikanski načrti so zahtevali velike spremembe politike na področju pravic in regulativne porabe, znatno znižanje davkov in povečanje obrambne porabe. Demokratski načrti, vsaj tisti, ki jih je zagovarjal predsednik Clinton, so zahtevali zelo majhno zmanjšanje porabe sredstev z močnimi zveznimi jamstvi za politične vidike Medicare in Medicaid, manjše znižanje davkov, predvsem za družine, in enako porabo za obrambo. Medtem ko so bile razlike v dejanskih dolarjih med 0,9 in 1,2 bilijona dolarjev zmanjšanja primanjkljaja v sedmih letih skromne, politične razsežnosti niso bile nepomembne.

Vse se je zapletlo ob poskusu sprejetja proračuna za proračunsko leto 1996. Fiskalno leto 1996 bo morda ostalo v spominu kot najtežje proračunsko leto v zvezni zgodovini. Konec oktobra 1995 je bila zvezna vlada enkrat zaprta za en teden, nato pa je bila več kot tretjina zvezne vlade drugič zaprta za skoraj en mesec od decembra 1995. Obe strani sta iskali politični vzvod, da bi ameriški javnosti pokazali, da je njun pogled na zvezni proračun najustreznejši, medtem ko so bile vladne agencije talci, zaposleni so bili na dopustu (obakrat plačanim, vendar brez gotovosti, da bodo plačani), stroški v smislu zamud pri delu in plačil izvajalcem pa so skokovito narasli.

Na koncu so republikanci izgubili bitko z javnim mnenjem in popustili. Ko je ustavitev proračuna začela ogrožati izplačila pomoči, obdelavo potnih listov in druge zelo vidne storitve, je javnost krivila republikance. Ko je bil leta 1996 ponovno izvoljen predsednik Clinton, je bilo jasno, da bodo v prihodnosti uvedene nekatere nove omejitve glede proračunskih vojnih iger. Kongresni voditelji in predsednik bodo morali skleniti kompromis in se naučiti, kako z uporabo stalnih resolucij o porabi ohraniti odprto vlado. Ironično je, da so se zadnja leta devetdesetih let odvila bolj mirno, kot bi si glede na proračunsko zgodovino teh dveh desetletij kdo lahko predstavljal. Proračunski predpisi iz proračunskih sporazumov iz let 1990 in 1993

ter gospodarska konjunktura so ustvarili velike zvezne proračunske presežke, obe stranki pa sta si želeli pripisati zasluge, da je bil zvezni proračun prvič po pol stoletja uravnotežen in da se je skupni zvezni dolg dejansko zmanjšal.

Ironično je, da je bil z vidika reforme upravljanja javnega proračuna morda najpomembnejši dogodek tisti, ki je bil resnično podprt v obeh strankah, in sicer sprejetje Zakona o rezultatih uspešnosti vlade (*GPRA Government Performance Results Act*) leta 1993. Senatorja William Roth (R-Del.) in John Glenn (D-Ohio) sta si več let prizadevala za reformo načina, kako agencije utemeljujejo svoje zahteve za porabo. Večina agencij se je osredotočila na svoje dejavnosti in delovne obremenitve - višji rezultati zahtevajo visoke ravni financiranja. Roth in Glenn sta ob aktivni podpori skupnosti javne uprave uveljavila GPRA, ki je bila razglašena za prvo večjo reformo proračunskih sistemov po PPBS v šestdesetih letih prejšnjega stoletja. GPRA, zvezna različica ali *Performance Results Budgeting* (PRB), kot jo poznajo v več državah, je zahtevala novo raven sistemskega razmišljanja o vladnih programih; to je, kakšne rezultate ali izide ustvarjajo in ali so ti rezultati ustrezni za politične cilje in strateške načrte vlade?

GPRA je bila uvedena s petletnim obdobjem izvajanja, kar je eden redkih primerov, ko so reformatorji priznali, da bodo vodje programov agencij in proračunsko osebje potrebovali čas, da spremenijo svoje proračunske postopke in postopke poročanja. V tem obdobju so se zvezne agencije spopadale z oblikovanjem petletnih strateških načrtov, ocenami uspešnosti in novimi »metrikami« izrazov, ki so bili izbrani za opis novih meritev rezultatov programov. Morda najboljšo zgodnjo oceno GPRA v devetdesetih letih prejšnjega stoletja je, kot se spodobi, podal Kongresni urad za proračun. Philip Joyce, eden glavnih proračunskih teoretikov, ki je bil takrat glavni raziskovalec, je pozneje v članku za revijo *Public Budgeting and Finance* (zima 1993) ponovno predstavil študijo CBO o upravljanju rezultatov delovanja.²⁸ Tukaj je natisnjeno prvo poglavje poročila, ki zagotavlja odličen pregled koncepta, ciljev in metodologij proračunskega upravljanja rezultatov delovanja. Izčrpno ponazarja razlike med običajnimi merili izida/produktivnosti in novimi merili uspešnosti, usmerjenimi v rezultate. Na koncu poročilo opozarja na izzive (beri: težave, ovire in verjetne vire odpora), ki čakajo na naslednjo sistemsko reformo proračunskega načrtovanja.

Ti izzivi preoblikovanja niso bili nepomembni. Ministrstvo za notranje zadeve ZDA s 70.000 zaposlenimi ima, na primer, osem glavnih uradov ali agencij z več sto programi, ki se razlikujejo po tem, kako so med seboj povezani. Ali naj notranje ministrstvo napiše en sam krovni strateški načrt, ki bo uskladi in povezal vse te programe in njihove cilje (ter proračunske možnosti, ki stojijo za njimi), ali pa naj vsak urad in vsaka večja agencija napiše svoj ločeni strateški načrt? Pravi vpliv GPRA bo čutili v naslednjem desetletju, ko bodo javni upravitelji in ocenjevalci politik združili svoja prizadevanja, da bi določili merljive rezultate vladnih programov in te informacije uporabili pri sprejemanju odločitev.²⁹ Vendar je bilo očitno nekaj: večina proračunskih teoretikov je upravljanje rezultatov uspešnosti obravnavala bolj kot razvoj prejšnje proračunske reforme PPBS iz šestdesetih let (po opisu Alana Schicka) kot pa kot pomembno reformo, ki bi odprla nove temelje. V devetdesetih letih prejšnjega stoletja, ko je bil prvič po desetletjih dosežen proračunski presežek, se proračunsko upravljanje na podlagi rezultatov poslovanja ni preizkušalo s prerazporejanjem sredstev med programi ali agencijami, da bi se soočili s težkimi fiskalnimi odločitvami.

SPREMEMBE IN KONFLIKTI NA KADROVSKEM PODROČJU – IZZIVI NA PODROČJU DELOVNIH RAZMERIJ IN ENAKIH MOŽNOSTI

Zmešnjavo na področju proračunskega načrtovanja so spremljali konflikti in spopadi na kadrovskem področju. Kadrovskega menedžmenta se je vse bolj preimenoval v »upravljanje človeških virov«, kar je odražalo njegovo novo vedenjsko naravnost. Pojavile so se nove raziskave, ki so poudarjale enake možnosti, primerljivo vrednost, (najprej) upravljanje produktivnosti in (pozneje) kakovosti, plačilo za uspešnost in delitev dobička, pa tudi razvoj osnovnih elementov upravljanja s kadri: razvrščanje, izbiranje in preverjanje, ocenjevanje, nadomestila in ugodnosti ter usposabljanje in razvoj. Ključno vlogo pri izvedbi velikega dela teh novih raziskav je imela nova revija *The Review of Public Personnel Administration*, ki je lepo dopolnjevala dolgoletno revijo Mednarodnega združenja za upravljanje osebja *Public Personnel Management*. Na zvezni ravni sta veliko novih spodbud za spremembe na področju upravljanja osebja ali upravljanja človeških virov dala Zakon o reformi javne uprave iz leta 1978 in novoustanovljeni Urad za upravljanje osebja (*Office of Personnel Management OPM*). Reforma javne uprave se je dejansko začela izvajati v zadnjih mesecih Carterjeve administracije.³⁰ Glavne spremembe so vključevale ustanovitev višje izvršilne službe, prenos številnih pristojnosti za urejanje kadrovskih zadev na same agencije in vzpostavitev novega sistema s tremi glavami za upravljanje zveznega osebja: *U. S. Merit Systems Protection Board* za odločanje o pritožbah in zahtevkih, *Federal Labor Relations Authority* za sodelovanje s sindikati in nadzor nad vprašanji kolektivnih pogajanj ter OPM za upravljanje in sodelovanje z agencijami za vpliv na sodobno upravljanje človeških virov.³¹

Splošni učinki privatizacije in razpoloženje proti javnim službam v času Reaganove administracije so povzročili precejšnje spore znotraj celotne kadrovske skupnosti. K temu se je pridružila še velika stavka kontrolorjev zračnega prometa, ki so napačno ocenili svojo podporo.³² Reaganova administracija je prekinila tako stavko kot sindikat kontrolorjev zračnega prometa, saj je odpustila in zamenjala stavkajoče kontrolorje ter tako zadala resen udarec sindikalnim gibanjem v javnem sektorju. Sindikalizem v javnem sektorju je bil do tega obdobja v velikem porastu. Po nesrečni stavki so številni kadrovske teoretiki začeli ponovno preučevati razmerje med načeli kolektivnih pogajanj in načeli zaslug, ki so neločljivo povezana s sistemom javnih služb. Sindikati v javnem sektorju so kljub upadanju sindikatov v zasebnem sektorju še naprej rasli, tako po številu kot po vplivu med zaposlenimi v javnem sektorju. Morda najbolj prepričljivo in zgovorno analizo tega zapletenega in pogosto burnega odnosa je mogoče najti v knjigi Fredericka C. Mosherja (1913–1990) *Democracy and the Public Service*. Ta knjiga, ki je bila prvotno objavljena leta 1968 in revidirana leta 1982, velja za klasiko. Mosherjeva zgodovina obdobja razvoja javne službe je standardno gradivo za skoraj vse podiplomske študente javne uprave.

Pomemben je tudi njegov pregled sistemov zaslužka in vprašanj enakosti, na katerega se pogosto sklicujemo. Vendar je njegova primerjava zaslužkarskih in kolektivnih sistemov v poglavju »Kolektivne službe« še vedno eden najboljših temeljev za razumevanje, kako se mora to razmerje razviti, da bi se načela demokracije in javne službe razvijala in služila javnosti. Na podlagi le nekaj primerov (glej spodaj) Mosher primerja nekatere osnovne razsežnosti in konflikte, zaradi katerih so odnosi med zaposlenimi v javnem sektorju tako zapleteni. Njegova tabela ne vključuje niti stavk in prekinitev dela, ki se v šestdesetih letih prejšnjega stoletja še niso razvili.

	KOLEKTIVNA POGAJANJA	NAČELA ZASLUŽNOSTI
Plačilo	Pogajanja s sindikati	Plačni načrt in analiza dela
Zaposlovanje	Članstvo v sindikatu Samo vstopna raven	Na podlagi zaslug (pogosto izpiti) Samo vstopna raven
Napredovanje	Na podlagi delovne dobe	Na podlagi zaslug in izkušenj
Delovni čas in pogoji	Po dogovoru s sindikatom	Organizacijska potreba
Pritožbe	Zastopani s strani sindikata Arbitraža	Organizacija pravnih postopkov Pritožba Agencija za civilno službo

Povzeto po Frederick Mosher, *Democracy and the Public Service* 1982, Oxford University Press, 2. izdaja.

Predsednik Clinton je v okviru nacionalnega pregleda uspešnosti izdal izvršni ukaz 12871 (1. oktober 1993); obljubljen je bilo novo obdobje v odnosih med delavci in upravo. Nova demokratska administracija je glavne sindikate zveznih uslužbencev obravnavala kot zaveznike in si je že od začetka prizadevala vključiti njihove nasvete za spremembe. Vendar je treba povedati, da je prva Busheva administracija naredila nekaj korakov k izboljšanju stanja na področju odnosov med delavci v zvezni vladi, saj je Reaganova administracija v stavki PATCO leta 1981 odpustila kontrolorje zračnega prometa. Busheva direktorica OPM Constance Newman je ustanovila več svetovalnih odborov za kadrovska vprašanja in si močno prizadevala za vključitev sindikalne zastopanosti in sodelovanja. Kljub temu se je ključno merilo vzdušja na področju delovnih odnosov, tj. število obtožb in pritožb zaradi nepoštenih delovnih praks, od leta 1986 do 1992 skoraj podvojilo.

Izvršni ukaz 12871 je nameraval ustvariti nov red in tudi novo ime za zvezne odnose z delavci, in sicer partnerstvo. Agencije so morale na ustreznih ravneh ustanoviti odbore ali svete delavcev in vodstva ter predstavnike sindikatov obravnavati kot polnopravne partnerje pri reševanju organizacijskih problemov in izboljševanju uspešnosti. Področje pogajanj se je razširilo na vprašanja ocenjevanja uspešnosti, organizacijskega prestrukturiranja, tehnoloških vplivov in delovnih nalog. Nazadnje je bil ustanovljen nacionalni partnerski svet (*National Partnership Council NPC*), ki bo nadzoroval razvoj partnerstev in svetoval upravi. Ustanovljena so bila partnerstva. Na sredini Clintonove administracije je NPC poročal, da je velika večina (več kot 70 odstotkov) zveznih pogajalskih enot imela partnerske svete in sporazume med delavci in vodstvom. Poleg tega naj bi se število obtožb zaradi nepoštenih delovnih praks zmanjšalo skoraj za polovico. Čeprav je bilo rezultate težje oceniti, je prizadevanje za partnerstvo zagotovo obrnilo tok s prizadevanjem Clintonove administracije, da bi ustvarila »partnerstvo enakih« v nasprotju z »bojem med nasprotniki«.

Dogodki na področju delovnih razmerij niso bili edina pomembna kadrovska tema v osemdesetih letih. Na enake možnosti, ki so bile poudarjene z ukrepi vrhovnega sodišča v odločbi Griggs iz leta 1971³³ in so bile močno podprte v sedemdesetih letih, je vplivalo tudi novo zvezno razpoloženje konservatizma. Ker je bilo v osmih letih Reaganove administracije imenovanih vse več konservativnih sodnikov, so sodišča na zvezni ravni počasi zavračala vse več izzivov enakih možnosti. Vrhunec je bila vrsta sodb vrhovnega sodišča konec osemdesetih let, zlasti zadeva Wards Cove Packing iz leta 1989, v kateri je sodišče, razdeljeno v razmerju pet proti štiri, v bistvu razveljavilo dolgoletno pravilo o dokaznem bremenu, ki je bilo vzpostavljeno v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja.³⁴ To pravilo je določalo, da če statistični podatki o zaposlovanju v organizaciji kažejo, da so v primerjavi z regionalnimi odstotki manjšin precej drugačni, mora organizacija dokazati, da njene kadrovske prakse niso bile diskriminatorne.

Z razveljavitvijo te ureditve je sodišče posameznikom močno otežilo zmago v primerih diskriminacije. Kongres se je hitro odzval in leta 1990 sprejel novo zakonodajo o državljskih pravicah, ki je v bistvu vključevala nekaj besed iz zadeve Griggs v zakon. Vendar pa je predsednik George Bush veto na zakon označil za »zakon o kvotah za delovna mesta« in njegov veto je bil potrjen. Dve leti pozneje je predsednik Bush podpisal spremenjen in dvostrankarski zakon o reformi državljskih pravic, ki je dejansko spremenil te poznejše odločitve sodišča.³⁵ Osemdeseta leta so bila večinoma zelo neugodna za enake možnosti pri zaposlovanju in so napovedovala, da se bodo v prihodnosti pojavili še agresivnejši izzivi.³⁶

Drugo pomembno vprašanje kadrovske pravičnosti v tem obdobju je bila pozornost, namenjena ženskam in organizacijskim oviram za njihovo napredovanje, imenovanim »stekleni strop«.³⁷ Preprosto povedano, ob koncu osemdesetih let prejšnjega stoletja so ženske predstavljale 48 odstotkov vseh zaposlenih v zvezni vladi, vendar so zasedale le 11 odstotkov najvišjih vodstvenih položajev v višjih vodstvenih službah. To je povzročilo številne glasove, ki so trdili, da obstaja stekleni strop, ki ženskam preprečuje, da bi prišle na vrh.³⁸ Podobni statistični podatki za državne in lokalne vlade so pokazali, da so ženske enako zaostajale pri doseganju pravične zastopanosti na višjih položajih.³⁹ Leta 1990 je Kanada objavila študijo nacionalne komisije o položaju žensk v državni upravi z naslovom *Beneath the Veneer*,⁴⁰ ki je ugotovila, da je bilo več dejavnikov, nekateri institucionalni, drugi pa posledica organizacijskih, kulturnih in odnosov, ki so ustvarili oviro, ki ženskam preprečuje, da bi prišle na vrh. Leta 1992 je ameriška zvezna vlada sledila temu zgledu in izdala posebno študijo *Merit Systems Protection Board*; »Vprašanje pravičnosti« je potrdilo ovire, s katerimi se soočajo ženske, ki se poskušajo prebiti na vodstvene položaje, vključno s stereotipi in zastarelimi pričakovanji na delovnem mestu ter organizacijskimi kulturnimi dejavniki, ki delujejo na škodo žensk.⁴¹

Leta 1995 je Zvezna komisija za stekleni strop (ki je bila ustanovljena kot del Zakona o državljskih pravicah iz leta 1991) pripravila poročilo »Dobro za posel«, v katerem je dokumentirala pomanjkljivo zastopanost žensk in manjšin na višjih vodstvenih položajih v zasebnem sektorju, ki je veliko višja kot v javnem sektorju.⁴² Dve desetletji kasneje so ženske dosegle določen napredek: čeprav imajo zdaj 43 odstotkov vseh zveznih delovnih mest, imajo 34 odstotkov visoko plačanih delovnih mest v zvezni vladi. Še pomembnejše pa je, da je med nadzorniki in menedžerji, starimi od 25 do 34 let, 43 odstotkov žensk, kar pomeni, da je verjetnost, da bodo ženske, ki vstopajo v zvezno delovno silo, »na vodstvenih položajih večja kot pred desetletjem«.⁴³ Napredek manjšin ni bil enak napredku žensk; še zdaj (2015) imajo 19 odstotkov vseh višjih plačanih delovnih mest, medtem ko predstavljajo 34 odstotkov zveznih delovnih mest po splošnem razporedi (GS). Pri zaposlovanju v zvezni upravi najbolj zaostajajo Latinskoameričani, ki so leta 2015 predstavljali 15 odstotkov delovne sile, vendar le 8 odstotkov zveznih delovnih mest in manj kot 4 odstotke višjih plačnih razredov. Morda je še pomembnejše, da je tako v javnem kot zasebnem sektorju prišlo do temeljne preobrazbe. Enake možnosti so bile pomembne, vendar se pozitivni ukrepi niso več zdeli najboljše sredstvo za doseg tega cilja. R. Roosevelt Thomas, nekdanji profesor na harvardski poslovni šoli, je pogosto zaslužen za uvedbo izraza »upravljanje raznolikosti«.

To je naznanilo nov pristop ali morda bi ga lahko imenovali razvoj nove faze. Thomasov članek iz leta 1990 v *Harvard Business Review* (ki je ponovno natisnjen tukaj) se je začel z napovedjo: »Prej ali slej bo pozitivno ukrepanje umrlo naravne smrti. Njeni dosežki so bili izjemni, toda če pogledamo predpostavke, na katerih temelji, ugotovimo, da so predpostavke in prednostne naloge vse bolj obrabljene.« V svojem članku je namesto tega zagovarjal: »Cilj je upravljati raznolikost tako, da bomo z raznoliko delovno silo dosegli enako produktivnost, kot smo jo nekoč dosegli s homogeno delovno silo, in to brez umetnih programov, standardov ali ovir.«

Ta članek je pomenil več kot le spremembo imena. Imel je izjemen vpliv na oblikovanje novih raziskav in vzpostavitev nove literature o raznolikosti, ki je po Thomasovem zgledu začrtala pot, ki se razlikuje od enakih možnosti zaposlovanja (EEO) in pozitivnih ukrepov. Thomas je

svoje metode razlikoval tudi od tradicionalnih pristopov k EEO in pozitivnim ukrepom. To je storil tako, da je »raznolikost« opredelil tako, da se ni osredotočil le na raso, etnično pripadnost, spol in tako naprej, temveč na vse načine, na katere se posamezniki lahko med seboj razlikujejo, vključno s starostjo, poreklom, izobrazbo in osebnostnimi lastnostmi. Thomasovo pojmovanje raznolikosti, ki vključuje najrazličnejše razlike, je bilo široko sprejeto, deloma zato, ker je pomagalo preprečiti podobo »mi proti njim«, ki je po mnenju mnogih spodbudila sprejemanje tradicionalnih programov EEO in pozitivnih ukrepov.

Do devetdesetih let prejšnjega stoletja se je večina ukrepov na področju enakih možnosti preselila iz izvršilne veje oblasti. Vrhovno sodišče je postalo bolj konservativno, čeprav je dva od štirih novoimenovanih sodnikov (Souter, Thomas, Breyer in Ginsburg) imenoval Clinton. Leta 1995 je Vrhovno sodišče odločalo o primeru, ki je vključeval program za dodeljevanje pravic manjšinam, ki ga je nadzirala zvezna agencija. V tej odločitvi, Adarand proti Pena, sodišče ni popolnoma izključilo uporabe ukrepov pozitivnega ukrepanja, vendar je prvič zahtevalo, da mora zvezna vlada izpolniti višji prag upravičenosti za vzpostavitev takšnih programov. Clintonova administracija se je lotila pregleda programov pozitivnih ukrepov na zvezni ravni in razglasila zavezo, da jih bo »popravela, ne končala«. Kongresni odbori so razmišljali o predlogu zakonodaje za ukinitve zvezno podprtih programov afirmativnih ukrepov, vendar so bili ti predlogi zakonov na koncu umaknjeni.

Medtem se je to vprašanje vse bolj uveljavljalo na državni in lokalni ravni. V Kaliforniji je bil leta 1996 sprejet državni volilni referendum, Predlog 209, ki je odpravil vse vidike na podlagi rase pri zaposlovanju, sklepanju pogodb in izbirnih postopkih, vključno s sprejemom na univerze. Sledile so druge zvezne države Washington in Michigan –, čeprav je bil predlog za odpravo pozitivnih ukrepov v Houstonu v Teksasu zavrnjen. V naslednjem desetletju bodo sodišča obravnavala vsa zgoraj navedena vprašanja pozitivnih ukrepov in še več.

PONOVNO ODKRIVANJE PRAVNIH TEMELJEV IN ETIKE V JAVNI UPRAVI

V osemdesetih letih je bila pomembna tema tudi skrb za pravo in odgovornost. V sedemdesetih letih prejšnjega stoletja se je z izkušnjo Watergata začela temeljita presoja vloge javne uprave v vladi. John Rohr je leta 1978 v svojem delu odločno zagovarjal sodobno literaturo o etiki v javni upravi. David Rosenbloom (roj. 1943), eden vodilnih teoretikov javne uprave, je v svojem članku v *Public Administration Review* iz leta 1983 z naslovom »Public Administration Theory and the Separation of Powers« (Teorija javne uprave in delitev pristojnosti), ki je bil ponovno natisnjen tukaj, to skrb še nadgradil. Rosenbloom je izpodbijal prevlado menedžerskega modela v sodobnih konceptualizacijah javne uprave. Rosenbloom je trdil, da je bila menedžerska teorija tradicionalno vezana na izvršilno vejo oblasti, politična teorija na zakonodajno vejo oblasti, pravna teorija pa na sodno vejo oblasti. Toda kaj se zgodi, ko je upravna agencija odgovorna za izvršilne, zakonodajne in sodne pristojnosti odločanja? Rosenbloom je v svojem članku primerjal menedžerski, politični in pravni pristop k javni upravi ter pokazal, da ima vsak od njih ločene vrednote, izvore in strukture. Ti trije izrazito različni pristopi so postali še posebej pomembni s končnim razvojem sodobne upravne države, za katero se zdi, da je njena glavna značilnost propad klasične delitve oblasti. Rosenbloom je pozneje razvil popolno integracijo svoje tridelne teorije v vplivnem učbeniku z ustreznim naslovom *Javna uprava*. V tem primeru je bilo treba v učbenik vključiti tudi naslednje: Razumevanje upravljanja, politike in prava v javnem sektorju.⁴⁴

Na vse večji pomen pravne razsežnosti javne uprave kažejo tudi številna druga pomembna dela. Marshall E. Dimock je leta 1980 napisal knjigo *Law and Dynamic Administration* (Pravo in dinamična uprava), v kateri je ocenil vse večji vpliv pravnikov na državne uprave.⁴⁵ Phillip J.

Cooper je leta 1988 pripravil enega prvih pomembnih učbenikov, *Public Law and Public Administration* (Javno pravo in javna uprava), v katerem je podrobno analiziral regulativne vidike upravnega delovanja ter opisal pravne temelje in okvir javne uprave.⁴⁶

Vendar je bil pravni vidik javne uprave najbolj razvit na področju etike. Tako Ameriško združenje za javno upravo kot Mednarodno združenje za upravljanje mest sta v osemdesetih letih prejšnjega stoletja razvila ali revidirala etične kodekse. Številne civilne vladne agencije imajo zdaj standarde ravnanja formalne smernice za etično ravnanje. Njihov cilj je zagotoviti, da zaposleni svojega uradnega položaja ne uporabljajo za zasebne koristi. Z različnimi prepovedanimi dejavnostmi se običajno poskuša zagotoviti, da se zaposleni obnašajo tako, da ni niti najmanjšega namiga, da bodo iz javne zaposlitve potegnili zasebno korist. Vse prepogosto se standardi ravnanja uporabljajo za izražanje očitnega. Britanski urad vlade je, na primer, pripravil dokument, ki naj bi bil v pomoč novim ministrom vlade. Odstavek 55. dokumenta »Vprašanja postopka za ministre« ponuja nepričakovan nasvet, da so se ministri »dolžni vzdržati zahtev ali navodil javnim uslužbencem, naj delajo stvari, ki jih ne bi smeli«.

Standardi so pogosto del uradnega pravnega reda države, zato se lahko kršitve strogo kaznujejo. Medtem ko so standardi ravnanja vedno povezani z določeno organizacijo, imajo etični kodeksi široko področje uporabe in zajemajo celoten poklic ali poklicno kategorijo. Etični kodeks je izjava o poklicnih standardih ravnanja, za katere izvajalci nekega poklica trdijo, da jih spoštujejo. Etični kodeksi običajno niso pravno zavezujoči, zato jih kot omejitve vedenja ne smemo jemati preveč resno. Včasih postanejo pomembni dejavniki v političnih kampanjah, ko se sporno ravnanje ene ali druge strani napada ali zagovarja kot ravnanje v okviru poklicnega kodeksa ali brez njega. Tudi poklicne skupine se skrivajo za kodeksi kot način zaščite (ali kritike) člana, ki je podvržen javnemu napadu. Predsednik Ronald Reagan je zavzel stališče, »da ljudje ne bi smeli zahtevati etičnega kodeksa, če želijo biti v vladi. Sami naj bi določili, da bo njihovo ravnanje brezhibno.« Kljub temu ostaja težava, da nekateri ljudje potrebujejo pomoč pri določanju, kaj je etično ravnanje. Medtem ko so kodeksi koristni, imajo standardi zobe, zaradi katerih lahko ljudi zaprejo v zapor.

V literaturi s področja javne uprave se je etiki zdaj posvečala velika pozornost. Dejansko lahko rečemo, da je v osemdesetih letih prejšnjega stoletja prišlo do eksplozije etike glede na količino knjig in člankov, ki so se pojavili na to temo.⁴⁷ Dennis F. Thompson (roj. 1940) je v svojem članku »The Possibility of Administrative Ethics« v reviji *Public Administration Review*, ki je tukaj ponatistnej, postavil radikalno in temeljno vprašanje, ali upravna etika sploh obstaja. Thompson meni, da obstajata dve splošno sprejeti upravni teoriji, ki spodbujata možnost etike v upravi. »Etika nevtralnosti« pravi, da upravni delavci sprejemajo odločitve v imenu drugih in morajo pri tem ostati moralno nevtralni, če naj bi predstavniška vlada sploh delovala. Toda če so upravitelji res moralno nevtralni, ko sprejemajo reprezentativne odločitve, potem jih ni mogoče poklicati na etično odgovornost. Podobno »etika strukture« trdi, da so za oblikovanje, razvoj in izvajanje javnih politik odgovorne organizacije in ne posamezniki. Zato ne moremo in ne smemo izrekati moralnih sodb o vladnih uradnikih, ki se zgolj znajdejo nekje v tej strukturi. Zdi se, da bi iz tega lahko sledilo, da je upravna odgovornost himera, če je katera koli od teh dveh teorij popolnoma veljavna. Upravni uslužbenci ne bi bili odgovorni za svoja dejanja. Upravna etika, ki bi si prizadevala za moralno presojo teh dejanj, bi bila nemogoča. Edini način za ohranitev možnosti upravne etike bi bil dokazati, da sta ti dve teoriji nekako napačni. To nalogo si je zadal Thompson.

V začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja je bila javna uprava na dobri poti k razvoju prave literature o etiki in javni odgovornosti. Knjiga Carola W. Lewisa *The Ethics Challenge in Public Service*, objavljena leta 1991, je bila referenčno delo, ki je veljalo za praktično etiko. Utemeljitev gibanja za praktično etiko se je sklicevala na občutek, da mora javna uprava (in javni uslužbenci) dejansko razumeti, kako ravnati pravilno tudi v majhnih, na videz nepomembnih situacijah. Vse lepo in prav glede etičnih kodeksov in spoznanja iz študij primerov, vendar je Lewis trdil, da

je potrebna višja raven etičnega razmišljanja za obvladovanje situacij, ko »mora javni upravitelj hitro ukrepati na sivem mejnem območju, kjer zakoni molčijo ali so zmedeni, okoliščine so dvoumne in zapletene, upravitelj pa je odgovoren, dobronameren in v zadregi«. ⁴⁸

V istem duhu je Lewis dekonstruiral večje situacije, ki so se znašle na naslovnica, kot je pomilostitev Richarda Nixona s strani Geralda Forda, in pokazal, kako so etični problemi neločljivo povezani z večino oblik specializiranega reševanja problemov. Javni uslužbenec bodisi na najnižji ravni, ki opravlja javne zadeve, bodisi na najvišji, ki vodi agencijo in nešteto interesov ter političnih dilem, s katerimi se mora soočiti, je v ospredju vedno, ko gre za upravno presojo. Ko je Lewisova opisovala etične težave v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja, je napovedala tudi, da bodo etični problemi v prihodnosti, v kateri bodo prevladovali mrežni odnosi, matrične organizacije ter medvladni in medsektorski odnosi sodelovanja, ki jih je imenovala nastajajoče »upravno okolje, podobno spletu«, še bolj zapleteni in težavni. K tej napovedi se bomo vrnili v zaključnem poglavju, kasneje pri obravnavi preoblikovanja javne uprave iz vladanja v upravljanje.

VZPON ANALIZE JAVNIH POLITIK IN IGR

V osemdesetih letih prejšnjega stoletja se je javna uprava kot področje akademskega študija najbolj razmahnila na področju javne politike in analize. Številne šole za javne zadeve so po zgledu kalifornijske univerze v Berkeleyju oblikovale ali preusmerile vse ali del svojih programov na področje javne politike. V tem desetletju se je pojavilo veliko del o vseh vidikih javne politike, vključno s politiko oblikovanja politik, tehnikami analize politik ter izvajanjem, načrtovanjem in vrednotenjem politik. Pozornost je bila končno enako posvečena komplementarnim vprašanjem oblikovanja politike (oblikovanje politike) in vsebine politike (analiza politike). Znaki vitalnosti področja politike so bili gonilna sila odličnih revij, posvečenih vprašanjem politike, kot so *Journal of Policy Analysis and Management*, *Policy Studies Journal*, *Policy Studies Review* in *Policy Sciences*.

John Kingdon v svoji knjigi *Agendas, Alternatives, and Public Policies* iz leta 1984 (poglavje iz druge izdaje je tukaj ponovno natisnjeno) pomembno prispeva k področju politike. Kingdon raziskuje, kako se ideje znajdejo na političnih dnevniških redih, ter preučuje, kako in zakaj se dnevni redi sčasoma spreminjajo. Dve kategoriji, ki vplivata na oblikovanje dnevnega reda in s tem povezane politične alternative, sta »aktivni udeleženci in procesi, s katerimi točke dnevnega reda in alternative pridejo v ospredje«. Kingdon uporablja prilagojeno različico »Cohen-March-Olsenovega« ⁴⁹ modela smetnjaka organizacijske izbire za razumevanje določanja dnevnega reda in ustvarjanja alternativ. Osnovna ideja Cohena, Marcha in Olsona je bila, da je sprejemanje odločitev v organizacijah najbolje opredeliti kot organizirane anarhije. Njihovo stališče je na glavo postavilo klasično predpostavko normativne teorije o organizacijah kot »sredstvih za reševanje dobro opredeljenih problemov ali strukturah, znotraj katerih se konflikti rešujejo s pogajanjem«. Namesto tega so po njunem mnenju organizacije pogostejše »zbirka izbir, ki iščejo probleme in vprašanja, na katera bi lahko bile odgovor«. Kingdon to prikazuje v kontekstu javne politike, kjer si predstavlja »tri tokove procesov, ki tečejo skozi sistem tokove problemov, strokovnih politik in politike«. Ti ločeni tokovi se po Kingdonovem mnenju združujejo na kritičnih točkah. Ko se odprejo okna priložnosti, je najverjetnejše, da se problemi in rešitve združijo.

Čeprav se morda zdi nenavadno, da so medvladni odnosi (MZZ) v tem uvodnem poglavju obravnavani enako kot javna politika, sta bili obe področji v osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja dejavno povezani. Analiza javne politike je v celoti priznala, da vsaka ocena vladnih programov in političnih odločitev vključuje upoštevanje različnih vlog in odgovornosti različnih ravni oblasti. Toda z naraščanjem ravni financiranja v smislu zveznih subvencij (in državne podpore) za domače programe (zvezni transferji kot delež državnih in lokalnih oblasti

so v prvem Reaganovem mandatu dosegli 25 odstotkov) so se okrepile kritike. Nixon je že prej uporabil izraz novi federalizem, da bi nakazal svojo namero, da se poudarek financiranja preusmeri s kategoričnih subvencij na skupinske subvencije, kjer bi bila mogoča večja prožnost in domnevno večja učinkovitost. Reaganov novi federalizem je šel še dlje. Najprej so bile omejene ravni zveznega financiranja, številni programi nepovratnih sredstev pa so bili celo ukinjeni. Nadaljnji koraki so privedli do združevanja številnih kategoričnih subvencij v skupinske subvencije in do predlogov za novo razporeditev zveznih in državnih vlog.

Reaganova administracija je predlagala še drznejšo potezo, s katero bi zvezna vlada v celoti prevzela odgovornost za program Medicare, države pa bi prevzele primarne funkcije socialnega varstva, kot so pomoč za vzdrževane otroke in boni za hrano. Čeprav se bo o razlogih za to razpravljalo še vrsto let (Reagan je trdil, da želi zvezno pomoč bolj usmeriti v individualne pravice, ki jih lahko osrednja vlada najboljše upravlja v večjem obsegu), so sumničave države in lokalne vlade predlog zamenjave zavrnile. Čeprav so prednosti retrospektive vedno 20-20, je to z vidika sedanjih proračunskih obveznosti državnih vlad verjetno največja zamujena priložnost v tem stoletju. Na primer, Kalifornija je leta 2013 plačala 23 odstotkov prihodkov iz splošnega sklada za svoj državni program zdravstvenega varstva (ki ga dopolnjuje zvezno financiranje) v primerjavi z manj kot 10 odstotki za vse druge programe splošne pomoči skupaj.

Vendar pa je bilo na IGR več kot le prepiranje o ravneh financiranja in mehanizmi dodeljevanja sredstev. Prava razprava je potekala o preoblikovanju ameriškega federalizma in o tem, kakšne bodo ustrezne vloge in usklajenost osrednje vlade ter državnih in lokalnih organov oblasti. Poleg običajnih javnih politik, ki vključujejo razdeljevanje javnih dobrin podpiranje izobraževanja, socialnega varstva, zdravstvenega varstva in podobno, bi prišlo do večjih vladnih posegov na regulativnih področjih, kot so varstvo okolja, varstvo potrošnikov in javna varnost, če jih naštejemo le nekaj.

Martha Derthick je imela velik vpliv na razpravo o tem, kam se je usmeril federalizem - zdaj medvladni odnosi - v tem kritičnem obdobju ob koncu stoletja. Njen članek iz leta 1987 v reviji *Public Administration Review* s primernim podnaslovom »Madison's Middle Ground in the 1980's« (ki je ponovno natisnjen tukaj) zagotavlja zgodovinski kontekst za to razpravo, vendar je bolj pomemben pri opozarjanju na vlogo sodstva pri oblikovanju odnosov med zvezno in državno vlado. Trdi, da so imela sodišča verjetno večji vpliv na porast centralizacije kot Kongres.

NOVI POGLEDI NA ORGANIZACIJE

V osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja so na prvih straneh časopisov morda prevladovala proračunska vprašanja in pobude za reforme nacionalnih politik, vendar so se v javni upravi odvijale razprave o drugih zelo temeljnih vprašanjih. Še naprej so se vrstile pomembne razprave o organizacijah. Razmišljanje o organizaciji je bilo vedno glavno načelo javne uprave, pravzaprav tudi poslovne uprave, vendar so v zadnji četrtini stoletja nove smeri razmišljanja močno vplivale na poglede javne uprave na organizacijsko kulturo in organizacijsko uspešnost.

Del velike vloge o ponovni presoji vlade v osemdesetih letih prejšnjega stoletja so bile tudi dileme, ki jih je povzročala moč birokracije, natančneje posameznih državnih uslužbencev na vseh ravneh javnega sektorja, ki so zaradi specializacije in vključenosti postali sinonim za različne javne politike, za izvajanje katerih so bili odgovorni. Michael Lipsky je na začetku desetletja napisal pronicljivo delo z naslovom *Street-Level Bureaucracy*, katerega prvo poglavje je ponovno natisnjeno tukaj. Njegova osrednja predpostavka je bila, da so zaposleni v javnem sektorju, ki dobavljajo blago in storitve, v mnogih primerih oblikovalci politik. Zaradi svojih diskrecijskih pravic, obsežnega stika z javnostjo in nadzora nad bazo virov številnih javnih organizacij so bili osrednja sila pri sprejemanju odločitev v javnem sektorju. Lipsky je preučil posledice za odgovornost, pravičnost in dostop državljanov ter iz tega izhajajočo kon-

troverznost, ki jo ta realnost implicira. Njegovi argumenti so še pomembnejši, če upoštevamo vpliv neprofitnih organizacij, ki so v državi prevzele velik delež pomoči ljudem in socialnih storitev ter imajo še manjši politični nadzor.

Organizacijska kultura, ki obstaja znotraj organizacije, je vzporedna, vendar manjša različica družbene kulture. Sestavljajo jo neoprijemljive stvari, kot so vrednote, prepričanja, predpostavke in zaznave. Gre za vzorec teh prepričanj in stališč, ki določa vedenje članov v organizaciji in okoli nje, se ohranja skozi daljša časovna obdobja in prežema vse elemente organizacije (čeprav v različnem obsegu in z različno intenzivnostjo). Organizacijska kultura se prenaša na nove člane s procesi socializacije (ali inkulturacije); ohranja in prenaša se z mrežo ritualov in interakcijskih vzorcev; uveljavljajo in krepijo jo skupinske norme ter sistem nagrajevanja in nadzora v organizaciji. Je nevidna in neopazna sila, ki je vedno v ozadju tistih organizacijskih dejavnosti, ki jih je mogoče opazovati.

Organizacijsko kulturo ustvarjajo stališča in vedenje prevladujočih ali zgodnjih organizacijskih »oblikovalcev« in »junakov«, narava dela organizacije ter stališča, vrednote in »pripravljenost za delovanje« novih članov. Prenajajo se s pogosto pripovedovanimi zgodbami in legendami ter s formalnimi in neformalnimi procesi socializacije. Kultura organizacije zagotavlja okvir za skupno razumevanje dogodkov, opredeljuje vedenjska pričakovanja ter služi kot vir in središče predanosti članov in kot organizacijski »sistem nadzora« (tj. prek skupinskih norm). Toda čeprav lahko močna organizacijska kultura nadzoruje organizacijsko vedenje, lahko tudi prepreči organizaciji, da bi izvedla tiste spremembe, ki so potrebne za prilagoditev spreminjajočemu se okolju. Organizacijska kultura je še posebej uporabna kot intelektualni konstrukt, saj nam pomaga razumeti ali predvideti, kako se bo organizacija obnašala v različnih okoliščinah. Kulturni vzorec je podoben genetskemu dedovanju: ko poznamo vzorce osnovnih predpostavk, lahko predvidimo, kako bo organizacija delovala v različnih okoliščinah.

Vsaka organizacijska kultura je drugačna. Kar je večkrat delovalo v eni organizaciji, morda ne bo delovalo v drugi, zato se osnovne predpostavke razlikujejo. Vsako organizacijsko kulturo pa oblikujejo številni dejavniki od družbene kulture, v kateri je, do tehnologij in konkurenčnih organizacij. Nekatere organizacije imajo močne, enotne in vseprisotne kulture, medtem ko imajo druge šibkejške kulture; pogosto se na različnih funkcionalnih ali geografskih področjih razvijejo »subkulture«. Najpogostejši primer tega zadnjega pojava je bolj formalna kultura glavnega urada v primerjavi z informiranostjo terenskega urada.

Temeljitejše ocene o tem, kaj vpliva na organizacije in obnašanje njihovih članov, so bile objavljene v knjigi J. Stevena Otta iz leta 1989 *The Organizational Culture Perspective* (Prvo poglavje je ponovno natisnjeno tukaj). Ott pojem kulture v organizaciji opredeljuje kot »nevidno in neopazno silo, ki je vedno v ozadju organizacijskih dejavnosti, ki jih je mogoče videti in opazovati«. Ott uporablja perspektivo organizacijske kulture kot »referenčni okvir za način gledanja, razumevanja in dela z organizacijami«. Perspektiva organizacijske kulture temelji na ideji, da obstajajo osnovni vzorci predpostavk, ki usmerjajo in vplivajo na vedenje in odločitve v organizacijah. Pojasnjuje, da je verjetno, da obstajajo močne povezave med kulturo organizacije in njeno produktivnostjo. Čeprav je ta perspektiva resda le eden od načinov gledanja na organizacije, je postala stalen del našega razumevanja organizacij. »Ljudje v organizacijah potrebujejo kulturo za identiteto, namen, občutek pripadnosti, komunikacijo, stabilnost in kognitivno učinkovitost.«

Analiza kulture predstavlja več kot le razmišljanja o tem, kako se ljudje obnašajo in ravna-jo v skladu s pravili in postopki. Je veliko bolj osnovna, saj postavlja pod vprašaj, kako organizacije gledajo na razlike med ljudmi. Ena od razlik, ki je v literaturi pod vprašajem, se nanaša na spol, ali natančneje, spoznanje, da moški in ženske v organizacijah delujejo različno. Zamisli o preučevanju organizacijske teorije z vidika spola in njihovi uporabi pri sprejemanju vodstvenih odločitev, komunikaciji in interakciji vedenja so zdaj prepoznane kot feministična perspektiva.

Nekateri lahko trdijo, da je ta nova perspektiva v veliki meri posledica demografske realnosti. Ženske so v javnih organizacijah res postale prisotne. Do leta 1990 so ženske predstavljale skoraj 60 odstotkov celotne delovne sile v javnem sektorju, čeprav je bil, kot je bilo omenjeno, dosežen le minimalen napredek pri ravni plač (primerljiva vrednost) in zastopanosti na vodstvenih položajih (stekleni strop). V javni upravi kot študijskem področju ženske zdaj predstavljajo večino v razredu, saj pridobivajo diplome MPA dvakrat pogosteje kot moški in doktorate v enaki meri (čeprav je stopnja dejansko višja, če iz populacije, ki želi pridobiti diplomu, izzamemo mednarodne doktorske študente, saj v tej skupini še vedno prevladujejo moški). Morda najpomembnejši gospodarski kazalnik prisotnosti žensk na trgu dela je bila recesija v letih 1990–1992, ko so ameriški moški in ženske prvič izgubili delo v približno enaki meri. Prisotnost žensk na trgu dela je končno postala trajna.

Toda s filozofskega vidika feministični pogled na organizacije in javno upravo predstavlja veliko več kot le vprašanje udeležbe delovne sile. Feministične organizacijske analitičarke, kot je Joan Acker, so trdile, da je dolgotrajni moški nadzor nad organizacijami povzročil skoraj izključno moške perspektive organizacijske teorije. Z drugimi besedami, pogled na organizacije, v katerih prevladujejo moški, se izvaja skozi moško optiko. Ackerjeva trdi, da vsaj štirje sklopi spolno pogojenih procesov ohranjajo to moško realnost organizacij:

1. Razdelitev med spoloma, ki ustvarja spolne vzorce delovnih mest.
2. Ustvarjanje moških organizacijskih simbolov in podob.
3. Interakcije, za katere sta značilni prevlada in podrejenost.
4. »Notranje miselno delo posameznikov, ko zavestno oblikujejo svoje razumevanje spolno pogojene strukture dela in priložnosti v organizaciji ter zahteve po spolno primernem vedenju in ravnanju«.⁵⁰

Tudi običajne dejavnosti v organizacijah niso nevtralne glede na spol. Ohranjajo »spolno podstrukturo v sami organizaciji in širši družbi« pa tudi v organizacijski teoriji. Vendar so te razlike še bolj izrazite na vodstvenih ravneh. Ko se bodo ženske vse bolj vzpenjale po organizacijskih lestvicah, bodo pustile svoj pečat in postopoma spremenile kulturo. Obsežne raziskave so že pokazale, da imajo ženske običajno drugačne sloge vodenja kot moški. Judy B. Rosener je pokazala, da so ženske bolj kooperativne in si delijo vodenje; manj nagnjene so k uporabi tradicionalnega avtoritarnega militarističnega sloga »poveljaj in kontroliraj«, ki je tako priljubljen pri moških.⁵¹ Organizacijske kulture, na katere vse bolj vplivajo ženski slogi vodenja, postopoma spreminjajo svoje pristope v nekaj, če že ne ženskega, pa vsaj manj moškega. Alternativna hipoteza je, da bodo menedžerke podvržene enakim spodbudam za večjo produkcijo, kot so bili tradicionalno deležni moški, namesto da bi svoje organizacije naredile bolj prijazne ženski kulturi vodenja, postale bolj podobne moškim, sprejele bodo bolj moške pristope, ker je to način, kako uspeti v konkurenčnem okolju organizacijskega življenja. Feministični pogled na organizacije in upravljanje bo imel velik vpliv na javno upravo. Camilla Stivers, morda najpomembnejša feministična teoretičarka v javni upravi, navaja naslednji primer: »Dokler bomo na upravo gledali kot na podjetje brez spola, se bodo ženske še naprej soočale s svojo sedanjo Hobsonovo izbiro, in sicer ali bodo sprejele moško upravno identiteto ali pa se bodo sprijaznile z marginalizacijo v birokratski hierarhiji«.⁵² Vodje današnjih organizacij imajo torej tri možnosti:

1. Ne storite ničesar in počakajte, da se težava sčasoma sama reši.
2. Posredujte in zavestno ustvarite organizacije, ki bodo bolj prijazne ženskam.
3. Upajmo, da bodo vodstvene ženske pripravljene postati podobne moškim.

Te možnosti se med seboj ne izključujejo. Čas se nezadržno premika naprej. Ves čas se dogaja velik napredek. Na koncu je najboljšo upanje, da ženske ne bodo nujno postale organizacijske bojevnice, kot so bili tradicionalno moški, ampak da se bo razvila vzajemna prilagoditev. Tu je natisnjen eden od Stiversovih prvih člankov o feministični perspektivi, ki je bil objavljen leta 1990.

BIROKRATSKA REFORMA IN JAVNO UPRAVLJANJE

Javni menedžment se je v osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja pojavil kot pomembno samostojno področje v javni upravi. Upravljanje je vedno vključevalo dve glavni podpodročji, proračunsko in kadrovske, o katerih smo že razpravljali. Z vse večjo pozornostjo, namenjeno privatizaciji in zunanemu izvajanju državnih storitev (o čemer smo že govorili), se je kot tretje podpodročje bolj razvilo javno naročanje ali sklepanje pogodb. V ozadju vseh teh treh podpodročij je bil hiter razvoj nove tehnologije in njen vpliv na proizvodnjo, izvajanje in upravljanje vladnih storitev. V osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja je bila kritična skrb za upravljanje informacij. Tri hitra obdobja rasti najprej z glavnimi računalniki, nato z mikroročalniki ter nazadnje z omrežji in internetom so bila v javnem sektorju in tudi v vseh drugih sektorjih resnično izjemna. Harlan Cleveland, eden od velikanov javne uprave, je napisal nekaj prvih člankov o upravljanju informacij.⁵³ Drugi pionirji so bili Ken Kraemer, John King in James Danziger s Kalifornijske univerze v Irvinu, ki so raziskovali in ocenjevali, kako obsežno vlade uporabljajo računalnike in tehnologijo ter kakšne bodo posledice za delo in delovno silo.⁵⁴ Novembra 1986 je bila posebna številka *Public Administration Review* posvečena vprašanjem upravljanja informacij.

Seveda bi bila ta zgodnja dejavnost po sedanjih standardih precej primitivna. V današnjem internetnem okolju se je javna uprava spopada z vrsto vprašanj o e-upravi, e-upravljanju in celo z vprašanjem, kdo ima računalnik (in dostop) in kdo ne, kar imenujemo digitalni razkorak. Ko se bodo zgodovinarji ozrli v 20. stoletje, bodo opazili pravi razkorak v upravnih in upravljaljskih praksah, ki je bil osredotočen na pojav računalniških revolucij. Za nekatere ravni uprave bo zagotovo veljalo, da so se počasi zavedale potenciala tehnologije in možnosti zagotavljanja večjega obsega storitev z nižjimi stroški. Skrb za zasebnost in varnost posameznikov ter služenje vsej javnosti, ne le tistim z najboljšim dostopom, bodo vidni izgovori.

Morda je večji razlog, da agencije javnega sektorja niso razvile modela e-upravljanja, večja skrb za upravljanje. Večina raziskav o informacijski tehnologiji se je nanašala na institucionalne spremembe, politiko in morebitne vplive na demokratične funkcije, kot sta glasovanje ali državljanska udeležba. Celotna temeljna dela, kot je knjiga Jane Fountain *Building the Virtual State*, so namenila le eno poglavje razpravi o tem, kako bo IT spremenila birokracijo in posledično funkcije upravljanja. Nekateri bi lahko trdili, da je to ravno prav.⁵⁵ Agencije bi morale najprej ugotoviti, kako bo upravljanje delovalo v kibernetnem prostoru v smislu vpliva na državljane, interesne skupine in družbo; nato bi morale oblikovati nov model virtualnega upravljanja. Drugi pa trdijo, da IT temeljito spreminja poslovne procese, organizacijske strukture, zmogljivosti delovne sile in upravljanje znanja, zato jih je treba razvijati sočasno. To je morda zadnja ironija. Ko se razprava v novem stoletju preusmeri na to, ali IT zagotavlja strateško prednost ali ne in ali je le osnovna uporabna dobrina kot elektrika, podreja model e-upravljanja, ki ga razvijajo podjetja.

Javno upravljanje je vsekakor več kot le funkcionalna področja osebja, proračunov in informacijskih sistemov. Temeljno delo Roberta Anthonyja o sistemih načrtovanja⁵⁶ in raziskave Alana Walterja Steissa o nadzoru upravljanja so pomagale ponazoriti številne različne razsežnosti javnega upravljanja v tem obdobju.⁵⁷ Druga koristna dela so služila kot vodila za označevanje napredka v javnem upravljanju. Osnovno delo lahko najdemo v knjigi *Managing the Public Organization* avtorjev Cola Grahama in Stevena Haysa.⁵⁸ Graham in Hays sta svojo knjigo posvetila Lutherju Gulicku in jo ohlapno organizirala okrog POSDCORB, ki je po njunem mnenju zelo napačno razumljen in premalo cenjen okvir za razumevanje funkcij upravljanja, ki so skupne vsem javnim organizacijam. Drugo delo, ki je referenčno za to, kar želi postati javni menedžment, je delo Laurencea Lynna z Univerze v Chicagu, ki je leta 1996 v svojem delu *Javni menedžment kot umetnost, znanost in poklic* lepo povezal teoretično in praktično razsežnost javnega menedžmenta.⁵⁹ Toda do sredine devetdesetih let je generični javni menedžment

izpodrinilo gibanje za upravljanje uspešnosti v Združenih državah Amerike in gibanje za novi javni menedžment na tujem.

Seveda tudi v osemdesetih letih prejšnjega stoletja uspešnost organizacije ni bila zane-marjena. Ena najpomembnejših skrbi je bila organizacijska produktivnost, ki je sprožila novo zanimanje za merjenje in motivacijo. Pojavila se je vrsta del o krožkih kakovosti, preobli-kovanju dela, humanizmu delavcev in participativnem upravljanju. Vendar so bile te teme zajete v zadnjem pomembnem gibanju upravljanja v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, ce-lovitom obvladovanju kakovosti ali TQM. TQM kot gibanje menedžmenta je navdihnil krog »gurujev« kakovosti v zasebnem sektorju, kot sta W. Edwards Deming in Joseph M. Juran, ki so poudarjali, da morajo organizacije na novo premisliti svoje glavne strategije upravljanja, organizacijske strukture in, kar je še bolj bistveno, vrednote in kulturo zaposlenih.⁶⁰ Izbolj-šanje produktivnosti, zmanjšanje stroškov in upravljanje uspešnosti so bili v tej novi zavezi za izboljšanje kakovosti dela v veliki meri potisnjeni ob stran. Zvezna vlada je celo ustanovila Zvezni inštitut za kakovost, da bi zvezne agencije izobraževala o TQM.⁶¹ Kmalu so ji sledile tudi številne državne in lokalne vlade, na čelu s pionirskim zgledom takratnega guvernerja Arkansasa Billa Clintona, ki je v kakovosti videl preprosto »dobro vlado«. Do sredine devet-desetih let prejšnjega stoletja pa je upravljanje kakovosti izgubilo pomen.⁶²

V devetdesetih letih prejšnjega stoletja je bilo povsem jasno, da nove vizije upravljanja pomembno vplivajo na to, kako je treba voditi organizacije, kako je treba nadzorovati delavce in kako je treba obravnavati uporabnike vladnih programov. Prvi izziv je predstavljalo gibanje za novo javno upravljanje. Novi javni menedžment je bil mednarodnega izvora,⁶³ razvijal se je v Združenem kraljestvu, Avstraliji, Novi Zelandiji in drugih državah, ki imajo parlamentarne oblike vladavine. Zagovarjal je drugačen model zagotavljanja javnih storitev, javne agencije naj bi se razdelile na manjše nadzorne odbore za politiko in večje organizacije, ki bi zagotav-ljale storitve in izdelke ter bi temeljile na uspešnosti. Ta model je močno vplival na gibanje za reinvincijo pod Clintonom.

Ameriški odziv na novo javno upravljanje se je odražal v številnih inovacijskih prizade-vanjih. Eden od najodmevnejših je bil niz poskusov, katerih namen je bil korenito spremeniti delovanje vlade v Minnesoti. Leta 1992 sta Michael Barzelay in Babak Aramajani objavila knji-go *Breaking Through Bureaucracy*, v kateri sta obravnavala inovativne poskuse v Minnesoti, ki so skušali preoblikovati javne programe s poudarjanjem storitev za stranke, opolnomočenjem zaposlenih, selektivno konkurenco in upravno deregulacijo. Ta »nova vizija upravljanja v vla-di«, kot je bil podnaslov knjige, je dokazovala, da vladi ni treba biti birokratska, vezana na pravila, osredotočena na nadzor in neprilagodljiva. Članek iz leta 1990, ki napoveduje knjigo, je tukaj ponovno natisnjen in prikazuje bistvo tega frontalnega izziva tradicionalnemu Web-rovemu razmišljanju o organizacijah in njihovem delovanju.

Boj za upravljanje in proračun v devetdesetih letih prejšnjega stoletja bi bilo napačno razlagati zgolj kot boj za nadzor nad viri, za to, kdo kaj dobi, ali za skrb glede zapravljanja, goljufij in birokracije. V devetdesetih letih je bilo tako politikom kot javnosti jasno, da so vlad-ni programi pogosto neučinkoviti in da se javna sredstva slabo uporabljajo, saj so bile javne politike, na katerih so temeljila vladna prizadevanja, pogosto pomanjkljive. To ni bilo nikjer tako očitno kot pri obsežnih programih socialnih storitev, za katere so vlade na vseh ravneh (zvezni, državni in lokalni) vedno bolj porabljale javna sredstva. Z vidika politike je bil morda najpomembnejši proračunski datum v zadnjem četrstoletju leto 1990, ko so zvezni izdatki za socialno varnost presegli izdatke za obrambo kot glavno kategorijo izdatkov.

Seveda so volitve na nacionalni in državni ravni redno dvigovale prapor »neuspeha vla-de«, ko so se izzivalci spopadali s sedanjimi oblastniki zaradi nenamernih posledic in odvi-snosti od socialnega varstva. V devetdesetih letih prejšnjega stoletja je vse to doseglo vrhunec. Številne državne in lokalne oblasti so se vključile v nove politične poskuse, da bi spremenile financiranje javnega šolstva ali financiranja prometa in infrastrukture. Kriminalna in zapori, so-

cialno varstvo, pomoč otrokom, usposabljanje za delo ter urejanje in varstvo okolja so postali pomembna politična vprašanja v različnih državah. Na zvezni ravni se je Clintonova administracija poskušala lotiti temeljite reforme zdravstvenega varstva, vendar ji to ni uspelo. Vendar je zbrala dovolj podpore za sprejetje zakonodaje o reformi socialnega varstva, ki je temeljila bolj na nezadovoljstvu s starim sistemom kot na zagotovitvi, da je nova rešitev boljša. Vendar pa je prava reforma ostala nedosegljiva.

V tem obdobju se je povečal tudi dodaten pogled na neuspeh vlade in manjše zaupanje javnosti v javno upravo. James Perry in Lois Wise sta leta 1990 v *Public Administration Review* napisala kratek članek, v katerem sta zahtevala preučitev vpliva na javno upravo.⁶⁴ Pod naslovom »Motivacijske osnove javne službe« (ki ga ponovno objavljamo) sta Wise in Perry izpodbijala »vrednost teorije javne izbire in denarnih nagrad pri privabljanju, ohranjanju in vzdrževanju visokokakovostnih zaposlenih v javnem sektorju. S tem člankom so se začele številne študije o vseh vidikih kadrovskih praks in celo o tem, kako je bila službena etika povezana z inovacijami in prizadevanji za spremembe. Trije predlogi Perryja in Wisa bi tudi oblikovali pomemben raziskovalni program o birokratskem vedenju in etiki službe ter o tem, kako jih je treba meriti in razumeti.

IZZIV PONOVI IZNAJDBE?

Finančni izzivi in izzivi organizacijske uspešnosti, s katerimi se je soočala javna uprava, so bili le simptomi veliko večjega sklopa pomislekov o vladi sami. Zaupanje javnosti v vlado je še naprej upadalo. »Pomanjkanje zaupanja« javnosti, da je vladi mogoče zaupati, da bo večino časa ravnala pravilno, je bil glavni dejavnik pri prizadevanjih Clintonove vlade, da bi sama reforma vlade postala glavna usmeritev njene administracije. Med kampanjo je Clinton obljubil, da bo zmanjšal obseg zvezne vlade za 100.000 zaposlenih. Ko je bil izvoljen, je šel še dlje.

V 90 dneh po inauguraciji je napovedal obsežno pobudo za »prenovo vlade«, ki naj bi jo vodil podpredsednik pod imenom National Performance Review ali NPR. Seveda pobude za reformo upravljanja v vladi niso nove ideje. Glede na to, s katerim zgodovinarjem ali upravnim strokovnjakom se posvetujemo, je bilo samo v 20. stoletju izvedenih več kot deset večjih pobud za reformo zvezne vlade, začeni s Taftovo komisijo leta 1910, ki je pripravila prve načrte za zvezni izvršni proračun, in končano pri nacionalnem pregledu uspešnosti, ki je pozval k ponovni iznajdbi ali revoluciji.

Clintonova vlada je jeseni 1993 predstavila poročilo Od birokracije do rezultatov: V njem so bili neposredno navedeni cilji, ki si jih je uprava zastavila za svoja reformna prizadevanja. Odlomki iz povzetka so natisnjeni tukaj. Glede na obsežnost nacionalnega pregleda uspešnosti je koristno na kratko pregledati »proces« reformnih prizadevanj in »načela«, ki so vodila reformatorje. Velik del vodilne filozofije nacionalnega pregleda uspešnosti in tudi sam izraz reinvencija izhajata iz knjige o upravljanju *Reinventing Government*, ki sta jo napisala kolumnist David Osborne in svetovalec ter nekdanji mestni menedžer Ted Gaebler. Osborne in Gaebler sta v knjigi *Reinventing Government*⁶⁶ obsodila stečaj birokracije in napovedala podjetništvo kot rešitev za preoblikovanje vlade. Z uporabo predvsem primerov inovativnih praks in eksperimentov v državnih in lokalnih upravah sta pozvala k vrsti radikalnih sprememb v javnem sektorju.⁶⁷

Nacionalni pregled uspešnosti ni bil kopija načrta, ki ga je ponujal projekt *Reinventing Government*. Toda vodilni vpliv tega projekta je nedvomno razviden že iz uvodnega poglavja, v katerem je »Ustvarjanje podjetniških organizacij« predstavljeno kot »rešitev« za velik poudarek na deregulaciji zveznih sistemov nadzora upravljanja (to je proračun, osebje, javna naročila, podporne in informacijske storitve itd.). S pozivom k revoluciji v vladi je Nacionalni pregled uspešnosti ponudil svoj sklop vodilnih načel, ki so segala od »zmanjšanja

nepotrebne porabe in odprave birokracije» do »spodbujanja odličnosti s spodbudami in ukrepi za storitve za stranke«.

Nacionalni pregled uspešnosti je bil razglašen za »proces notranjih reform« predvsem zato, ker je v njem sodelovala velika skupina zveznih uslužbencev, ki so predstavljali večino delovne skupine. To je bilo v ostrem nasprotju z velikim prizadevanjem za reformo izvršilne oblasti pod predsednikom Reaganom leta 1982, Graceovo komisijo, ki jo je vodil zunanji sodelavec, poslovni direktor J. Peter Grace. Nacionalni pregled uspešnosti je bil notranje zvezno prizadevanje, ki se je začelo s podpredsednikom kot njegovim predsednikom in približno 200 zveznimi uslužbenci, ki so bili v projektno skupino vključeni ali pa so bili zadolženi za delo s krajšim delovnim časom. Po izdaji poročila in da bi pokazal, da je nacionalni pregled uspešnosti le prvi korak v procesu stalnih izboljšav, je predsednik izdal vrsto izvršnih ukazov in predsedniških memorandumov, v katerih je podrobno opisal naslednje korake v procesu reforme. Predsedniški memorandum z naslovom »Racionalizacija birokracije« je bil izdan 11. septembra 1993, v njem pa so bile podrobno opisane zahteve za zmanjšanje števila zveznih uslužbencev za 12 odstotkov. V duhu prvega načela »narediti z manj« je NPR zahteval 108 milijard dolarjev proračunskih prihrankov v petih letih, ki jih je vodilo v zmanjšanje zvezne delovne sile za 252.000 delavcev.

Clintonova administracija se je na začetku soočila z veliko težavo, saj ji ni uspelo prepričati Kongresa, da bi izvedel številne od teh sistemskih reform, kot so reforme javnih naročil, proračuna in javnih služb. Takratni demokratski Kongres ni bil preveč navdušen nad recepti NPR, razen da bi sprejel zmanjšanje števila zaposlenih za 252.000 zveznih uslužbencev in prihranke vključil v predlog zakona o kriminalu, s katerim bi plačali nove stroške zvezne podpore za več policistov na ulicah in nove programe za zmanjševanje kriminala.⁶⁸ Na koncu je Kongres sprejel prvi poskus reforme javnih naročil in spremenjeno obliko proračunske reforme. Glavne določbe za podjetniško proračunsko reformo so bile zavržene.

Po izvolitvi republikanskega Kongresa je morala NPR leta 1994 preiti iz napadalnega v obrambni sistem. Republikanski načrti za reformo, ki so jih včasih imenovali »deinvenčija«, so zahtevali veliko bolj drastične spremembe. Privatizacija, ukinitve celotnih vladnih oddelkov, prehod na skupinske subvencije in decentralizacija so bili novi izzivi, ki jih je postavil 104. Kongres. NPR se je odzval s pospešenim pregledom programov v okviru projekta »REGO II«, v katerem so bili napovedani znatni prihranki in zmanjšanja v več agencijah. Intenzivneje si je prizadeval za pobudo za storitve za stranke, vključno z novimi ukrepi za primerjavo vladnih storitev z zasebnim sektorjem.

Tako je agencija NPR pod močnim političnim navzkrižnim ognjem nadaljevala z uresničevanjem zelo ambicioznega programa reform. Zanimivo je, da je bila v javni upravi NPR oziroma ponovna iznajdba napadena z obeh strani. Na eni strani so ga zavračali »tradicionalisti«, ki so menili, da načela NPR ne ustrezajo vrednotam javne uprave, da napačno diagnosticirajo problem ali da ne obravnavajo ustrezno politike javne politike in javnega upravljanja.⁶⁹ Na drugi strani so bili radikalci, ki so menili, da NPR ne gre dovolj daleč in da mu ne bo uspelo dramatično prenoviti temeljnih procesov in struktur uprave.

S porazom podpredsednika Gora na predsedniških volitvah leta 2000 se je reinvenčija končala. Vendar pa bi lahko rekli, da je do konca svojih osmih let obupno potrebovala novo iznajdbo. Njen slogan »izboljšati delovanje vlade in zmanjšati stroške« ni bil več v stiku z javnostjo, ki je bila vedno bolj negotova glede vrednosti vladnih dejavnosti. David Rosenbloom je v uvodniku v *Public Administration Review* o temah reforme zapisal: »V svoji vnemi, da bi podprli vizije javnega interesa, si ameriški upravni reformatorji včasih prizadevajo preoblikovati politični sistem, da bi služil potrebam boljšega upravljanja, namesto da bi razvili boljše upravljanje, ki bi služilo ciljem političnega sistema. /.../ To je stara lekcija: če želimo boljše upravljanje, se moramo bolje pogovarjati o politiki.«⁷⁰

OPOMBE

1. Politični ekonomisti na področju javne izbire delujejo v različnih akademskih središčih v Združenih državah Amerike, med katerimi je eno od najpomembnejših Univerza Georgea Masona, kjer deluje Center za preučevanje javne izbire in izdaja revijo *Public Choice*.
2. Po Dorseyjevem slovarju ameriške vlade in politike (*The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*, Chicago: Dorsey Press, 1988): »pluralizem je teorija vladanja, ki poskuša potrditi demokratični značaj družbe s trditvijo, da odprte, številne, konkurenčne in odzivne skupine ohranjajo tradicionalne demokratične vrednote v množični industrijski državi. /.../ Pluralizem predpostavlja, da se bo moč prenašala s skupine na skupino, ko bodo elementi množične javnosti prenašali svojo zvestobo kot odziv na zaznavanje svojih individualnih interesov. Vendar pa teorija moči in elit trdi, da če je demokracija opredeljena kot sodelovanje ljudstva v javnih zadevah, potem pluralistična teorija ni ustrezna kot razlaga sodobne ameriške vlade. Po tem mnenju pluralizem ponuja malo neposredne udeležbe, saj je struktura elit zaprta, piramidalna, konsenzualna in neodzivna. Družba je razdeljena na dva razreda: peščico, ki vlada, in mnoge, ki jim vlada; to pomeni, da je pluralizem prikrit elitizem, ne pa praktična rešitev za ohranitev demokracije v množični družbi.«
3. To trditev je prvič podal Nobelov nagrajenec James M. Buchanan, »Why Does Government Grow?« v knjigi *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, ur. Thomas Borcherding (Durham, N. C.: Duke University Press, 1977), str. 3–18.
4. Glej Jerry McCaffery in John H. Bowman, »Participatory Democracy and Budgeting: The Effects of Proposition 13,« *Public Administration Review* 38 (november/december 1978), str. 530–538. Predlog 13 je bil upor srednjega razreda zaradi naraščajočih davkov, zlasti na nepremičnine, ki so se v obdobju dvomestne inflacije močno povečali. Do leta 1980 je gibanje davčnega upora prisililo 38 držav, da so znižale ali vsaj stabilizirale davčne stopnje. Ko je Kalifornija leta 1990 sprejela predlog III, ki je med drugim v petih letih podvojil državni davek na bencin, da bi plačal nove avtoceste, so številni analitiki to označili za konec »davčnega upora«. Nekdanji predsednik predstavniškega doma Thomas Foley je dejal: »Davčni upor, ki naj bi se začel v Kaliforniji, se je umiril s spoznanjem, da moramo vlagati v državo.« *USA Today* (8. junij 1990).
5. Najboljša analiza davčnih in inflacijskih vprašanj v tem obdobju je delo Josepha A. Pechmana, *Federal Tax Policy*, 5. izdaja (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1987). Za dokončno zgodovino sprememb na področju zveznega davka na dohodek v desetletju osemdesetih let glej Eugene Steurle, *The Tax Decade* (Washington, D. C.: Urban Institute Press, 1991).
6. Učinek prelivanja (*trickle-down effect*) trdi, da morajo vladne politike koristiti bogatim, katerih blaginja se bo nato »prelila« na srednji in nižji ekonomski razred. Izraz je prvi uporabil humorist Will Rogers, ko je analiziral nekatere ukrepe Hooverjeve administracije v času velike krize in ugotovil, da je bil »ves denar namenjen najvišjim v upanju, da se bo prelil na revne«. Vendar je to misel izrazil tudi William Jennings Bryan v svojem znamenitem govoru *Zlati križ* na demokratski nacionalni konvenciji v Chicagu 8. julija 1896: »Mere so tisti, ki verjamejo, da če boste z zakonodajo poskrbeli le za blaginjo premožnih, bo njihova blaginja prešla na tiste, ki živijo nižje. Demokrat-ska ideja pa je bila, da če boste poskrbeli za blaginjo množic, bo njihova blaginja našla pot navzgor skozi vse razrede, ki slonijo na njih.«

7. Obstaja veliko opisov ekonomske teorije na strani ponudbe, vendar so le redki tako razkrivajoči kot spomini prvega proračunskega direktorja Reaganove vlade Davida Stockmana, *The Triumph of Politics* (New York: Harper and Row, 1986).
8. Fredrick C. Mosher, »The Changing Responsibilities and Tactics of the Federal Government«, *Public Administration Review* 40 (november/december 1980), str. 541–548.
9. Allison je najbolj znan kot avtor klasične študije o oblikovanju vladnih politik, *Essence of Decision* (Boston: Little, Brown, 1971), ki je pokazala neustreznost stališča, da odločitve vlade sprejema »en sam preračunljiv odločevalec«, ki ima nadzor nad organizacijami in uradniki v vladi. Namesto tega, kot je pokazal Allison, si različni birokratski pogledi nasprotujejo in se spopadajo glede politike. Allison je svojo tezo prvič opisal v članku »Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis«, *American Political Science Review* 63 (september 1969), str. 698–718.
10. Laurence Lynn, *Managing the Public's Business* (New York: Basic Books, 1981).
11. Hal G. Rainey je napisal številne članke na to temo, vendar je dober povzetek njegovih raziskav v tem obdobju mogoče najti v knjigi *Public Management*. V njem so zbrani podatki o političnem kontekstu in vodstvenih vlogah, strukturah in vedenju, *Journal of Management* 15, št. 2 (1989), str. 229–250.
12. Douglas Yates, *The Politics of Management* (San Francisco: Jossey-Bass, 1985).
13. Barry Bozeman in Jeffrey Straussman, ur. *New Directions in Public Administration* (Pacific Grove, Kalifornija: Brooks/Cole, 1984).
14. Citat je Harlanu Clevelandu prvič pripisala pokojna Selma Mushkin.
15. James L. Perry in Kenneth L. Kraemer, *Public Management*: (Palo Alto, Kalifornija: Mayfield, 1983).
16. Ronald C. Moe, »Exploring the Limits of Privatization«, *Public Administration Review* 1978, letnik 47, št. 6 (november/december, 1987), str. 453–460. V tem obdobju je za ameriško kongresno raziskovalno službo napisal tudi dve kritični oceni o vplivih na zvezno upravljanje. Za posodobitev v širše dostopnem dokumentu glej poročilo CRS »Privatization and the Federal Government: Uvod«, 28. december 2006, avtor Kevin R. Kosar.
17. Uvodno salvo o privatizaciji je izrekel E. E. Savas v številnih člankih, napisanih v osemdesetih letih prejšnjega stoletja. Najboljše zbirke njegovih zamisli so najprej v knjigi *Privatization: The Key to Better Government* (Chatham, N. J.: Chatham House, 1987) in *Privatization and Public-Private Partnerships* (Chatham, N. J.: Chatham House, 2000). Za Johna M. Donahueja glej *The Privatization Decision* (New York: Basic Books, 1989).
18. V tem desetletju se je javna uprava kot študijsko področje šele začela ukvarjati s tem, kakšno vlogo bo imela pri akademskem preučevanju upravljanja neprofitnih organizacij. Večino osemdesetih let je bil študij neprofitnih organizacij mešanica izobraževanja na področju socialnega dela (saj je bil velik del funkcionalnega poudarka neprofitnih organizacij na humanitarnih storitvah), poslovne administracije (saj so bili vidiki finančnega upravljanja in zbiranja sredstev usmerjeni v zasebni sektor) in javne uprave (saj so bile organizacijske teorije in korenine upravljanja osredotočene predvsem na vrednote javnega sektorja).
19. OECD (2005) Modernizacija državne uprave: *The Way Forward* (Pariz: OECD Publishing).
20. Iz časopisa *Associated Press*, 4. junij 1982, ki navaja besede predsednika Reagana: »Program vlade Združenih držav za oblikovanje proračuna je najbolj neodgovorna ureditev, ki jo je kadar koli izvajal kateri koli vladni organ.«

21. Za natančnejšo obravnavo teh tem glej Lance T. LeLoup, Barbara Luck Graham in Stacy Barwick, »Deficit Politics and Constitutional Government: The Impact of Gramm-Rudman-Hollings«, *Public Budgeting and Finance* (pomlad 1987): str. 83–103; Glen Abney in Thomas P. Lauth, »The Line Item Veto in the States: An Instrument for Fiscal Restraint or an Instrument for Partisanship?« *Public Administration Review* 45 (maj/junij 1985), str. 372–377; William R. Kew, »A Theoretical Analysis of the Case for a Balanced Budget Amendment«, *Policy Sciences* 18 (1985), str. 157–168.
22. Naomi Caiden, »Guidelines to Federal Budget Reform«, *Public Budgeting and Finance* 3 (zima 1983), str. 4–22. Za celovit pregled področja proračunskega načrtovanja glej Caiden, »Public Budgeting in the United States«, v: *Public Administration: The State of the Discipline*, ur. Naomi Lynn in Aaron Wildavsky (Chatham, N. J.: Chatham House, 1990).
23. Lance LeLoup, *The Fiscal Congress* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1980). LeLoup je napisal tudi dokončno kritiko proračunskega inkrementalizma v članku »The Myth of Incrementalism: Analytical Choices in Budgetary Theory«, *Polity* 10 (1978), str. 488–509.
24. Irene Rubin, *Running in the Red: Rubin: The Political Dynamics of Urban Fiscal Stress* (Albany: State University of New York Press, 1982). Rubinova je napisala tudi kasnejši zbornik *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing, and Balancing* (Chatham, N. J.: Chatham House, 1990), v katerem je proučevala proračun z vidika več ravni: zvezne, državne in lokalne.
25. Prispevki Alana Schicka k oblikovanju proračuna so preveč številni, da bi jih lahko prikazali v opombi. Njegovo najpomembnejše delo je verjetno dokončna študija Kongres in denar: (Washington, D. C.: Urban Institute, 1980). Za pogled na njegov pogled na razvoj proračunske reforme glej njegov »Incremental Budgeting in a Decremental Age«, *Policy Sciences* 16 (september 1983), str. 1–25.
26. Aaron Wildavsky je osemdeseta leta začel z zanimivo študijo *How to Limit Government Spending* (Berkeley: University of California Press, 1980) in s četrto izdajo svoje klasične knjige *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little, Brown, 1984). Leta 1988 je to klasiko popolnoma revidiral in objavil knjigo *The New Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little, Brown, 1988). V predgovoru je pojasnil, da se proračunski postopek ne more več vrniti na prejšnje mesto.
27. Najpodrobnejši opis problema zveznega primanjkljaja v tem obdobju sta napisala Joseph White in Aaron Wildavsky, *The Deficit and the Public Interest: The Search for Responsible Budgeting in the 1980s* (Berkeley: University of California Press and Russell Sage Foundation, 1989). Za ekonomsko perspektivo (in vir statističnih podatkov o odstotkih primanjkljaja) glej Charles L. Schultze, »The Federal Budget and the Nation's Economic Health« v *Setting National Priorities: Aaron* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1990), str. 19–63.
28. Članek Philipa Joycea je bil objavljen v reviji *Public Budgeting and Finance* (zima 1993, str. 3–17).
29. Zvezna vlada ni bila edina zgodba o oblikovanju proračuna na podlagi rezultatov poslovanja. Za odlično oceno izkušenj državnih vlad (dejansko je 47 od 50 držav uvedlo neko obliko PRB ali PBB, ki je na rezultatih temelječ proračun) glej Katherine Willoughby in Julia Melkers, »Implementing PBB-Conflicting Views of Success«, *Public Budgeting and Finance* (pomlad 2000).
30. Dober vir informacij o reformi javne uprave je pričanje nekdanjega predsednika komisije za javno upravo Alana K. Campbella pred odborom za pošto in javno upravo predstaviškega doma ameriškega Kongresa. Izvleček je skupaj z določbami zakona v

knjigi Franka Thompsona *Classics of Public Personnel Policy*, 2. izdaja (Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole, 1990), str. 82-104.

31. Temeljna reforma na področju kadrovanja je ostala nedosegljiva. Patricia Ingraham, ki je kot uslužbenka sodelovala v Volckerjevi komisiji, je obširno pisala o reformi javnih uslužbencev in njeni politiki. Njena knjiga *The Foundation of Merit* (Temelj zaslug) je odličen povzetek vprašanj in nevarnosti, povezanih s kadrovsko reformo, ter njenega pomena za pojem javne službe.
32. Stavka poklicne organizacije kontrolorjev zračnega prometa (PATCO) leta 1981 je povzročila popolno uničenje sindikata in odpustitev 11.000 kontrolorjev. 29. julija 1981 je stavkalo 95 odstotkov od 13.000 članov PATCO. Vlada ZDA je v odgovor na to zmanjšala število rednih letov in zmanjšala število osebja na manjših letališčih. Nato je v službo vključila nadzornike in upokojene kontrolorje ter vojaškim kontrolorjem ukazala, naj se preselijo na civilne postaje. Poleg tega je predsednik Reagan nagovoril narod po televiziji. Potem ko je gledalce spomnil, da je stavka uslužbencev zvezne vlade nezakonita in da je vsak kontrolor podpisal prisego, da ne bo nikoli stavkal, je predsednik izjavil: »Če se v osemindesetih urah ne zglasijo na delovnem mestu, so izgubili službo in bodo odpušteni.« Samo tisoč kontrolorjev se je oglasilo. Večina je mislila, da predsednik blefira, vendar ni bilo tako. Glej Herbert R. Northrup, »The Rise and Demise of PATCO«, *Industrial and Labor Relations Review* 37 (januar 1984), str. 167–184.
33. Griggs in drugi proti Duke Power Co., 401 U. S. 424 (1970). To je bila najpomembnejša posamezna odločitev Vrhovnega sodišča ZDA v zvezi z veljavnostjo preverjanja zaposlitve. Sodišče je soglasno odločilo, da naslov VII. Zakona o državljskih pravicah iz leta 1964 »ne prepoveduje le odkrite diskriminacije, temveč tudi prakse, ki so diskriminatorne v delovanju«. Če torej ni mogoče dokazati, da je praksa zaposlovanja, ki izključuje manjšine, »povezana z delovno uspešnostjo, je prepovedana«. Sodba je zadala udarec omejevalnemu kreditiranju, saj je navedla, da so diplome in preizkusi sicer koristni, vendar je »Kongres predpisal razumno trditev, da ne smejo postati mojstri resničnosti«. Sodišče je v bistvu odločilo, da zakon zahteva, da morajo preizkusi, ki se uporabljajo za namene zaposlovanja, »meriti osebo za delo in ne abstraktno osebo«. Odločba Griggs je veljala samo za zasebni sektor, dokler zakon o enakih možnostih pri zaposlovanju iz leta 1972 ni razširil določb naslova VII na javne uslužbenke.
34. *Wards Cove Packing Company v. Antonio*, 109 Sup. Ct. 2115 (1989). Vrhovno sodišče je odločilo, da je dokazno breme v primerih enakih možnosti zaposlovanja na strani tožnika, ki mora dokazati, da prakse delodajalca, ki povzročajo rasno neravnovesje, niso upravičene z legitimnimi poslovnimi razlogi. Ta sodba je otežila delavcem, da bi *prima facie* dokazali diskriminacijo s preprostim navajanjem statističnih podatkov, ki dokazujejo premajhno zastopanost različnih rasnih manjšin v delovni sili. Za zgodnjo, vendar dobro razvito analizo glej James Ledvinka in Vida G. Scarpello, *Federal Regulation of Personnel and Human Resources Management* (Boston: PWS-Kent Publishing, 1991).
35. V skladu z določbami Zakona o državljskih pravicah iz leta 1991. Za celovito oceno glej Harold S. Hartman, Gregory W. Homer in John E. Menditto, »Human Resources Management Legal Issues: An Overview« v priročniku Stephena Condreyja *Handbook of Human Resources Management in Government* (San Francisco: Jossey-Bass, 1998).
36. Odlično oceno sodnih odločitev po sprejetju Zakona o državljskih pravicah iz leta 1991 je mogoče najti v knjigi J. Edwarda Kellougha *Understanding Affirmative Action*, zlasti v poglavju 6, »Cases from 1995 to 2003: Izzivi, negotovost in preživetje pozitivnih ukrepov«. (Washington D. C: Georgetown University Press, 2007).

37. Za povzetek problematike in statistični primer steklenega stropa glej 4. poglavje v knjigi Katherine C. Naff *To Look Like America* (Boulder, Co.: Westview Press: 2001).
38. Eden prvih glasov, ki se je pojavil na tem področju, je bil Debra Stewart, »Women in Top Jobs: An Opportunity for Federal Leadership,« *Public Administration Review* 36 (julij-avgust 1976), str. 357–364.
39. Glej primerjalno študijo, ki jo je v letih 1991 in 1992 opravil Center za ženske v državni upravi na Državni univerzi New York v Albanyju (The Center for Women in Government at the State University of New York at Albany). Center pa bi razliko v številu žensk na najvišjih položajih označil kot »lepljiva tla«.
40. *Beneath the Veneer-The Report of the Task Forces on Barriers to Women in the Public Service* (Ottawa: Canadian Government Publishing Centre, 1990).
41. Študija ameriškega odbora za zaščito sistema zaslug (Merit Systems Protection Board) je imela naslov »A Question of Equity: (Washington, D. C.: USMSPB, 1992). Postala bo eno od njihovih najbolj citiranih poročil, po vplivu morda drugo za poročili iz let 1980 in 1987 o spolnem nadlegovanju v zvezni vladi.
42. Zvezna komisija za steklene stropce bo svoje poročilo izdala v dveh delih: pregled okolja z naslovom »Dobro za posel: A Solid Investment«, ki je bilo poročilo iz novembra 1995 in je vsebovalo priporočila za spremembe. Ameriško ministrstvo za delo pa je bilo dejavno pri vprašanih steklenih stropov v devetdesetih letih, saj je leta 1991 prvič izdalo »Poročilo o pobudi za steklene stropce« (*A Report on the Glass Ceiling Initiative*).
43. Glej nedavno študijo ameriškega Urada za upravljanje osebja (OPM) *Women in the Federal Service: A Seat at Every Table* (OPM/GOV/FEVS, 2015).
44. David Rosenbloom, *Javna uprava* (New York: Random House, 1986; 3. izdaja, 1996). Rosenbloom je nekatere od teh tem že prej razvil v knjigi *Public Administration and Law* (New York: Marcel Dekker, 1983). Njegovo najnovejše delo na tem področju je *Administrative Law for Public Managers* (Boulder, Co.: Westview Press, 2003).
45. Marshall E. Dimock, *Law and Dynamic Administration* (New York: Praeger, 1980). Phillip J. Cooper, *Public Law and Public Administration* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1988).
46. Cooper je napisal tudi glavni članek v posebni številki *Public Administration Review* iz leta 1985: »Pravo in javne zadeve«. Članek ima naslov »Conflict or Constructive Tension: The Changing Relationship of Judges and Administrators,« *Public Administration Review* 45 (november 1985): str. 643–652.
47. Za reprezentativna dela glej Joel Fleishman, Lance Liebman in Mark H. Moore, eds. *Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981); Terry L. Cooper, *The Responsible Administrator* (Port Washington, N. Y.: Kennikat Press, 1982); Peter French, *Ethics in Government* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1983); in Dennis F. Thompson, *Political Ethics and Public Office* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1987).
48. *The Ethics Challenge in Public Service*: Lewis in Stuart C. Gilman (Hoboken, N. J.: Jossey-Bass, 2005) je izšla v drugi izdaji.
49. Michael Cohen, James March in Johan Olsen, »A Garbage Can Model of Organizational Choice«, *Administrative Science Quarterly* 17 (marec 1972), str. 1–25.
50. Joan Acker, »Gendering Organizational Theory« v: *Gendering Organizational Analysis*, ur. A. J. Mills in P. Tancred (Newbury Park, Kalifornija: Sage, 1992).
51. Judy B. Rosener, *America's Competitive Secret: Utilizing Women As a Management Strategy* (New York: Oxford University Press, 1995).

52. Camilla Stivers, *Gender Images in Public Administration* (Newbury Park, Kalifornija: Sage, 1993).
53. Za pregled Clevelandovega dela glej »The Twilight of Hierarchy: (januar/februar 1985), str. 185–195.
54. Glej na primer James Danziger in drugi, *Computers and Politics: High Technology in American Local Governments* (New York: Columbia University Press, 1982); Kenneth L. Kraemer in John King, »Computing and Public Organizations,« *Public Administration Review* 46 (posebna številka, november 1986): str. 488–496.
55. Seveda je informacijska tehnologija praktično postala samostojno podpodročje v upravljanju. Za ocene glejte knjigo Jane Fountain *Building the Information State* (Washington, D. C.: Brookings, 2001) in bolj mednarodno usmerjeno knjigo *Reinventing Government in the Information Age*, ki jo je uredil Richard Heeks (London: Routledge, 1999).
56. Robert N. Anthony in Regina Herzlinger, *Management Control in Nonprofit Organizations* (Homewood, Ill.: Irwin, 1980).
57. Alan Walter Steiss, *Management Control in Government* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1982).
58. Cole Blease Graham in Steven W. Hays, *Managing the Public Organization* (Washington, D. C.: CQ Press, 1986).
59. Laurence Lynn, *Public Management as Art, Science, and Profession* (Chatham, N. J.: Chatham House, 1996).
60. Glej W. Edwards Deming, *Out of the Crises* (Cambridge, Mass.: Center for Advanced Engineering Study, 1986) ali J. M. Juran, *Juran on Leadership for Quality* (New York: McGraw-Hill, 1988).
61. Zvezni inštitut za kakovost je bil sredi devetdesetih let prejšnjega stoletja razpuščen in dokončno opuščen ter ponovno ustanovljen kot pogodbeni svetovna organizacija. Za opis njegovega propada glej »TQM and the Invisible Man« v knjigi *Personnel Management in Government*, 5th edition by Shafritz, Rosenbloom, Riccucci, Naff, and Hyde (New York: Marcel Dekker, 2001).
62. Ena od revij, *Public Productivity and Management Review*, je prevzela vodilno vlogo pri analiziranju in ocenjevanju organizacijskih sprememb z vidika uspešnosti organizacije in izboljševanja kakovosti. Ta revija je javni upravi pod vodstvom urednika Marca Holzerja v bistvu zagotovila obilico študij primerov ter teoretičnih in kvalitativnih pregledov o tem, kako se organizacije izboljšujejo ter kako upajajo, prilagajajo in vzdržujejo stalno postopno izboljševanje s kakovostjo. Vendar je bilo do sredine devetdesetih let prejšnjega stoletja povsem jasno, da je TQM postal del osnovnega pristopa javnega upravljanja. Njegove ključne značilnosti statistične meritve procesov, povratne informacije strank, sodelovanje zaposlenih pri izboljševanju kakovosti in sodelovanje z dobavitelji zdaj večina vodij obravnava kot »zdravorazumsko upravljanje«. Kakovost je v bistvu postala del temeljev javnega upravljanja.
63. Najboljša ocena novega javnega upravljanja ostaja Christopher Hood, »A Public Management for All Seasons«, *Public Administration* 69 (pomlad 1991), str. 3–19. Še vedno ostaja dokončna izjava in glede na nedavni pregled literature o javnem upravljanju, ki ga je opravila revija *International Public Management Journal*, najbolj citiran članek o javnem upravljanju tako na mednarodni ravni kot v Združenih državah Amerike.
64. Perry in Wise pripisujeta Halu Rainerju zasluge za prvi poziv k raziskavam o tem, kaj motivira javne uslužbenke, v članku iz leta 1982, »Reward Preferences Among Public

- and Private Managers: In Search of the Service Ethics«, *American Review of Public Administration*, zima 1982, str. 288–302.
65. *From Red Tape to Results* (Od birokracije do rezultatov): (Washington, D. C.: Urad vlade ZDA za tiskanje, september 1993).
 66. David Osborne in Ted Gaebler, *Reinventing Government* (Reading, Mass.: Addison Wesley Publishers, 1992).
 67. Javni sektor se mora po mnenju Osborna in Gaeblerja prestrukturirati tako, da si odločno prizadeva za »novo obliko upravljanja«. Vendar je bil temelj Osbornovega in Gaeblerjevega recepta podjetništvo. Avtorja sta pojasnila, da je prvotna ideja podjetnika presegala podjetniško tveganje, ki ga običajno povezujemo z zasebnim sektorjem. Podjetniška vlada sledi širšemu modelu, ki »uporablja vire na nove načine za povečanje produktivnosti in učinkovitosti«. Osborne je pomen te filozofije povzel v pričanju pred ameriškim senatom teden dni po začetku nacionalnega pregleda uspešnosti: »Prestrukturirati moramo osnovne spodbude, ki vodijo javne menedžerje, javne uslužbence in izvoljene uradnike. Naša zvezna birokracija je tako velika in počasna ne zato, ker si to želijo tisti, ki delajo v njej, temveč zato, ker osnovne spodbude, ki delujejo na to birokracijo, dobesedno zahtevajo, da je tako. Na primer, večina javnih programov so monopoli, katerih stranke ne morejo iti drugam po boljšo ponudbo. Večina se financira glede na njihove vloške, koliko otrok izpolnjuje pogoje, koliko kmetov je dovolj revnih in ne glede na njihove rezultate ali izide. Večina jih ne velja za pomembne, ker dosegajo izjemne rezultate, ampak ker porabijo ogromne vsote denarja. Njihovi menedžerji si ne zaslužijo večjega ugleda in višje plače, ker so pokazali vrhunsko uspešnost, temveč ker so zgradili večjo birokracijo. Če so takšne spodbude vgrajene v vse naše glavne nadzorne sisteme proračunski sistem, kadrovski sistem, sistem nagrajevanja, ali je čudno, da se namesto podjetniškega vedenja pojavlja birokratsko vedenje?« Odlomki iz pričanja Davida Osborna pred senatnim odborom za vladne zadeve, 11. marca 1993.
 68. Prvotno število zveznih delovnih mest, ki jih je bilo treba zmanjšati kot cilj NPR, je bilo nekaj več kot 250.000, vendar je Kongres v jesenskih razpravah o zakonu o kriminalu povečal ciljno število na več kot 272.000 in »zaklenil« predvidene prihranke zaradi tega zmanjšanja zveznega zaposlovanja v potrebno nadomestilo za financiranje zakona o kriminalu, ki je med drugim obljubljal zvezno pomoč za vzpostavitev 100.000 novih policijskih uradnikov na ulicah.
 69. Za vzorce kritike reinvincije glej James Carroll, »The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review«, *Public Administration Review* (maj/junij 1995), str. 302–312; Ronald Moe, »The Reinventing Government Exercise: (marec/april 1994), str. 111–122; in Charles Goodsell, »Did NPR Reinvent Government Reform?«, »Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences,« *Public Administration Review* (marec/april 1994), *The Public Manager* (jesen 1993), str. 7–11.
 70. David Rosenbloom, »Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics,« *Public Administration Review* (november/december 1993), str. 507.

Javno in zasebno upravljanje: ali sta si v osnovi podobna v vseh nepomembnih pogledih?

Graham T. Allison

Moj podnaslov postavlja pogosto citirani »zakon« Wallacea Sayra kot vprašanje. Sayre je nekaj let preživel v Ithaci, kjer je pomagal načrtovati novo Cornellovo šolo za poslovanje in javno upravo. Na Kolumbijo je odšel z naslednjim aforizmom: javno in zasebno upravljanje sta si v vseh nepomembnih pogledih v osnovi podobna. Sayre je svojo ugotovitev utemeljil z dolgoletnim osebnim opazovanjem vlad, posluhom za to, kar so njegovi kolegi na Cornellu (in prej na OPA) govorili o poslovanju, ter skrbnim pregledom literature in podatkov, ki so primerjali javno in zasebno upravljanje. Slednjih praktično ni bilo. Zato je bil Sayrov provokativni »zakon« pravzaprav odprto vabilo k raziskovanju. Žal se je v petdesetih letih od Sayrove izjave podatkovna baza za sistematično primerjavo javnega in zasebnega upravljanja le malo izboljšala. Ko me je Scotty Campbell pred šestimi tedni poklical in me obvestil, da bom imel nekaj pripomb na tej konferenci, sva se dogovorila, da bom dejansko sprejel Sayrovo povabilo in ugibal o podobnostih in razlikah med javnim in zasebnim upravljanjem na način, ki kaže na pomembne priložnosti za sistematično raziskavo.

Naj ponovim: ta dokument ni poročilo o velikem raziskovalnem projektu sistematične študije. Je prej odgovor na prošnjo za kratek povzetek razmišljanj dekana vladne šole, ki se zdaj bolj kot z razmišljanjem in še manj s pisanjem ukvarja z obliko javnega upravljanja z upravljanjem nečesa, kar je

Jim March označil kot »organizirano anarhijo«.¹ Poleg tega se bo zdelo, da tukajšnje špekulacije odražajo značilno harvardsko predpostavko, da je Cambridge svet ali pa je ustrezen vzorec sveta. Pravim »zdi se«, saj se kot Severnokarolinski prebivalec zavedam te omejenosti. Kljub temu sem sklenil, da je namenu te konference morda bolje služiti tako, da zagotovimo namerno partikularen pogled na ta vprašanja in s tem drugim predstavimo jasn cilj, na katerega bodo lahko streljali. Nazadnje moram priznati, da je ta prispevek prostodušno plagiat nenehne razprave mojih kolegov na Harvardu o razvoju področja javnega upravljanja, zlasti Joeja Bowerja, Hala Championa, Gordona Chasa, Charlesa Christensona, Richarda Darmana, Johna Dunlopa, Phila Heymanna, Larryja Lynna, Marka Moora, Dicka Neustadta, Rogerja Porterja in Dona Pricea. Ker moji kolegi niso imeli priložnosti komentirati te predstavitev, sumim, da so nekatere točke napačne, iztrgane iz konteksta ali brez ustrezne prefinjenosti ali spremembe. Zato prevzemam polno odgovornost za besede, ki sledijo. Ta dokument je organiziran na naslednji način:

- V prvem poglavju je opredeljeno vprašanje: Kaj je javno upravljanje?
- Drugo poglavje se osredotoča na podobnosti: V čem sta si javno in zasebno upravljanje v osnovi podobni?
- Tretje poglavje se osredotoča na razlike: Kako se razlikujeta javno in zasebno upravljanje?
- V četrtem poglavju je vprašanje zastavljeno bolj operativno: V čem so si dela in odgovornosti dveh specifičnih menedžerjev, javnega in zasebnega, podobna in v čem se razlikujejo?
- Peto poglavje poskuša iz te razprave izpeljati predloge o obetavnih raziskovalnih smereh, nato pa predstavi raziskovalni program in strategijo za razvoj znanja in poučevanja o javnem upravljanju.

Vir: Washington, D. C.: *Office of Personnel Management*, OPM Document 127-53-1, februar 1980), str. 27–38.

Poglavje 1

Oblikovanje vprašanja:

Kaj je javno upravljanje?

Kakšen je pomen izraza »upravljanje«, ki se pojavlja v Uradu za upravljanje in proračun ali Uradu za upravljanje osebja? Ali je »upravljanje« drugačno, širše ali ožje od »uprave«? Ali bi morali razlikovati med upravljanjem, vodenjem, podjetništvom, administracijo, oblikovanjem politike in izvajanjem? Kdo so »javni upravljalci«? Župani, guvernerji in predsedniki? Mestni menedžerji, tajniki in komisariji? Vodje uradov? Direktorji uradov? Zakonodajalci? Sodniki?

Nedavne študije OPM in OMB so osvetlile ta vprašanja. Glavna študija OPM o trenutnem stanju raziskav javnega upravljanja, ki jo je maja 1978 zaključila Selma Mushkin iz georgetownskega laboratorija za javne službe, se začne s tem vprašanjem. Mushkinino poročilo navaja opredelitev »javnega upravljanja«, ki jo je v svojem poročilu OMB iz leta 1975 uporabil Medagencijski študijski odbor za pomoč pri upravljanju politik. Ta študija je opredelila naslednje ključne elemente:

(1) <i>Upravljanje politik</i>	Ugotavljanje potreb, analiza možnosti, izbira programov in dodeljevanje sredstev na ravni celotne jurisdikcije.
(2) <i>Upravljanje virov</i>	Vzpostavitev osnovnih sistemov upravne podpore, kot so proračun, finančno upravljanje, javna naročila in oskrba ter upravljanje osebja.
(3) <i>Upravljanje programa</i>	Izvajanje politike ali vsakodnevno delovanje agencij, ki izvajajo politiko po funkcionalnih področjih (izobraževanje, izvrševanje prava itd.). ²

Mushkinino poročilo zavrača to opredelitev in daje prednost »alternativnemu seznamu elementov javnega upravljanja«. Ti elementi so:

- Upravljanje s kadri (razen načrtovanja delovne sile ter kolektivnih poga-

janj in odnosov med upravo in delodajalci)

- Načrtovanje delovne sile
- Kolektivna pogajanja in odnosi med delodajalci in vodstvom delavcev
- Merjenje produktivnosti in uspešnosti
- Organizacija/reorganizacija
- Finančno upravljanje (vključno z upravljanjem medvladnih odnosov)
- Raziskovanje vrednotenja ter revizija programov in upravljanja.³

Takšni terminološki zapleti resno ovirajo razvoj javnega upravljanja kot področja znanja. Pri naših prizadevanjih, da bi na Harvardu razpravljali o učnem načrtu javnega upravljanja, me je presenetilo, kako različno ljudje uporabljajo te izraze, kako močno so mnogi posamezniki prepričani o neki razliki, ki jo po njihovem mnenju zaznamuje razlika med eno in drugo besedo, in posledično kako velika ovira je terminologija za konvergentno razpravo. Te besedne ovire praktično onemogočajo kratek in konstruktiven pogovor med posamezniki, ki niso razvili skupnega jezika ali medsebojnega razumevanja uporabe izrazov. (Kaj to pomeni za to konferenco, prepuščam bralcu.)

Ta terminološka gmota odraža bolj temeljno konceptualno zmedo. Ne obstaja noben krovní okvir, ki bi urejal to področje. V prizadevanjih, da bi razumeli pojav - brenčečo, cvetočo zmedo ljudi na delovnih mestih, ki opravljajo naloge, ki prinašajo rezultate - so se tako praktiki kot opazovalci trudili najti razlikovanja, ki bi jim olajšala delo. Poskusi v prvih desetletjih tega stoletja, da bi postavili ostro mejo med »politiko« in »upravo«, kot tudi novejša prizadevanja, da bi podobno ločili med »oblikovanjem politike« in »izvajanjem«, odražajo skupno iskanje poenostavitve, ki omogoča, da se vprašanja politike, polna vrednot, postavijo na stran (kdo, kaj, kdaj in kako dobi) in se osredotočijo na bolj omejeno vprašanje, kako učinkoviteje izvajati naloge.⁴ Toda ali lahko kdo resnično zanika, da »kako« bistveno vpliva na »kdo«, »kaj« in »kdaj«? Osnovne kategorije, ki zdaj pre-

vladujejo v razpravah o javnem upravljanju strategij, upravljanje s kadri, finančno upravljanje in nadzor večinoma izhajajo iz poslovnega konteksta, v katerem vodstveni delavci upravljajo hierarhije. Prilagajanje teh konceptov problemom, s katerimi se soočajo javni upravljavci, ni jasno.

Končno, ni pripravljenih podatkov o tem, kaj delajo javni upravitelji. Namesto tega je akademska literatura, kakršna je, večinoma sestavljena iz špekulacij, povezanih s koščki dokazov o repu, trupu ali drugih pojavnih oblikah pregovornega slona.⁵ V nasprotju z dobesedno tisoči primerov, ki opisujejo težave, s katerimi se soočajo zasebni menedžerji, in njihovo prakso reševanja teh težav, se raziskave primerov z vidika javnega menedžmenta šele začnajo.⁶ Zakaj je področje javne uprave ustvarilo tako malo podatkov o javnem menedžmentu, bo pojasnil moj kolega Dwight Waldo. Toda pomanjkanje podatkov o pojavu zavira sistematično empirično raziskovanje podobnosti in razlik med javnim in zasebnim upravljanjem, zato je področje prepuščeno mešanici razmišljanja o osebnih izkušnjah in špekulacij. V tej predstavitvi bom sledil Webstru in uporabljal izraz upravljanje v pomenu organiziranja in usmerjanja virov za doseganje zelenega rezultata.

Osredotočil se bom na splošne vodje, to je posameznike, ki so zadolženi za vodenje celotne organizacije ali večnamenske podenote. Zanimale me bodo vse odgovornosti generalnega direktorja, tako znotraj organizacije pri povezovanju različnih prispevkov specializiranih podenot organizacije za doseganje rezultatov kot zunaj organizacije pri povezovanju organizacije in njenih izdelkov z zunanjimi udeleženci. Začel bom s poenostavljeno predpostavko, da so menedžerji tradicionalnih vladnih organizacij javni menedžerji, menedžerji tradicionalnih zasebnih podjetij pa zasebni menedžerji. Da razprava ne bi postala žrtev napake napačne abstrakcije, bom za javne oziroma zasebne menedžerje vzel direktorja agencije EPA in izvršnega direktorja podjetja American Motors. Tako lahko naše osrednje vprašanje zastavimo konkretno: v čem

so dela in odgovornosti Douga Costla kot direktorja agencije EPA podobna in v čem se razlikujejo od del in odgovornosti Roya Chapina kot glavnega izvršnega direktorja podjetja American Motors?

Poglavje 2

Podobnosti: V čem sta si javna in zasebna uprava podobni?

Na eni ravni abstrakcije je mogoče opredeliti niz splošnih funkcij upravljanja. Najbolj znani tak seznam se je pojavil v klasičnem delu Gulicka in Urwicka *Papers in the Science of Administration*.⁷ Gulick je delo izvršnega direktorja povzel v kratici POSD-CORB. Črke pomenijo:

- Planiranje (angl. *Planning*)
- Organiziranje (angl. *Organizing*)
- Kadrovanje (angl. *Staffing*)
- Usmerjanje (angl. *Directing*)
- Koordiniranje (angl. *Coordinating*)
- Poročanje (angl. *Reporting*)
- Sestava proračuna (angl. *Budgeting*)

Z različnimi dopolnitvami, spremembami in izpopolnitvami je mogoče najti podobne sezname splošnih funkcij upravljanja v literaturi o upravljanju od Barnarda do Druckerja.⁸ Na tem mestu se bom uprl svojemu naravnemu akademskemu instinktu, da bi se pridružil notranji razpravi med zagovorniki različnih seznamov in razlikovanj. Namesto tega ponujam le en sestavljen seznam (glej tabelo 1), ki poskuša vključiti glavne funkcije, ki so bile opredeljene za splošne menedžerje, tako javne kot zasebne. Te skupne funkcije upravljanja niso izolirane in ločene, temveč so sestavni del, ki je tukaj ločen za namene analize. Značaj in relativni pomen različnih funkcij se razlikujeta od enega do drugega obdobja v zgodovini katere koli organizacije ter med posameznimi organizacijami. Toda ne glede na to, ali gre za javno ali zasebno organizacijo, je izziv za generalnega direktorja povezati vse te elemente tako, da bo dosegel rezultate.

Poglavje 3

Razlike: Kako se razlikujeta javni in zasebni menedžment?

Čeprav obstaja splošna raven, na kateri je upravljanje upravljanje, ne glede na to, ali je javno ali zasebno, imajo funkcije, ki nosijo

enake oznake, v javnem in zasebnem okolju precej različen pomen. Kot je poudaril Larry Lynn, močan dokaz v razpravi med tistimi, ki poudarjajo »podobnosti«, in tistimi, ki poudarjajo »razlike«, je skoraj soglasna ugotovitev posameznikov, ki so bili generalni direktorji tako v podjetjih kot v vladi.

| TABELA 1 |

Funkcije splošnega upravljanja

STRATEGIJA
1. Določitev ciljev in prednostnih nalog organizacije (na podlagi napovedi zunanjega okolja in zmogljivosti organizacije). 2. Oblikovanje operativnih načrtov za doseganje ciljev.
UPRAVLJANJE NOTRANJNIH KOMPONENT
3. Organizacija in kadrovska zasedba: pri organiziranju vodja vzpostavi strukturo (enote in delovna mesta z dodeljenimi pooblastili in odgovornostmi) in postopke (za usklajevanje dejavnosti in ukrepanje); pri kadrovanju poskuša na ključna delovna mesta postaviti prave osebe.* 4. Vodenje osebja in sistem upravljanja osebja: zmogljivost organizacije je utelešena predvsem v njenih članih ter njihovih spretnostih in znanju; sistem upravljanja osebja zaposluje, izbira, socializira, usposablja, nagraduje, kaznuje in zapušča človeški kapital organizacije, ki predstavlja sposobnost organizacije, da deluje za doseganje svojih ciljev in se odziva na posebne usmeritve vodstva. 5. Obvladovanje uspešnosti: različni upravljavski informacijski sistemi vključno z operativnimi in kapitalskimi proračuni, računi, poročili in statističnimi sistemi, ocenjevanjem uspešnosti in vrednotenjem izdelkov pomagajo vodstvu pri sprejemanju odločitev in merjenju napredka pri doseganju ciljev.
UPRAVLJANJE Z ZUNANJIMI INTERESNIMI SKUPINAMI
6. Sodelovanje z »zunanjiimi« enotami organizacije, ki so podrejene skupnemu organu: Večina generalnih direktorjev se mora za doseganje ciljev svoje enote dogovarjati z generalnimi direktorji drugih enot v večji organizaciji zgoraj, ob strani in spodaj. 7. Sodelovanje z neodvisnimi organizacijami: vključeni so organi iz drugih vej ali ravni oblasti, interesne skupine in zasebna podjetja, ki lahko pomembno vplivajo na zmožnost organizacije, da doseže svoje cilje. 8. Sodelovanje z novinarji in javnostjo, ki mora ukrepati, odobriti ali privoliti.

* Organizacije in osebe so na takšnih seznamih pogosto ločeni, vendar so zaradi medsebojnega delovanja med njimi tukaj združeni. Glej Graham Allison in Peter Szanton, *Remaking Foreign Policy* (Basic Books, 1976), str. 14.

Upoštevajte razmišljanja Georgea Schultza (nekdanjega direktorja OMB, ministra za delo, ministra za finance; zdaj je predsednik družbe Bechtel), Donalda Rumsfelda (nekdanjega kongresnika, direktorja OEO, direktorja Sveta za življenjske stroške, vodje osebja Bele hiše in ministra za obrambo; zdaj je predsednik GD Searle and Company), Michaela Blumenthala (nekdanji predsednik in glavni izvršni direktor podjetja Bendix, minister za finance; in zdaj podpredsednik podjetja Burrows), Roy Ash (nekdanji predsednik podjetja Litton Industries, direktor OMB; zdaj predsednik podjetja Addressograph), Lyman Hamilton (nekdanji uradnik za proračun v BOB, visoki komisar Okinawe, vodja oddelka Svetovne banke in predsednik podjetja ITT) in George Romney (nekdanji predsednik podjetja American Motors, guverner Michigana ter minister za stanovanjsko politiko in urbani razvoj).⁹ Vsi ocenjujejo, da se javno upravljanje razlikuje od zasebnega in da je težje!

Trije pravokotni sezname razlik Pri pregledu teh spominov in razmišljanj akademikov sem našel tri zanimive, pravokotne sezname, ki povzemajo trenutno stanje na tem področju: seznam Johna Dunlopa, pregled literature o primerjavi javnih in zasebnih organizacij, ki so ga opravili Hal Rainey, Robert Backoff in Charles Levine, ter seznam Richarda E. Neustadta, pripravljen za skupino za predsedniško upravljanje pri Nacionalni akademiji za javno upravo. »Impresionistična primerjava vladnega upravljanja in zasebnega poslovanja« Johna T. Dunlopa daje naslednja nasprotja.¹⁰

1. *Časovna perspektiva.* Državni menedžerji imajo običajno relativno kratko časovno perspektivo, ki jo narekujejo politične potrebe in politični koledar, medtem ko se zdi, da imajo zasebni menedžerji daljšo časovno perspektivo, usmerjeno v razvoj trga, tehnološke inovacije in naložbe ter izgradnjo organizacije.

2. *Trajanje.* Delovna doba politično imenovanih najvišjih državnih menedžerjev je razmeroma kratka, v zadnjem času v povprečju največ 18 mesecev za pomočnike sekretarjev, medtem ko imajo zasebni menedžerji

daljšo delovno dobo na istem položaju in v istem podjetju. Priznani element upravljanja zasebnih podjetij je odgovornost za usposabljanje naslednika ali več možnih kandidatov, medtem ko je ta koncept javnemu upravljanju večinoma tuj, saj se vzgajanje naslednika dojema kot nevarno.

3. *Merjenje uspešnosti.* Dogovor o standardih in merjenju uspešnosti za ocenjevanje državnega menedžerja je omejen, če sploh obstaja, medtem ko so različni testi uspešnosti finančni donos, tržni delež, merila uspešnosti za prejemke vodilnih delavcev v zasebnih podjetjih dobro uveljavljeni in pogosto jasno opredeljeni za določen vodstveni položaj v določenem prihodnjem obdobju.

4. *Kadrovske omejitve.* V državni upravi obstajata dve plasti vodstvenih uradnikov, ki sta si včasih sovražno naklonjeni: javna uprava (ali zdaj izvršilni sistem) in politično imenovani. Sindikati vladnih uslužbencev obstajajo med relativno visokim osebjem v hierarhiji in vključujejo številne nadzorne uslužbenke. Državna služba, določbe o sindikalnih pogodbah in drugi predpisi otežujejo zaposlovanje, premeščanje in odpuščanje ali razreševanje osebja zaradi doseganja ciljev ali želja vodstva. V primerjavi s tem imajo vodstva zasebnih podjetij precej večjo svobodo pri vodenju podrejenih, tudi v okviru kolektivnih pogodb. Imajo veliko več pooblastil za vodenje zaposlenih v svoji organizaciji. Vladna kadrovska politika in državna uprava sta bolj pod nadzorom osebja (vključno z javnimi uslužbenci zunaj agencije) v primerjavi z zasebnim sektorjem, v katerem je osebje veliko bolj podrejeno linijski odgovornosti.

5. *Pravičnost in učinkovitost.* Pri upravljanju v državni upravi je velik poudarek na zagotavljanju pravičnosti med različnimi interesnimi skupinami, medtem ko je pri upravljanju zasebnih podjetij relativno večji poudarek na učinkovitosti in konkurenčni uspešnosti.

6. *Javni in zasebni procesi.* Državno upravljanje je običajno izpostavljeno javnemu nadzoru in je bolj odprto, medtem ko je zasebno upravljanje podjetij bolj zasebno, njegovi procesi pa bolj notranji in manj izpostavljeni javnemu nadzoru.

7. *Vloga tiska in medijev.* Vladna uprava se mora redno spopadati s tiskom in mediji; tisk pogosto pričakuje njene odločitve. O zasebnih odločitvah se v tisku poroča redkeje, tisk pa ima veliko manjši vpliv na vsebino in časovni potek odločitev.

8. *Prepričevanje in usmerjanje.* V državni upravi si vodje pogosto prizadevajo posredovati odločitve kot odgovor na najrazličnejše pritiske in morajo pogosto sestaviti koalicijo notranjih in zunanjih skupin, da bi preživel. Nasprotno pa zasebno upravljanje poteka veliko bolj z usmerjanjem ali izdajanjem ukazov podrejenim s strani nadrejenih menedžerjev z majhnim tveganjem nasprotovanja. Državni menedžerji običajno menijo, da se odzivajo na številne nadrejene, medtem ko se zasebni menedžerji bolj ozirajo na eno višjo avtoriteto.

9. *Zakonodajni in sodni vpliv.* Državni menedžerji so pogosto podvrženi natančnemu nadzoru zakonodajnih nadzornih skupin ali celo sodnim odredbam na načine, ki so pri upravljanju zasebnih podjetij precej redki. Takšen nadzor pogosto bistveno omejuje svobodo delovanja izvršilnih in upravnih organov.

10. *Zaključek.* Upravljalci v državni upravi imajo le redko jasno določeno spodnjo mejo, medtem ko je spodnja meja upravljalca zasebnega podjetja dobiček, uspešnost na trgu in preživetje.

Glavni pregledni članek revije *Public Administration Review*, ki primerja javne in zasebne organizacije, ki so ga napisali Rainey, Backoff in Levine, poskuša povzeti glavne točke soglasja v literaturi o podobnostih in razlikah med javnimi in zasebnimi organiza-

| TABELA 2 |

Pregled razvoja raziskav javne uprave

POVZETEK LITERATURE O RAZLIKAH MED JAVNIMI IN ZASEBNIMI ORGANIZACIJAMI: GLAVNE TOČKE SOGLASJA

V naslednji preglednici je povzetek točk soglasja, ki so podane kot predlogi glede lastnosti javne organizacije v primerjavi z lastnostmi zasebne organizacije.

<i>Tema</i>	<i>Predlog</i>
I. OKOLJSKI DEJAVNIKI	
I.1. Stopnja tržne izpostavljenosti (odvisnost od proračunskih sredstev)	I.1.a. Manjša izpostavljenost trgu pomeni manj spodbud za zmanjšanje stroškov, učinkovitost poslovanja in uspešnost.
	I.1.b. Manjša izpostavljenost trgu ima za posledico manjšo učinkovitost razporejanja (odraz preferenc potrošnikov, sorazmernost ponudbe s povpraševanjem itd.)
	I.1.c. Manjša izpostavljenost trgu pomeni manjšo razpoložljivost tržnih kazalnikov in informacij (cene, dobički itd.).
I.2. Pravne, formalne omejitve (sodišča, zakonodajalec, hierarhija)	I.2.a. Več omejitev glede postopkov, področij delovanja (manjša avtonomija vodij pri sprejemanju takšnih odločitev)
	I.2.b. Večja nagnjenost k širjenju formalnih specifikacij in kontrol
	I.2.c. Več zunanjih virov formalnega vpliva in večja razdrobljenost teh virov
I.3. Politični vplivi	I.3.a. Večja raznolikost intenzivnosti zunanjih neformalnih vplivov na odločitve (pogajanja, javno mnenje, odzivi interesnih skupin)
	I.3.b. Večja potreba po podpori »volivcev«, skupin strank, naklonjenih uradnih organov itd.

II. POVEZAVE MED ORGANIZACIJO IN OKOLJEM

II.1. Prisilnost (»prisilna«, »monopolna«, neizogibna narava številnih vladnih dejavnosti)	II.1.a. Večja verjetnost, da bo sodelovanje pri porabi in financiranju storitev neizogibno ali obvezno (vlada ima edinstvene sankcije in prisilna pooblastila).
II.2. Širina vpliva	II.2.a. Širši vpliv, večji simbolni pomen dejanj javnih upraviteljev (širši obseg skrbi, kot je »javni interes«).
II.3. Javni nadzor	II.3.a. Večji nadzor javnosti nad javnimi uslužbenci in njihovimi dejanji.
II.4. Edinstvena pričakovanja javnosti	II.4.a. Večja pričakovanja javnosti, da bodo javni uslužbenci delovali bolj pravično, odzivno, odgovorno in pošteno.

III. NOTRANJE STRUKTURE IN PROCESI

III.1. Kompleksnost ciljev, meril in kriterijev za ocenjevanje in odločanje	III.1.a. Večja raznolikost in raznolikost ciljev III.1.b. Večja nejasnost in nedoločljivost ciljev in meril III.1.c. Večja nagnjenost k temu, da si cilji nasprotujejo (več »kompromisov«)
III.2. Odnosi z oblastjo in vloga upravitelja	III.2.a. Manjša avtonomija in zmožnost odločanja javnih upraviteljev III.2.b. Šibkejša, bolj razdrobljena avtoriteta nad podrejenimi in nižjimi ravnmi (1. Podrejeni lahko obidejo, se obrnejo na alternativne organe. 2. Omejitve sistema zaslug.) III.2.c. Večja nepripravljenost za delegiranje, več ravni nadzora in večja uporaba formalnih predpisov (Zaradi težav pri nadzoru in delegiranju, ki izhajajo iz III.1.b). III.2.d. Bolj politična, pojasnjevalna vloga vodilnih delavcev
III.3. Uspešnost organizacije	III.3.a. Večja previdnost, togost, manj inovativnosti III.3.b. Pogostejše menjavanje najvišjih voditeljev zaradi volitev in političnih imenovanj povzroča večje motnje pri izvajanju načrtov. III.3.c. Pogostejše menjavanje najvišjih voditeljev zaradi volitev in političnih imenovanj povzroča večje motnje pri izvajanju načrtov.
III.4. Spodbude in spodbujevalne strukture	III.4.a. Večje težave pri oblikovanju spodbud za učinkovito in uspešno delovanje III.4.b. Nižje vrednotenje denarnih spodbud s strani zaposlenih
III.5. Osebnostne značilnosti zaposlenih	III.5.a. Razlike v osebnostnih lastnostih in potrebah, na primer večja dominantnost in prilagodljivost, večja potreba po dosežkih pri državnih vodjih III.5.b. Manjše zadovoljstvo pri delu in manjša zavezanost organizaciji

(III.5 in III.5.b predstavljata rezultate posameznih empiričnih študij in ne točke strinjanja med avtorji.)

Vir: Pregled javne uprave (marec/april, 1976), str. 236–237.

cijami.¹¹ V tabeli 2 je predstavljen ta povzetek. Tretjič, Richard E. Neustadt na način, ki je podoben Dunlopovemu, ugotavlja šest glavnih razlik med predsedniki Združenih držav Amerike in glavnimi izvršnimi direktorji velikih korporacij.¹²

1. *Časovno obdobje.* Zasebni vodja začne s pogledom na desetletje ali več, kar je njegova verjetna življenjska doba, če ne pride do izrednih težav. Predsednik s prvim mandatom gleda v prihodnost največ štiri leta, četrto (in zdaj celo tretje) leto pa je namenjeno kampanji za ponovno izvolitev.

2. *Pristojnost nad podjetjem.* Zasebni vodja ob soglasju upravnega odbora, ki ga imenuje in lahko odpusti, določa cilje organizacije, spreminja strukturo, postopke in osebje, spremlja rezultate, pregleduje ključne operativne odločitve, posluje s ključnimi zunanjimi sodelavci in vodi svoj upravni odbor. Z izjemo globokega, a ozkega področja vojaških gibanj si predsednikovo pristojnost na tem področju delijo z dobro situiranimi člani Kongresa (ali njihovimi uslužbenci); v posameznih primerih imajo lahko več izrecnih pooblastil kot on (primerjaj pooblastila in odobritve s klavzulo »poskrbi«). Kar zadeva »približevanje odboru«, niti kongresniki, s katerimi si deli pooblastila, niti primarni in splošni kolektorati, ki so ga »najeli«, nimajo nalog odbora ali širokega pogleda na podjetje, ki bi se natančno ujemal z njegovim.

3. *Karierni sistem.* Model korporacije je pravi karierni sistem, nekaj podobnega kot gozdarska služba po začetni zaposlitvi. V normalnih časih je direktor izbran od znotraj ali pa je izbran iz drugega podjetja v isti panogi. Vodje oddelkov itd. izbira med tistimi, s katerimi je delal ali ki jih pozna v primerljivih podjetjih. On in njegovi glavni sodelavci bodo poznali vloge drug drugega – verjetno jih je imel že več – in običajno tudi sloge delovanja, osebnosti, posebnosti drug drugega. V nasprotju s predsednikom, ki ima redko veliko izkušenj »v središču«, verjetno pozna le malo večine tamkajšnjih vlog (veliko tega, kar ve, se bo izkazalo za napačno) in še manj večino sodelavcev, ki jih tam imenuje po svoji volji, da bi zapolnili mesta do inavguracijskega dne. Prav

tako ni verjetno, da bi se med seboj dobro poznali, saj prihajajo »od vsepovsod« in so večinoma usmerjeni v pozabo.

4. *Odnosi z mediji.* Zasebni vodja predstavlja svoje podjetje in zanj javno govori v izjemnih okoliščinah; o izjemah sodi sam in njegovi sodelavci. Razen v teh primerih se z novinarji ne srečuje in jim ne omogoča dostopa do notranjih dejavnosti, še najmanj pa v svoji pisarni, razen če želi namenoma poudariti nekaj za namene odnosov z javnostmi. Nasprotno pa je predsednik redno na ogled, nenehno ima opravka z novinarji Bele hiše in širšim krogom političnih poročevalcev, komentatorjev in kolumnistov. Potrebuje jih pri svojem delu, iz dneva v dan, kar ni nič izjemnega, in oni potrebujejo njega pri svojem delu: nekaj večerov na teden se z njim začnejo televizijske informativne oddaje. Oni in predsednik so med seboj enako odvisni kot on in kongresniki (ali še bolj). Primerjalno gledano ti odnosi večino časa zasenčijo večino upravnih odnosov.

5. *Merjenje uspešnosti.* Zasebni izvršni direktor pričakuje, da bo ocenjen, in posledično, da bo ocenjeval podrejene, po donosnosti, ne glede na to, kako jo podjetje meri (kar je pomembna strateška izbira). V praksi lahko njegov upravni odbor uporablja bolj subjektivna merila; prav tako lahko tudi on, vendar s tveganjem za moralno in dober red. Relativna prednost dobička, »končnega rezultata«, je njegova legitimnost, njegovo splošno sprejemanje v poslovnem svetu s strani vseh vpletenih. Ne glede na njegovo tehnično uporabnost ima njegova navidezna »objektivnost«, torej »pravičnost«, v določenih primerih ogromno družbeno uporabnost; mit, ki ga lahko vsi živijo. Za predsednika ni enakovrednega nasprotja (razen v skrajnih primerih »dokaznega orožja« za upravičenje ustavne obtožbe). Zdi se, da splošna javnost predsednika vsaj deloma ocenjuje po tem, kaj mislijo njeni člani, da se jim dogaja v njihovem življenju; kongresniki, uradniki in interesne skupine pa po tem, kaj lahko v določenem času stori za njihove cilje. Novinarji razlagajo oboje in širijo poenostavljeno merilo, ki vpliva na oboje, zakonodajno kazalo, standard, ki

so si ga izmislili mediji sami. Bela hiša jih vse zaničuje, razen kadar ji gre dobro.

6. *Izvajanje*. Predsednik podjetja, domnevno, ne izbere le strategije in ne določi le politike delovanja; naj bi tudi nadzoroval, kaj se zgodi potem, kako se v resnici namere spremenijo v rezultate, ali če se ne, naj bi sprejel korektivne ukrepe, nadzoroval preko svojega informacijskega sistema, ukrepal in če je potrebno, preko svojega kadrovskega sistema. Nasprotno pa se zdi, da predsednik, čeprav je sam odgovoren za proračunske predloge, tudi na številnih področjih politike ni primeren in opremljen za spremljanje, kaj delajo državne agencije, mesta, korporacije, sindikati, tuje vlade, ali za zamenjavo odgovornega osebja. Vendar so to pogosto izvajalci »njegovih« programov. Poleg obrambe in diplomacije zvezna vlada opravlja predvsem dve stvari: izdaja in uporablja predpise ter dodeljuje nepovratna sredstva. Kadar gre za diskrecijske pravice, je izbira običajno z zakonom zaupana uradniku, ki ga potrdi senat in je daleč od Bele hiše. Nadzor je njegova naloga in ne predsednikova, razen iz druge roke. Končno ukrepanje pa je v pristojnosti subjektov, ki sprejemajo predpise in sredstva; ti večinoma sploh niso zvezni uslužbenci. Na obrambnem področju tovarn orožja in ladjedelnic ni več; orožje prihaja iz zasebnega sektorja. Na področju zunanjih zadev so to druge vlade, na katerih dejanja želimo vplivati. Od takšnih izvajalcev je predsednik večino časa zelo oddaljen. Če sploh posreduje, potem le na podlagi nesreče in ne prek organizacijskih spodbud.

Na teh seznamih je v ozadju najostrejšega razlikovanja med javnim in zasebnim upravljanjem temeljna ustavna razlika. V podjetjih so funkcije splošnega upravljanja centralizirane v eni sami osebi: glavnem izvršnem direktorju. Cilj je pristojnost, sorazmerna z odgovornostjo. Nasprotno pa so v ameriški vladi funkcije splošnega upravljanja po ustavi porazdeljene med konkurenčne institucije: izvršilno oblast, dva domova Kongresa in sodišča. Ustavni cilj ni bil »spodbujanje učinkovitosti, temveč preprečevanje samovoljnega izvajanja

oblasti«, kot je ugotovil sodnik Brandeis. Dejansko je bil cilj, kot je jasno razvidno iz The Federalist Papers, ustvariti spodbude za konkurenco: »največja varnost pred postopno koncentracijo več pristojnosti v isti veji oblasti je v tem, da se tistim, ki upravljajo vsako vejo oblasti, zagotovijo ustavna sredstva in osebni motivi, da se uprejo posegom drugih vej oblasti. Ambicijo je treba pripraviti do tega, da se ambiciji zoperstavi«. ¹³ Tako so splošne upravljavske funkcije, ki so skoncentrirane pri generalnem direktorju zasebnega podjetja, v javnem sektorju po ustavni zasnovi porazdeljene med več konkurenčnih institucij in tako porazdeljene med več posameznikov, katerih ambicije so postavljene ena proti drugi. Na večini področij javne politike danes ti posamezniki na zvezni ravni vključujejo glavnega izvoljenega uradnika, glavnega imenovanega izvršnega direktorja, glavnega poklicnega uradnika in več kongresnih voditeljev. Ker večino javnih storitev dejansko zagotavljajo državne in lokalne oblasti z neodvisnimi viri pooblastil, to pomeni, da je na teh ravneh še več posameznikov.

Poglavje 4

Operativna perspektiva: v čem so si dela in odgovornosti Douga Costla, direktorja agencije EPA, in Roya Chapina, izvršnega direktorja podjetja American Motors, podobna in v čem se razlikujejo?

Če bi lahko organizacije natančno razdelili na dva homogena kupa, enega javnega in enega zasebnega, bi bila naloga ugotavljanja podobnosti in razlik med menedžerji teh podjetij razmeroma enostavna. V resnici je, kot je poudaril Dunlop, »resnični svet upravljanja sestavljen iz porazdelitev in ne iz posameznih nediferenciranih oblik, obstaja pa tudi vedno več različnih hibridov«. Tako lahko za vsako glavno lastnost organizacij najdemo posebnosti na spektru. Na večini dimenzij se orga-

nizacije, ki so razvrščene kot »pretežno javne«, in organizacije, ki so »pretežno zasebne«, prekrivajo.¹⁴ Zasebne poslovne organizacije se med seboj zelo razlikujejo po velikosti, strukturi in filozofiji upravljanja ter omejitvah, v katerih delujejo. Na primer, oblike lastništva in vrste vodstvenega nadzora so lahko nekoliko nepovezane. Primerjajte na primer družinsko podjetje z javnim komunalnim podjetjem in decentraliziranim konglomeratom, družbo Bechtel s podjetjema AT&T in Textron. Podobno obstajajo velike razlike v upravljanju vladnih organizacij. Primerjajte vladni urad za tisk ali TVA ali policijski oddelek majhnega mesta z ministrstvom za energijo ali ministrstvom za zdravje in socialne zadeve. Te porazdelitve in raznolikosti bi morale spodbuditi poglobljene primerjave znotraj poslovnih in vladnih organizacij, pa tudi nasprotja in primerjave med temi širokimi kategorijami, k čemur se bomo vrnili pri razmišljanju o usmeritvah za raziskave. V odsotnosti večjih raziskovalnih prizadevanj bi bilo vseeno smiselno preučiti dela in odgovornosti dveh specifičnih vodij, ki nista polarni skrajnosti, vendar je eden jasno javni, drugi pa zasebni. V ta namen in predvsem zaradi razpoložljivosti primerov, ki opisujejo težave in priložnosti, s katerimi se je soočal vsak od njiju, si oglejmo Douga Costlea, upravitelja EPA, in Roya Chapina, izvršnega direktorja podjetja American Motors.¹⁵

Doug Costle, upravitelj agencije EPA, januar 1977 Poslanstvo agencije EPA je predpisano z zakoni o ustanovitvi agencije in odobritvi njenih glavnih programov. To poslanstvo je »nadzorovati in zmanjševati onesnaževanje zraka, vode, trdnih odpadkov, hrupa, sevanja in strupenih snovi«. Naloga EPA je, da v sodelovanju z državnimi in lokalnimi oblastmi celovito in usklajeno preprečuje onesnaževanje okolja.¹⁶ Organizacijska struktura agencije EPA izhaja iz njenih zakonodajnih pooblastil za nadzor posameznih onesnaževal v posebnih okoljih: zraka in vode, trdnih odpadkov, hrupa, sevanja, pesticidov in kemikalij. Kot novi upravitelj je Costle podedoval predlagani proračun Fordove administracije za EPA v višini 802 milijona ameriških dolarjev za zvezno leto 1978 z zgornjo mejo 9698 delovnih

mest v agenciji. Razmere, v katere je vstopil Costle, je težko na kratko povzeti. Costle ga je opisal takole:

- Zunanja javnost je zmedena glede tega, za kaj gre pri tej agenciji: kaj počne in kam gre.
- Najresnejša omejitev agencije EPA je zapletenost, ki je neločljivo povezana s stanjem našega znanja, ki se nenehno spreminja.
- Prepogosto je EPA, ki je delovala v skrajnih rokih, ki jih je določil Kongres, objavila predpise, nato pa se je izkazalo, da je o problemu vedela zelo malo. Osrednji problem je inherentna zapletenost dela, za katerega je bila agencija zaprosena, in dejstvo, da se to, za kar je zaprosena, spremeni iz dneva v dan.
- Obstajajo zelo težka vprašanja notranjega upravljanja, ki jih ni mogoče hitro rešiti: problem kombinacije znanj in spretnosti v agenciji; raziskovalni program z laboratorijskimi zmogljivostmi, razpršenimi po vsej državi, in utrjenimi predvsem s političnimi zavezništvi na hribu, ki bi onemogočila prizadevanja za združitev skladnega raziskovalnega programa.
- V smislu prvotnega mandata agencije EPA pri velikih onesnaževalih smo morda dosegli asimptotični del krivulje v smislu dodatnih stroškov čiščenja. Nacionalni cilji so si očitno nasprotujoči: na primer energetski in okoljski.

Costle je na začetku ocenil, da je njegovih šest glavnih nalog:

- sestavljanje vodstvene ekipe (šest pomočnikov upravitelja in približno 25 vodij pisarn);
- obravnavanje zakonodajnega programa EPA (osnovni zakonodajni listini EPA Zakon o čistem zraku in Zakon o čisti vodi sta bili ob njegovem nastopu na novo napisani; program za pesticide je bil leta 1977 prav tako v postopku ponovnega potrjevanja);

- vzpostavitev vloge EPA v Carterjevi administraciji (Costle se je zavedal, da se bo administracija soočila s težkimi kompromisi med okoljem in energijo, energetskimi predpisi in gospodarstvom, predpisi EPA za strupene snovi ter predpisi FDA, CSPA in OSHA, zato je bilo treba vzpostaviti odnose z drugimi ključnimi akterji in okrečiti položaj EPA);
- vzpostavljane vezi s skupinami volivcev (tako zaradi njihove vloge pri sprejemanju zakonodaje o mandatu agencije kot pri uspešnem izvajanju programov EPA);
- sprejemanje posebnih političnih odločitev (na primer o izdaji ali zavrnitvi dovoljenja za hladilni sistem jedrske elektrarne Seabrook. Ali kako bi se izvajal zakon o nadzoru strupenih snovi, ki je bil sprejet oktobra 1976: s tem zakonom je EPA dobila nove odgovornosti za urejanje proizvodnje, distribucije in uporabe kemičnih snovi, da bi preprečila nerazumna tveganja za zdravje in okolje. Odločiti se je bilo treba, ali bo agencija EPA od proizvajalcev kemikalij zahtevala, da zagotovijo nekatere minimalne informacije o različnih snoveh, ali bo zahtevala veliko strožje zahteve za poročanje o 1000 kemičnih snoveh, za katere je bilo že znano, da so nevarne, ali pa bo od podjetij zahtevala poročanje o vseh kemikalijah in v kakšnem časovnem okviru, ter izdati predpise);
- racionalizacija notranje organizacije agencije (skrajna decentralizacija agencije EPA na regije in njeno omejeno tehnično znanje).

To ni lahko delo.

Roy Chapin in American Motors, januar 1977 Januarja 1967 je bil v kriznem vzdušju Roy Chapin imenovan za predsednika in glavnega izvršnega direktorja družbe American Motors (William Luneburg pa za predsednika in glavnega operativnega direktorja). V prejšnjih štirih letih se je prodaja AMC-ja zmanjšala za 37 odstotkov, tržni delež pa z

več kot 6 odstotkov na manj kot 3 odstotke. Obseg prodaje v dolarjih je bil leta 1967 za 42 odstotkov nižji od rekordnega leta 1963, dobiček pa je izkazoval čisto izgubo v višini 76 milijonov dolarjev ob prodaji v višini 656 milijonov dolarjev. Kolumnisti so začeli pisati nekrologe za AMC. *Newsweek* je AMC označil kot »šibko, brezdušno podjetje, z dovolj solidnim izdelkom, ki pa je bil oblikovan s približno takšnim okusom kot korekcijski čevlji, in javno podobo, ki se je raztopila v eno samo neomajno oznako: poraženec«. Chapin je dejal: »Vozili smo z eno nogo na stopalki za plin in eno na zavori. Nismo vedeli, kje smo.«

Chapin je delničarjem že na začetku napovedal, da »se nameravamo usmeriti predvsem na tista tržna področja, kjer smo lahko popolnoma učinkoviti. Ne bomo poskušali biti vsi za vse, ampak se bomo osredotočili na tista področja potreb potrošnikov, ki jih lahko zadovoljimo bolje kot kdor koli drug.« Spomnil se je: »Na začetku leta 1967 so se pojavile težave, ki so zahtevale takojšnjo pozornost in ki so nam več mesecev jemale veliko časa. Kljub temu smo začeli načrtovati tudi po njih ter določili cilje, programe in časovne razporede do leta 1972. Ne glede na to, kaj se je zgodilo na kratki rok, smo se morali dolgoročno izkazati na trgu.« Chapinovih neposrednih težav je bilo pet:

- Podjetje je bilo praktično brez denarja, zato je bilo nujno takojšnje dodatno bančno posojilo v višini 20 milijonov dolarjev.
- Zaloge avtomobilov v lasti podjetja in trgovcev so dosegle raven, kakršne še ni bilo. Rešitev tega presežka je trajala pet mesecev in jo je bilo mogoče izvesti le z nizom zaprtih tovarn januarja 1967.
- Prodaja serije Rambler American je stagnirala, zaloge pa so se kopičile; februarja je bila zasnovana in izvedena dramatična poteza pri prodaji, ki je znižala ceno modela American na sredino med VW in konkurenčnimi manjšimi ameriški kompaktnimi vozili, in sicer z znižanjem cene za trgovce in zmanjšanjem popustov pri trgovcih z 21 na 17 odstotkov.

- Upravni in komercialni stroški so bili veliko previsoki, zato se je začel izvajati obsežen program zmanjševanja stroškov, ki je v prvem letu znižal stroške za 15 milijonov dolarjev. Tudi proizvodni in nabavni stroški so bili znatno zmanjšani, tako da so se približali najučinkovitejšim ravnam v panogi.
- Javna podoba podjetja se je poslabšala: mediji so bili črnogledi, večina finančne skupnosti pa ga je odpisala. Da bi to preprečili, so bili organizirani številni formalni in neformalni sestanki z bankirji, investicijskimi podjetji, vladnimi uradniki in novinarji.

Kot se spominja Chapin, »smo lahko s takojšnjim gašenjem požara vzpostavili delčke načrta rasti podjetja - opredelitev načina življenja v avtomobilski industriji za podjetje American Motors. Menili smo, da je naš razlog za obstoj, ki nam bo omogočil ne le preživetje, temveč tudi rast, v drugačnem pristopu k avtomobilskemu trgu v tem, da izberemo svoje točke, nato pa smo inovativni in agresivni.« Novi načrt rasti podjetja je vključeval dramatično spremembo pristopa k trgu za vzpostavitev »mladostne podobe« podjetja (s predstavitvijo novih športnih modelov, kot je javelin, in z vstopom na področje dirkanja) ter »spremembo proizvodne linije od enega konca do drugega« do leta 1972, nakup podjetja Kaiser Jeep (prodaja sredstev podjetja, ki niso bila namenjena prevozu, in osredotočanje na specializiran prevoz, vključno s podjetjem Jeep, ki je bilo v vsakem od prejšnjih petih let v izgubi, vendar je Chapin verjel, da ga je mogoče spremeniti z znatnim zmanjšanjem stroškov in ekonomijo obsega v proizvodnji, nabavi in upravi). Chapinu je uspelo: v letu, ki se je končalo 30. septembra 1971, je AMC zaslužil 10,2 milijona dolarjev ob prodaji v višini 1,2 milijarde dolarjev. Če se spomnite seznama splošnih funkcij upravljanja v tabeli 1, katere podobnosti in razlike se vam zdijo pomembne in pomembne?

Strategija Chapin in Costle sta morala določiti cilje in prednostne naloge ter pripraviti operativne načrte. Pri poslovanju je »strate-

gija podjetja vzorec glavnih ciljev, namenov ali namenov ter bistvenih politik in načrtov za doseganje teh ciljev, ki so navedeni tako, da določajo, s katerimi dejavnostmi se podjetje ukvarja ali se bo ukvarjalo in kakšno podjetje je ali bo«. ¹⁷ Pri preoblikovanju strategije AMC in osredotočanju na posamezne segmente prevoznega trga se je moral Chapin posvetovati s svojim odborom in poskrbeti za financiranje. Vendar je bil nadzor v veliki meri njegov. Koliko izbire je imel Costle pri EPA glede »dejavnosti, s katero se ukvarja ali se bo ukvarjala«, ali vrste agencije, »ki je ali bo«? Te glavne strateške odločitve so izhajale iz zakonodajnega postopka, ki je določal, ali naj se ukvarja z nadzorom pesticidov ali strupenih snovi, in če se je, po kakšnem časovnem načrtu in občasno celo kakšno raven delcev na milijon enot je moral nadzorovati. Relativna vloga predsednika, drugih članov administracije (vključno z osebjem Bele hiše, odnosi s Kongresom in vodji drugih agencij), upravitelja EPA, predsednikov kongresnih odborov in zunanjih skupin pri določanju širše strategije agencije je zanimivo vprašanje.

Upravljanje z notranjimi komponentami

Tako za Costla kot za Chapina je bilo osebje ključnega pomena. Kot je dejal Donald Rumsfeld, je »edina in najpomembnejša naloga izvršnega direktorja izbrati prave ljudi. Tako v vladi kot v podjetjih sem videl grozne organizacijske sheme, ki so jih dobri ljudje naredili tako, da so dobro delovale. Videl sem tudi organizacije z lepimi načrti, ki niso dobro delovale, ker so imeli napačne ljudi«. ¹⁸ Vendar sta se vodji pri organizaciji in kadrovanju precej razlikovali. Chapin je zapiral obrate, premeščal ključne menedžerje, zaposloval in odpustil praktično po mili volji. Kot je o ministristvu za finance zapisal Michael Blumenthal, »če želite uvesti bistvene spremembe, spremembe politike, in zaposlenim na ministristvu ni vseč, kar počnete, imajo načine, kako vas onemogočiti ali ustaviti, ki v zasebni industriji ne obstajajo. Glavni način, ki ga imajo, je Kongres. Če rečem, da želim zapreti določeno enoto ali prenesti funkcijo enega področja na drugo, obstajajo načini, kako se obrniti na Kongres in dejansko uporabiti prijatelje v

Kongresu, da bi preprečili premik. Uporabijo lahko tudi medije, da vas poskušajo ustaviti. Če bi v podjetju Bendix želel prenesti oddelek iz Ann Arborja v Detroit, ker sem ugotovil, da lahko na ta način prihranimo denar, če bi to storil spodobno in previdno, to ne bi kaj dosti zanimalo medijev. Mediji me ne morejo ustaviti. Morda bodo o tem pisali v lokalnem časopisu, a to je vse». ¹⁹

Costle meni, da je bila osnovna struktura agencije določena z zakonom. Laboratoriji, njihove lokacije in večina osebja so bili določeni. Čeprav je lahko zaposlil svoje ključne podrejene, je zaradi omejitev, kot je zakon o navzkrižju interesov, in možnosti boja za potrditev v senatu opustil svojo prvo izbiro za pomočnika administratorja za raziskave in razvoj, saj je delal za veliko kemično podjetje. Costle se je sicer lahko zatekel k spremembam postopka za razvoj politike ali predpisov, da bi zaobšel ključne direktorje uradov, s katerimi se ni strinjal, na primer Erica Storka, namestnika pomočnika upravitelja, zadolženega za program mobilnih virov, vendar so takšni manevri zahtevali veliko časa, povzročili obsežne notranje spore in znatno upočasnili razvoj Costlovega programa.

Chapin je imel pri vodenju kadrov in upravljanju kadrovskega sistema precejšnja pooblastila. Medtem ko je sindikat United Auto Workers omejil njegova pooblastila nad delavci, je na vodstveni ravni dodeljeval ljudi in prerazporejal odgovornosti v skladu s svojim splošnim načrtom. Čeprav so drugi morda menili, da so bile njegove odločitve o zaprtju določenih obratov ali opustitvi določenega izdelka napačne, so jih upoštevali. George Schultz je opazil: »Ena od prvih lekcij, ki sem se jih naučil ob prehodu iz državne uprave v gospodarstvo, je, da moraš biti v gospodarstvu zelo previden, ko nekomu, ki dela zate, rečeš, naj nekaj naredi, saj je velika verjetnost, da bo to tudi storil«. ²⁰ Costle se je soočil s sistemom javnih uslužbencev, ki je bil zasnovan tako, da je preprečeval plenjenje kot tudi spodbujal produktivnost. Komisija za javne uslužbenke je bila v veliki meri odgovorna za kadrovske funkcije v njegovi agenciji. Pravila o javnih uslužbencih so močno omejevala njegovo diskrecijsko pravico,

trajalo je dolgo časa, da jih je izčrpal, in pogosto so zahtevala zapleteno manevriranje v posameznem primeru, da bi dosegel kakršne koli rezultate. Pravila o enakih možnostih in njihovo upravljanje so predstavljala še eno mrežo postopkovnih in vsebinskih ovir. Če pogledamo nazaj, je Costle ugotovil, da je sistem javnih uslužbencev veliko bolj omejeval njegovo delovanje in zahteval njegov čas, kot je pričakoval. Pri nadzoru uspešnosti je Chapin lahko uporabil merila, kot sta dobiček in tržni delež, te cilje razčlenil na podcilje za nižje ravni organizacije in meril uspešnost vodij posameznih modelov, področij, oddelkov. Pravila stroškovnega računovodstva so mu omogočala, da je lahko primerjal obrate znotraj AMC ter nakupe, proizvodnjo in celo upravo AMC z najboljšo prakso v panogi.

Upravljanje zunanjih strank Kot izvršni direktor je imel Chapin opravka samo z upravnim odborom. Za Costla je bilo znotraj izvršilne veje oblasti, vendar zunaj njegove agencije, veliko dejavnikov, ki so bili ključni za doseganje ciljev njegove agencije: predsednik in Bela hiša, energetika, notranje zadeve, Svet za kakovost okolja, OMB. Ukrep, ki bi jih lahko vsak od njih sprejel samostojno ali po postopku posvetovanja, v katerem se z njim ne bi strinjal, bi lahko njegovi agenciji onemogočili izpolnjevanje dodeljenega poslanstva. Zato je veliko časa porabil za krepitev ugleda in kapitala svoje agencije za spore med agencijami. Ravnanje z neodvisnimi zunanjimi organizacijami je bil nujen in še večji del Costlovega dela. Ker so poslanstvo, strategija, pooblastila in odobrena sredstva njegove agencije izhajali iz zakonodajnega procesa, je bila pozornost do kongresnih odborov, kongresnikov, njihovega osebja in ljudi, ki vplivajo na kongresnike in kongresno osebje, na vrhu Costlovega dnevnega reda. V prvem letu so najvišji uradniki agencije EPA več kot 140-krat nastopili pred približno 60 različnimi odbori in pododbori.

Na Chapinovo sposobnost doseganja ciljev družbe AMC lahko vplivajo tudi neodvisne zunanje organizacije: konkurenti, vlada (zakon o čistem zraku, ki je bil sprejet leta 1970), skupine potrošnikov (spomnite se Ralpha Naderja) in celo dobavitelji nafte.

Chapin se je moral bolj kot večina zasebnih menedžerjev ukvarjati z mediji, ko je poskušal spremeniti podobo AMC. Takšne priložnosti so bile predvsem na Chapinovo pobudo in ob dogodkih, ki jih je organiziral Chapinov urad za stike z javnostjo, na primer ob napovedi novega dirkalnika. Chapin je vodil tudi trženjska prizadevanja za prepričevanje potrošnikov, da lahko njihov okus najboljše zadovoljijo izdelki AMC. Costlovo delo je bilo prežeto z mediji: v vsakdanjem delu organizacije, v dojemanju agencije s strani ključnih javnosti in s tem njenega vpliva na pomembne stranke ter celo pri določanju dnevnega reda vprašanj, na katera se je morala agencija odzvati.

Za Chapina so bili najpomembnejši dobiček, tržni delež in dolgoročni konkurenčni položaj družbe AMC. Kateri so enakovredni ukrepi uspešnosti za podjetje Costle? Blumenthal odgovarja s pretiravanjem pri razliki med videzom in resničnostjo: »Pri podjetju Bendix je bila realna situacija tista, ki je na koncu odločala o tem, ali smo uspeli ali ne. V najbolj grobem smislu je to pomenilo končni rezultat. Podatke o dobičku lahko zavajate, a če niste uspešni, bo to jasno. V vladi ni končnega rezultata, zato ste lahko uspešni, če ste videti uspešni, čeprav videz seveda ni edina sestavina uspeha.«²¹ Rumsfeld pravi: »V poslu se v veliki meri ocenjuje po rezultatih. Mislim, da Američani vladnih uradnikov ne ocenjujejo na ta način. /.../ V vladi te prepogosto ocenjujejo po tem, kako zelo se zdi, da ti je mar, kako zelo se trudiš, to pa ni nujno, da izboljša stanje ljudi. /.../ Predsedniku je veliko lažje, da se v nekaj vmeša in se na koncu nekaj dni dobro odziva v javnosti, kot pa da bi sledil in izvajal politiko do te mere, da bi ta imela blagodejne učinke na življenje ljudi.«²² George Shultz pravi: »V vladi in politiki so priznanja in s tem spodbude namenjene tistim, ki oblikujejo politiko in manevrirajo z zakonodajnim kompromisom. V nasprotju s tem pa so v podjetjih priznanja in spodbude namenjene tistim, ki lahko nekaj naredijo. Pomembna je izvedba. Kdo lahko zgradi tovarno, kdo lahko prinese prodajno pogodbo, kdo lahko izvede financiranje in tako naprej.«²³

Ta naključna primerjava javnega in zasebnega menedžerja nakazuje, kaj bi bilo mogoče storiti, če bi se vprašanje primerjav obravnavalo sistematično, horizontalno med organizacijami in na različnih ravneh znotraj organizacij. Čeprav se je mogoče veliko naučiti s preučevanjem glavnih izvršnih direktorjev organizacij, bi morale biti še bolj obetavne primerjave med veliko večjim številom srednjih menedžerjev. Če bi na primer primerjali regionalnega upravitelja agencije EPA in vodjo oddelka AMC ali dva računovodje ali enakovredne vodje obratov, bi se nekatere funkcije zdele bolj podobne, druge razlike pa bi izstopale. Glavna ovira za takšne primerjave je pomanjkanje primerov, ki bi opisovali težave in prakse vodij na srednji ravni.²⁴ To bi morala biti prednostna naloga pri nadaljnjih raziskavah.

Razlike, ugotovljene v tej primerjavi, na primer na kadrovskem področju, so se z Zakonom o reformi javne uprave iz leta 1978 in ustanovitvijo višje izvršilne službe že spremenile. Do pomembnih sprememb je prišlo tudi v avtomobilski industriji: v sedanjih okoliščinah se lahko generalni direktor Chryslerja zdi veliko bolj podoben administratorju EPA. Natančnejša primerjava različnih ravni upravljanja v obeh organizacijah, na primer računovodskih postopkov, ki jih je Chapin uporabil za znatno zmanjšanje stroškov, v primerjavi z enakovrednimi postopki za presojo stroškov naprav za nadzor onesnaževanja, ki jih je predpisala EPA, bi bila poučna.

Poglavje 5

Posledice za raziskave o javnem upravljanju

Razprava med asimilatorji in diferenciatorji, podobno kot spor med zagovorniki konvergence in divergence med ZDA in Sovjetsko zvezo, me spominja na stari spor o tem, ali je kozarec napol poln ali napol prazen. Sklepam, da sta si javno in zasebno upravljanje vsaj tako različna kot podobna in da so razlike pomembnejše od podobnosti. Iz tega pregleda »stanja tehnike«, kakršno je, sem potegnil nekaj spoznanj za raziskave javnega

upravljanja. Poskušal jih bom predstaviti na jedrnat in izzivalen način:

- Prvič, zahteve po uspešnosti vlade in učinkovitosti v državni upravi so resnične in upravičene. Prav tako je pravilno mnenje, da uspešnost vlade zaostaja za uspešnostjo zasebnih podjetij. Vendar pa je napačna predstava, da obstaja pomemben nabor zasebnih upravljaljskih praks in znanj, ki jih je mogoče neposredno prenesti na naloge javnega upravljanja na način, ki bo prinesel znatne izboljšave.
- Drugič, uspešnost na številnih položajih javnega upravljanja je mogoče bistveno izboljšati, morda celo za red velikosti. Vendar pa do tega izboljšanja ne bo prišlo z množičnim izposojanjem posebnih zasebnih upravljaljskih znanj in spretnosti ter razumevanja. Namesto tega bo, tako kot v zgodovini zasebnega upravljanja, prišlo do izraza splošna funkcija upravljanja in samozavedanje o splošnem pogledu na javno upravljanje. Edini nauk zasebnega upravljanja, ki je najbolj poučen za javno upravljanje, je možnost bistvenega izboljšanja s prepoznavanjem in zavedanjem funkcije javnega upravljanja.

Nagrajena študija Alfreda Chandlerja, *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*,²⁵ opisuje nastanek strokovnega upravljanja v podjetjih. V 19. stoletju so večino ameriških podjetij vodili posamezniki, ki so opravljali vodstvene funkcije, vendar se niso zavedali svojih vodstvenih odgovornosti. Z oblikovanjem splošne perspektive upravljanja in izpopolnjevanjem splošnih praks upravljanja so ameriška podjetja do dvajsetih let 20. stoletja postala konkurenčna v funkciji upravljanja. V podjetja in panoge, ki so jih prej vodili družinski podjetniki ali navadni zaposleni, so vstopili posamezniki, ki so bili sposobni vodenja in so se zavedali svojih nalog vodenja postavljanja ciljev, določanja prednostnih nalog in vodenja organizacije k rezultatom ter povzročili dramatično povečanje proizvodnje. Nastale so poslovne šole, ki so dokumentirale boljše in slabše pra-

kse, večinoma z metodo primerov, predlagale izboljšave in izpopolnile posebne instrumente upravljanja. Pomemben napredek je bil dosežen na področju tehnike. Vendar so veliki skoki v produktivnosti izhajali iz izoblikovanja splošnega stališča o upravljanju in samozavedanja menedžerjev o njihovi funkciji. (Podobno je na nižji ravni izoblikovanje vloge in naloge prodajalca skupaj z veččinami in vrednotami prodajnega menedžmenta omogočilo, da so posamezniki z zmernim talentom za prodajo desetkrat povečali svojo raven prodaje).

Poti, po katerih ljudje pridejo do splošnih vodstvenih položajev v vladi, ne zagotavljajo, da bodo imeli zavest ali usposobljenost za upravljanje. Kot je zapisal modri opazovalec vladnih menedžerjev: »Eden od težkih problemov šol za javne zadeve je premagati staromodno prepričanje, ki ga še vedno gojijo mnogi sicer izobraženi ljudje, da so večšine upravljanja preprosto uporaba »zdrave pameti« vsake inteligentne in široko izobražene osebe pri problemih upravljanja, ki so ji predstavljeni. Dokazano je, da so mnogi inteligentni in široko izobraženi ljudje, ki jim na splošno pripisujejo veliko zdrave pameti, zelo slabi menedžerji. Veščine učinkovitega vodenja zahtevajo veliko neobičajne pameti in neobičajnega znanja.«²⁶ Menim, da je najpomembnejši vidik Zakona o reformi javne uprave iz leta 1978 ustanovitev višje izvršilne službe; izrecna opredelitev generalnih direktorjev v vladi. Zdaj je izziv pomagati ljudem, ki zasedajo položaje generalnega direktorja, da dejansko postanejo generalni direktorji.

- Tretjič, splača se skrbno pregledati pravila zasebnega upravljanja, ki jih je mogoče prilagoditi kontekstu javnega upravljanja. Pravilo 80-20, 80 odstotkov koristi večine proizvodnih procesov izhaja iz prvih 20 odstotkov prizadevanj, se na primer široko uporablja pri prizadevanjih agencije EPA za zmanjšanje onesnaževal v razsutem stanju.
- Četrto, Chandler dokumentira trditve, da kategorije in merila za ugotavljanje stroškov, izračun sedanje vrednosti ali merjenje dodane vrednosti

vmesnih proizvodov niso »naravni«. So izumljeni: stvaritve intelligence, ki se uporablja za operativne naloge. Čeprav obstajajo nekatere posebne računovodske kategorije in pravila, na primer za izračun stroškov vmesnih proizvodov, ki jih je mogoče neposredno prenesti na probleme javnega sektorja, je večji nauk v tem, da lahko posvečena pozornost posebnim funkcijam upravljanja, tako kot v zgodovini poslovanja, za menedžerje javnega sektorja ustvari računovodske kategorije in pravila ter merila, ki si jih zdaj ni mogoče predstavljati.²⁷

- Petič, iz izkušenj se je mogoče učiti. Katere spretnosti, lastnosti in prakse imajo sposobni menedžerji in katerih manj uspešni menedžerji nimajo? To je empirično vprašanje, ki ga je mogoče raziskati na enostaven način. Kot je zapisal Yogi Berra: »Veliko lahko opazuješ tako, da opazuješ.«
- Šestič, prizadevanja za razvoj javnega upravljanja kot področja znanja bi se morala začeti pri problemih, s katerimi se srečujejo javni upravitelji v praksi. Prednost profesorjev pred teoretiziranjem odraža globoko zakoreninjene spodbude akademije, ki jih je mogoče odpraviti le s skrbno institucionalno zasnovo.

Glede na ta spoznanja menim, da bi morala ena od strategij za razvoj javnega upravljanja vključevati:

- Razvoj velikega števila primerov o problemih in praksah javnega upravljanja. Primeri naj opisujejo značilne težave, s katerimi se srečujejo javni upravitelji. Primeri ne bi smeli obravnavati le vodstvenih delavcev na najvišji ravni, temveč tudi vodstvene delavce na srednji in nižji ravni. Zaradi pomanjkanja primerov na tej ravni je to prednostna naloga za razvoj. Primeri bi morali obravnavati splošne funkcije upravljanja in posebne organizacijske naloge, na primer zaposlovanje in odpuščanje. Primeri s področja javnega upravljanja bi se

morali osredotočiti na delo vodje, ki vodi svojo enoto.

- Analiziranje primerov za ugotavljanje boljše in slabše prakse. Znanstveniki iščejo »kritične poskuse«. Študenti javnega upravljanja bi si morali prizadevati za opredelitev »kritičnih poskusov«, ki bi jih novi javni upravitelji lahko živeli nadomestno in se iz njih učili. Zaradi dostopnosti informacij se akademiki običajno osredotočajo na neuspehe. Vendar učenje ljudi, česa naj ne počnejo, ni nujno najboljši način, da bi jim pomagali pri učenju, kako postati izvajalci. Z analizo relativnih uspehov bo mogoče izluščiti pravila, berle in koncepte, na primer Chasov »zakon«: kjer koli izdelek javne organizacije ni bil spremljan na način, ki povezuje uspešnost z nagrado, bo uvedba učinkovitega sistema spremljanja kratkoročno prinesla 50-odstotno izboljšanje tega izdelka. Priročniki GAO o tehnikah ocenjevanja in povzetki kažejo, kaj je mogoče storiti.
- Spodbujanje sistematičnih primerjalnih raziskav: vodstvenih položajev v eni agenciji skozi čas; podobnih vodstvenih položajev med več javnimi agencijami; ravni javnega upravljanja znotraj ene agencije; podobnih vodstvenih funkcij, na primer proračuna ali upravljaljskih informacijskih sistemov, med agencijami; vodij v javnih in zasebnih organizacijah; in celo meddržavnih. Podatki za to primerjalno raziskavo bi bili pridobljeni s prizadevanji za razvoj primerov in bi dopolnili obsežen razvoj primerov o zasebnem upravljanju, ki je v teku.
- Povezava z usposabljanjem javnih menedžerjev. Intelktualni razvoj področja javnega upravljanja mora biti tesno povezan z usposabljanjem javnih menedžerjev, vključno s posamezniki, ki so že na odgovornih položajih. Uspešna praksa se bo pojavila v vladi in ne na univerzi. Univerzite-

tno dokumentiranje boljše in slabše prakse ter izpopolnjevanje te prakse bi se moralo začeti pri problemih menedžerjev na liniji. Intelktualno prizadevanje, potrebno za razvoj področja javnega menedžmenta, in viri, potrebni za podporo te ravni prizadevanj, bodo najverjetneje zbrani, če bodo raziskave in usposabljanje življenjsko povezani. Nova služba višjih uradnikov je za to velika priložnost.

Tukaj opisana strategija zagotovo ni edina strategija za raziskave na področju javnega upravljanja. Glede na potrebe po učinkovitem javnem upravljanju menim, da je treba izvesti obsežno raziskovalno delo, ki bi moralo slediti številnim dopolnilnim strategijam. Glede na to, kje smo začeli, ne vidim nevarnosti prevelike pozornosti ali prevelikega vlaganja v prizadevanja, ki so potrebna v bližnji prihodnosti. Kakršna koli podobnost med mojo želeno strategijo in strategijo vsaj ene od vladnih šol ni zgolj naključna.

no ločitev med »politiko« in »upravo«, je bil v resnici neupravičeno obtožen. »Cilj upravnih študij je odkriti, prvič, kaj lahko vlada pravilno in uspešno počne, in drugič, kako lahko te pravilne stvari počne z največjo možno učinkovitostjo« (Wilson, »The Study of Public Administration«, objavljeno kot esej leta 1888 in ponovno natisnjeno v *Political Science Quarterly* [december 1941], str. 481.) Za drugo izjavo o isti točki glej Brooks Adams, *The Theory of Social Revolutions* (Macmillan, 1913), str. 207–208.

5. Glej Dwight Waldo, »Organization Theory (Revisiting the Elephant)«, *Pub. Adm. Rev.* (november/december 1978). Ob pregledu naraščajočega obsega knjig in člankov o teoriji organizacije Waldo ugotavlja, da je »rast obsega literature treba enačiti z rastjo znanja«.
6. Glej *Cases in Public Policy and Management*, pomlad 1979, Meduniverzitetne posredovalnice primerov za bibliografijo, ki vsebuje opise 577 primerov 366 posameznikov iz 79 institucij. Sedanje delo na primerih temelji na prejšnjih prizadevanjih programa meduniverzitetnih primerov in jih razširja. Glej na primer Harold Stein, ed., *Public Administration and Policy Development: A Case Book* (Harcourt, Brace in Jovanovich, 1952); Edwin A. Bock in Alan K. Campbell, eds., *Case Studies in American Government* (Prentice Hall, 1962).
7. Luther Gulick in Al Urwick, eds., *Papers in the Science of Public Administration* (Institute of Public Administration, 1937).
8. Glej na primer Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive* (Harvard University Press, 1938); Peter F. Drucker, *Management* (Harper and Row, 1974). Barnardovo priznavanje človeških odnosov je dodalo pomembno razsežnost, ki je bila v prejšnjih seznamih zanemarjena.
9. Glej na primer: George Romney, »A Businessman in a Political Jungle«, *Fortune*, april 1964; Michael Blumenthal, »Candid Reflections of a Businessman in Washington«, *Fortune*, 29. januar 1979;

OPOMBE

1. V nasprotju z upravljanjem strukturiranih hierarhij, za katero je primerna prispodoba tradicionalne nogometne tekme, v kateri si vsaka ekipa prizadeva zbrati čim večje število točk, si je organizirano anarhijo bolje predstavljati kot nogometno tekmo, ki se igra na okroglem igrišču, obdanem z goli; igralci občasno vstopajo in zapuščajo igrišče, na njem pa energično brcajo različne žoge različnih velikosti in oblik proti enemu ali drugemu голу ter se ocenjujejo in so ocenjeni po različnih in dvomnih sistemih točkovanja. Glej Michael Cohen in James March, *Leadership and Ambiguity* (McGraw-Hill, 1974).
2. Selma J. Mushkin, Frank H. Sandifer in Sally Familton, *Current Status of Public Management* (Public Services Laboratory, Georgetown University, 1978), str. 10.
3. Prav tam, str. 11.
4. Čeprav je Woodrow Wilson pogosto označen za avtorja, ki je vzpostavil popol-

- Donald Rumsfeld, »A Politician Turned Executive«, *Fortune*, 10. september 1979; George Shultz, »The Ambitions Interface«, *Harvard Business Review* (november/december 1979).
10. John T. Dunlop, »Public Management« (osnutek neobjavljenega članka in predloga, poletje 1979).
 11. Hal G. Rainey, Robert W. Backoff in Charles N. Levine, »Primerjava javnih in zasebnih organizacij«, *Pub. Adm. Rev.* (marec/april 1976).
 12. Richard E. Neustadt, »American Presidents and Corporate Executives« (prispevek, pripravljen za srečanje odbora za predsedniško upravljanje Nacionalne akademije za javno upravo, 7. in 8. oktober 1979).
 13. *The Federalists Papers*, št. 51. Beseda »department« je bila prevedena kot »veja«, kar je bil tudi njen pomen v izvirnih dokumentih.
 14. Zaradi nepriznavanja dejstva delitve so nekateri opazovalci od enega primera podobnosti med javnim in zasebnim preskočili na splošne trditve o podobnosti med javnimi in zasebnimi ustanovami ali upravljanjem. Glej na primer Michael Murray, »Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay«, *Pub. Adm. Rev.* (julij/avgust 1975).
 15. Ti primeri so vzeti iz Bruce Scott, »American Motors Corporation« (*Intercollegiate Case Clearing House* #9-364-001); Charles B. Weigle s sodelovanjem C. Rolanda Christensena, »American Motors Corporation II« (*Intercollegiate Case Clearing House* #6-372-350); Thomas R. Hitchner in Jacob Lew pod nadzorom Philipa B. Heymann in Stephen B. Hitchnerja, »Douglas Costle and the EPA (A)« (Kennedy School of Government Case #C94-78-216); ter Jacob Lew in Stephen B. Hitchner, »Douglas Costle and the EPA (B)« (Kennedy School of Government Case #C96-78-217). Joseph Bower, »Učinkovito javno upravljanje«, *Harvard Business Review* (marec/april 1977).
 16. Priročnik za vlado ZDA (1978/1979), str. 507.
 17. Kenneth R. Andrews, *The Concept of Corporate Strategy* (Dow Jones-Irwin, 1971), str. 28.
 18. Rumsfeld, op. cit., str. 92.
 19. Blumenthal, nav. delo, str. 39.
 20. Shultz, nav. delo, str. 95.
 21. Blumenthal, nav. delo, str. 36.
 22. Rumsfeld, nav. delo, str. 90.
 23. Shultz, nav. delo, str. 95.
 24. Primeri, ki jih je razvil program javnega upravljanja Univerze v Bostonu, ponujajo obetaven začetek v tej smeri.
 25. Alfred Chandler, *Vidna roka* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, Belknap Press, 1977).
 26. Rufus Miles, »The Search for Identity of Graduate Schools of Public Affairs«, *Pub. Adm. Rev.* (november 1967).
 27. Chandler, op. cit., str. 277–279. Upravljanje: Research Conducted by or Supported by Federal Agencies (Public Services Laboratory, Georgetown University, 1978), str. 10.

Birokracija na ravni ulice: kritična vloga uličnih birokratov

Michael Lipsky

Zaposleni v javnih službah imajo trenutno v ameriški družbi zelo pomemben položaj. Čeprav jih običajno obravnavamo kot nižje rangirane uslužbenke, pa dejavnosti večine javnih uslužbencev dejansko predstavljajo storitve, ki jih »zagotavlja« vlada. Poleg tega posamezne odločitve teh delavcev skupaj tvorijo politiko organa. Ne glede na to, ali je vladna politika namenjena zagotavljanju dobrin, na primer socialnega varstva ali javnih stanovanj ali podeljevanju statusa, na primer kriminalca ali duševno bolnika, so diskrecijska dejanja javnih uslužbencev ugodnosti in sankcije vladnih programov ali določajo dostop do vladnih pravic in ugodnosti. Večina državljanov se z vlado (če se z njo sploh srečujejo) ne srečuje prek pisem kongresnikom ali udeležbe na sestankih šolskega sveta, temveč prek učiteljev in učiteljev svojih otrok ter prek policista na vogalu ali v patrolnem avtomobilu. Vsako tovrstno srečanje je primer izvajanja politike.

Zaposleni v javnih službah, ki so pri svojem delu v neposrednem stiku z državljani in imajo pri opravljanju svojega dela precejšnjo diskrecijsko pravico, se v tej študiji imenujejo ulični birokrati. Javni organi, ki zaposlujejo veliko število birokratov na ravni ulice glede na število zaposlenih, se imenujejo birokracije na ravni ulice. Tipični birokrati na ravni ulice so učitelji, policisti in drugi uslužbenci organov pregona, socialni delavci, sodniki, državni odvorniki in drugi sodni uradniki, zdravstveni delavci in številni drugi javni uslužbenci, ki

omogočajo dostop do vladnih programov in z njimi opravljajo storitve. Ljudje, ki delajo na teh delovnih mestih, imajo običajno veliko skupnega, saj se srečujejo z analitično podobnimi delovnimi pogoji.¹

Način, na katerega birokrati na ravni ulice zagotavljajo ugodnosti in sankcije, strukturira in razmejuje življenja in priložnosti ljudi. Ti načini usmerjajo in zagotavljajo družbeni (in politični) kontekst, v katerem ljudje delujejo. Tako vsako razširitev ugodnosti storitev spremlja razširitev državnega vpliva in nadzora. Ulični birokrati so kot izvajalci javnega reda in miru v središču političnih polemik. Nenehno jih razdvajajo zahteve prejemnikov storitev po izboljšanju učinkovitosti in odzivnosti ter zahteve skupin državljanov po izboljšanju uspešnosti in učinkovitosti vladnih storitev. Ker plače uličnih birokratov predstavljajo pomemben delež neobrambnih vladnih izdatkov, se vsi dvomi o višini vladnih proračunov hitro prenesejo v pomisleke o obsegu in vsebini teh javnih storitev. Poleg tega so zaposleni v javnih službah razširili in vedno bolj utrjevali svojo kolektivno moč, tako da so v sporih glede obsega javnih storitev postali pomembna neodvisna sila pri reševanju sporov, ki vplivajo na njihov status in položaj.

Ulični birokrati prevladujejo v političnih sporih o javnih storitvah iz dveh splošnih razlogov. Prvič, razprave o ustreznem obsegu in usmeritvi vladnih storitev so v bistvu razprave o obsegu in funkciji teh javnih uslužbencev. Drugič, birokrati na ravni ulice imajo velik vpliv na skupnost. Določajo upravičenost državljanov do državnih ugodnosti in sankcij. Nadzorujejo obravnavo (storitve), ki so je državljani deležni v teh programih. Tako birokrati na ulični ravni na neki način posredno posredujejo vidike ustavnega razmerja državljanov do države. Skratka, imajo v rokah ključ do razsežnosti državljanstva.

Vir: Prepisano iz publikacije *Street-Level Bureaucracy*: Lipsky, © 1980 Russell Sage Foundation. Uporabljeno z dovoljenjem Fundacije Russell Sage.

Spor o obsegu in vsebini javnih storitev

V svetu izkušenj dojemamo učitelje, socialne delavce in policiste kot člane ločeno organiziranih in motiviranih javnih agencij. Tako je tudi z več vidikov. Če pa javne uslužbenke razdelimo glede na to, ali so v neposrednem stiku z državljanji in ali odločajo o pomembnih vidikih njihovega življenja, vidimo, da ima velik delež in ogromno število javnih uslužbencev te značilnosti dela. Predstavljajo velik del vseh javnih uslužbencev, ki delajo na področju notranjih zadev. Državne in lokalne oblasti zaposlujejo približno 3,7 milijona ljudi v lokalnih šolah, več kot 500.000 ljudi v policijskih dejavnostih in več kot 300.000 ljudi v javnem socialnem varstvu. Zaposleni v javnih šolah predstavljajo več kot polovico vseh zaposlenih v lokalnih upravah. Delo učiteljev predstavlja približno dve tretjini izobraževalnega osebja, številni preostali pa so nekdanji učitelji, zaposleni v upravi, ali socialni delavci, psihologi in knjižničarji, ki zagotavljajo neposredne storitve v šolah. Od 3,2 milijona javnih uslužbencev lokalnih oblasti, ki niso zaposleni v izobraževanju, jih približno 14 odstotkov dela kot policisti. Eno od šestnajstih delovnih mest v državni in lokalni upravi, ki ni povezano z izobraževanjem, opravljajo javni uslužbenci na področju socialnega varstva.² Na tem in drugih področjih večino delovnih mest opravljajo ljudje, ki so odgovorni za sodelovanje z državljanji.

Drugi birokrati na ravni ulice predstavljajo pomemben del preostalega osebja v lokalni upravi. Čeprav ameriški urad za popis prebivalstva ne navaja razčlenitev drugih delovnih mest, ki bi bile primerne za naše namene, lahko domnevamo, da veliko od 1,1 milijona zdravstvenih delavcev,³ večina od 5000 odvetnikov v javnih službah,⁴ veliko zaposlenih v različnih sodnih sistemih in drugih javnih uslužbencev prav tako opravlja delo birokratov na ravni ulice. Nekatera večja mesta v državi zaposlujejo osupljivo število birokratov na ravni ulice. Na primer, 26.680 šolskih

učiteljev v Chicagu je več kot prebivalcev številnih predmestij Chicaga.⁵

Drugo merilo pomembnosti birokratov na ravni ulice pri zaposlovanju v javnem sektorju je višina javnih sredstev, namenjenih za njihovo plačevanje. Od vseh plač v lokalnih oblasteh je bilo leta 1973 več kot polovica namenjena javnemu šolstvu. Skoraj 80 odstotkov teh sredstev je bilo porabljenih za plače učnega osebja. Plače policistov so predstavljale približno šestino plač v lokalnem javnem sektorju, ki niso bile namenjene izobraževanju.⁶

V zadnjih 25 letih se je število javnih uslužbencev v veliki meri povečalo v vrstah uličnih birokratov. Od leta 1955 do leta 1975 se je število zaposlenih v državni upravi več kot podvojilo, predvsem zato, ker se je zaradi povojnega baby booma in naraščajočega števila ostarelih, odvisnih državljanov povečalo število državnih in lokalnih dejavnosti na področju izobraževanja, zdravstva in javnega blagostanja.

Birokracija na ravni ulice je izjemno delovno intenzivna. Njihova dejavnost je zagotavljanje storitev prek ljudi, stroški poslovanja takšnih agencij pa odražajo njihovo odvisnost od plačanih delavcev. Tako gre večina vsega, kar država porabi za izobraževanje, policijo ali druge socialne storitve (seveda poleg vzdrževanja dohodka ali v primeru zaporov vzdrževanja zapornikov), neposredno za plačilo uličnih birokratov. V velikih mestih se na primer več kot 90 odstotkov izdatkov za policijo porabi za plače.⁸

Ne le da plače uradnikov, ki delajo na terenu, predstavljajo velik del stroškov javnih storitev, ampak se je sčasoma povečal tudi obseg javnih storitev, v katerih so zaposleni uradniki, ki delajo na terenu. Za dobrodelnost so bile nekoč odgovorne zasebne agencije. Zdaj za dohodkovne potrebe revnih skrbi zvezna vlada. Javni sektor je prevzel odgovornosti, ki so jih prej opravljale zasebne organizacije na tako različnih in ključnih področjih, kot so policija, izobraževanje in zdravstvo. Poleg tega je vlada na vseh teh področjih ne le izpodrinila zasebne organizacije, ampak tudi razširila obseg odgovornosti javnih organizacij. To se kaže v povečanih pričakovanjih jav-

nosti glede varnosti in javne zaščite, razširitvi odgovornosti v šolah na skrb za razvoj dojenčkov in mladostnikov ter v zahtevah javnosti po dostopnih zdravstvenih storitvah.⁹

Javna varnost, javno zdravje in javno izobraževanje so morda še vedno nedosegljivi družbeni cilji, vendar so se v zadnjem stoletju spremenili v področja, za katera je aktivno odgovorna vlada. Zaradi preoblikovanja javne odgovornosti na področju socialnega varstva so nekateri priznali, da je to, kar ljudje v sodobni ameriški družbi »imajo«, pogosto lahko sestavljeno predvsem iz njihovih zahtevkov do vladne »velikodušnosti« in da je treba zahtevke do te »nove lastnine« zaščititi kot pravico državljanov.¹⁰ Birokrati na ravni ulice imajo pri teh pravicah državljanov ključno vlogo. S storitvami neposredno zagotavljajo javne koristi ali pa posredujejo med državljanji in njihovimi novimi, vendar nikakor ne varnimi posestmi.

Bolj ko so ljudje revni, večji vpliv imajo na njih ulični birokrati. Ti javni uslužbenci so namreč v takšnem položaju, da jih lahko štejemo za del problema revščine. Poglejmo prejemnico socialne pomoči, ki živi v javnem stanovanju in išče pomoč odvetnika, da bi sina ponovno vključila v šolo. Zaradi pogostih srečanj s policijo je bil izključen. Ujeta je v mrežo uličnih birokratov z nasprotujočimi si usmeritvami do nje, ki delujejo v njenem »interesu« in »javnem interesu«.¹¹

Ljudje, ki ne morejo kupiti storitev v zasebnem sektorju, jih morajo poiskati pri vladi, če jih sploh želijo dobiti. Dejansko se kot znak družbenega napredka šteje, da je revnim ljudem omogočen dostop do storitev, če so preveč revni, da bi jih plačali.

Ko si torej socialni delavci prizadevajo izboljšati težave revnih, pogosto končajo z razpravo o statusu uličnih birokratov. Delavci socialnega skrbstva si prizadevajo ločiti zagotavljanje storitev od odločanja o izplačilu podpore ali pa oblikujejo sistem negativnega dohodka, ki bi odpravil socialne delavce pri dodeljevanju socialne pomoči. Težave z zaostanki na sodiščih se rešujejo s predlogi za povečanje števila sodnikov. Spoznanje, da razvoj v zgodnjem otroštvu v veliki meri določa možnosti za poznejše do-

sežke, vodi k razvoju novih programov (kot je Head Start) v uveljavljenih institucijah in zunaj njih, da se zagotovijo bogatejše izkušnje v zgodnjem otroštvu.

V šestdesetih in zgodnjih sedemdesetih letih prejšnjega stoletja je bil način vladnega odziva na družbene probleme ta, da so jih reševali birokrati z ulice. Ali so revni ljudje prikrajšani za enak dostop do sodišč? Zagotovite jim odvetnike. Enak dostop do zdravstvenega varstva? Ustanovite klinike v soseskah. Možnost izobraževanja? Razvijte programe za obogatitev predšolske vzgoje. Veliko lažje in manj moteče je razviti zaposlitev za birokrate z ulice kot pa zmanjšati dohodkovno neenakost.

V zadnjih letih so imeli javni uslužbenci veliko koristi od povečanja javne porabe za birokracijo na ravni ulice.¹² Plače so se z neustreznih povečale na spoštovanja vredne in celo zaželene. Medtem pa so si javni uslužbenci, z birokrati na čelu, z razvojem sindikatov in sindikatom podobnih združenj zagotovili nadzor nad svojim delovnim okoljem brez primere.¹³ Učitelji in drugo pedagoško osebje so na primer pogosto lahko ohranili svoje položaje in celo povečali število, čeprav so šole vse pogostejše tarča napadov zaradi svojih stroškov za davkoplačevalce. Delež učnega osebja v šolah se je še naprej povečeval kljub zmanjševanju števila šoloobveznih otrok.¹⁴ Ta razvoj dopolnjuje splošno javno podporo mnenju, da so nekateri ulični birokrati, kot so učitelji in policisti, potrebni za zdravo družbo.¹⁵

Finančna kriza, ki je prizadela številna mesta, zlasti New York ter pred kratkim Cleveland in Newark, je bila priložnost za oceno sposobnosti javnih uslužbencev, da obdržijo svoja delovna mesta kljub velikim pritiskom. Ker je velik del občinskih proračunov sestavljen iz neprilagodljivih, predpisanih stroškov za servisiranje dolga, pokojninske načrte in druge prejemke osebja, pogodbeno obvezna povišanja plač, obveznosti za investicijske izdatke, nakup energije in tako naprej je treba »zalogo«, ki jo je mogoče odstraniti iz občinskih proračunov, iskati v storitvenem sektorju, kjer je večina izdat-

kov običajno namenjena plačam. Čeprav je bilo v tem kriznem obdobju odpuščenih veliko javnih uslužbencev, je pomembno, da so zaposleni v javnih službah pogosto lahko lobirali, se pogajali in prepričevali, da bi zmanjšali to zmanjševanje števila zaposlenih.¹⁶ Pri tem jih podpira javnost, ki se boji zmanjšanja števila policistov na ulicah in je ogorčena zaradi bolj umazanih ulic zaradi manjšega števila odvozov smeti. Podpirajo jih družine, katerih otroci bodo v primeru odpustitve učiteljev deležni slabšega pouka s strani manjšega števila strokovnjakov kot v preteklosti. Njihovim argumentom ne škodi niti to, da številni javni uslužbenci in njihovi sorodniki volijo v mestu, ki razmišlja o zmanjšanju števila zaposlenih.¹⁷

Rast storitvenega sektorja predstavlja najbolj oddaljen domet socialne države. Storitveni sektor prodira na vsa področja človekovih potreb, kot so prepoznane in opredeljene, in raste znotraj vsakega prepoznanega področja. To ne pomeni, da so potrebe zadovoljene, temveč le, da storitvena država prestopa meje med javno odgovornostjo in zasebnimi zadevami. Fiskalna kriza mest se osredotoča na storitveni sektor in v temelju izpodbija prednostne naloge storitvene države v okviru sedanjega dojemanja pomanjkanja. Liberalci so se zdaj pridružili fiskalnim konservativcem pri izpodbijanju zagotavljanja storitev. Tega ne počnejo neposredno, saj se sprašujejo, ali so javne storitve in odgovornosti, razvite v tem stoletju, primerne. Namesto tega to počnejo na način, da trdijo, da naraščanje števila javnih uslužbencev in njihove očitno nepovratne zahteve po prihodkih ogrožajo avtonomijo, prožnost in blaginjo politične ureditve. Razprave o ustreznem obsegu storitev se soočajo z nevarnostjo, da jih bodo preglasili izzivi za celotno strukturo socialnih storitev z vidika neuravnoteženih javnih proračunov.

Konflikt v zvezi z interakcijami z državljani

Trdil sem, da birokrati z ulice povzročajo spore, ker jih je treba obravnavati, če želimo spremeniti politiko. Drugi razlog, zakaj so bi-

rokrati na ravni ulice običajno v središču javnih polemik, je neposrednost njihovih stikov z državljani in njihov vpliv na življenje ljudi. Politika, ki jo vodijo uradniki, je najpogosteje neposredna in osebna. Običajno sprejemajo odločitve na kraju samem (čeprav se včasih trudijo, da jih ne bi), njihove odločitve pa so v celoti osredotočene na posameznika. V nasprotju s tem lahko program urbane preno-ve uniči sosesko ter jo nadomesti in zamenja z novimi stanovanji in drugačnimi ljudmi, vendar je bila politika dolgotrajna, imela je več različnih faz in se je običajno odvijala v arenah, ki so daleč od vsakdanjega življenja prebivalcev soseske. Odločitve birokratov na ravni ulice so po navadi tako redistributivne kot tudi alokacijske. Z določanjem upravičenosti do ugodnosti povečujejo pravice nekaterih državljanov do državnih dobrin in storitev na račun splošnih davkoplačevalcev in tistih, katerih pravice so zavržene. S povečevanjem ali zmanjševanjem dostopnosti prejemkov za skupine prejemnikov z nizkimi dohodki posredno urejajo stopnjo prerazporeditve, ki jo bodo plačali premožnejši sektorji.

Na drugi strani pa birokrati na ravni ulice sprejemajo odločitve o ljudeh, ki vplivajo na njihove življenjske možnosti. Če nekoga označijo ali obravnavajo kot prejemnika socialne pomoči, mladoletnega prestopnika ali uspešnega posameznika, to vpliva na odnose drugih do te osebe in tudi na njeno samovrednotenje. Tako se začne (ali nadaljuje) družbeni proces, iz katerega sklepamo, da je vzrok za številne samouresničuje se prerokbe. Otrok, ki je ocenjen kot mladoletni prestopnik, razvije takšno samopodobo in je uvrščen v skupino z drugimi »prestopniki«, kar poveča možnosti, da bo prevzel vedenje, za katero se je mislilo, da je bilo najprej začetno. Otroci, za katere je učitelj menil, da so bogato obdarjeni z učnimi sposobnostmi, se naučijo več kot vrstniki z enako inteligenco, za katere se ni mislilo, da so boljši.¹⁸ Prejemniki socialne pomoči najdejo ali sprejmejo slabše stanovanje kot tisti z enakim razpoložljivim dohodkom, ki niso prejemniki pomoči.¹⁹

Značilnost delovnega okolja birokratov z ulice je, da se morajo soočiti z osebnimi odzivi strank na svoje odločitve, ne glede na to,

kako se spopadajo z njihovimi posledicami. Reči, da okrepi uličnih birokratov vplivajo na samooceno ljudi, pomeni reči, da se ljudje odzivajo na politiko. To ni omejeno izključno na podzavestne procese. Stranke uličnih birokratov se jezno odzivajo na resnične ali zaznane krivice, razvijajo strategije, da bi se prikupile delavcem, delujejo hvaležno in vzneseno ali mračno in pasivno kot odziv na odločitve uličnih birokratov. Eno je, če telefonsko podjetje, urad za motorna vozila ali drugi državni organi, katerih uslužbenci ne poznajo osebnih okoliščin zahtevka ali prošnje, z vami ravna malomarno in rutinsko. Povsem nekaj drugega pa je, če te nekdo, s katerim se neposredno pogovarjaš in od katerega pričakuješ vsaj odprto in naklonjeno obravnavo, premeša, razvrsti in obravnava »birokratsko« (v slabšalnem smislu). Skratka, realnost dela uličnih birokratov bi bila težko bolj oddaljena od birokratskega ideala neosebne odmaknjenosti pri odločanju.²⁰ Nasprotno, v uličnih birokracijah se objekti kritičnih odločitev – ljudje – dejansko spreminjajo kot posledica odločitev.

Ulični birokrati so prav tako v središču odzivov državljanov, saj njihova diskrecijska pravica omogoča, da se odzovejo ugodno v imenu ljudi. Njihova splošna in razpršena obveznost do »javnega interesa« omogoča, da se razvija upanje, da bo posamezni uslužbenec do stranke ravnal dobrohotno ali naklonjeno. Tako v svetu velikih in neosebnih agencij, ki imajo očitno v rokah ključne do pomembnih ugodnosti, sankcij in priložnosti, dvoumnost opredelitev dela ohranja upanje na prijatelja na sodišču. Ta razprava pomaga razložiti, zakaj so birokracije na ulični ravni na ravni zagotavljanja posameznih storitev še vedno sporne. Hkrati pa posebna narava zagotavljanja vladnih storitev prek uličnih birokratov pomaga pojasniti, zakaj so ulični birokrati očitno glavni predmet skupnostnih sporov v sedanjem obdobju in zakaj bodo verjetno ostali predmet teh sporov tudi v bližnji prihodnosti. Ni naključje, da so bili od leta 1964 najostrejši konflikti v skupnosti osredotočeni na šole in policijske oddelke ter na odzivnost zdravstvenih in socialnih agencij in ustanov.²¹ To so mesta, kjer

se zagotavljajo javne ugodnosti in sankcije. V njih se sprejemajo individualne odločitve o ravnanju z državljani, zato so tudi glavne tarče protestov. Kot pojasnjujeta Frances Fox Piven in Richard Cloward:

... ljudje doživljajo pomanjkanje in zatiranje v konkretnem okolju in ne kot končni produkt velikih in abstraktnih procesov, in prav konkretne izkušnje oblikujejo njihovo nezadovoljstvo v konkretne pritožbe proti konkretnim ciljem. /.../ Ljudje, ki prejemajo pomoč, [na primer] izkusijo mizerne čakalnice, nadzornika ali delavca, ki vodi zadevo, in pomoč. Ne doživljajo ameriške politike socialnega varstva. /.../ Z drugimi besedami, vsakodnevne izkušnje ljudi so tiste, ki oblikujejo njihove pritožbe, določajo mero njihovih zahtev in opozarjajo na cilje njihove jeze.²²

Medtem ko ljudje te birokracije doživljajo kot posamezniki, so šole, okrožnice ali klinike v soseskah kraji, kjer se politika o posameznikih organizira kolektivno. Te upravne ureditve državljanom nakazujejo možnost, da bo nadzor nad njihovimi strukturami ali vsaj vplivanje nanje vplivalo na kakovost obravnave posameznikov. Tako imamo dva pogoja za uspešna prizadevanja za organiziranje skupnosti: upanje in verjetnost, da bodo posamezniki, ki sodelujejo v skupinskem delovanju, lahko imeli koristi, ter viden, dostopen in krivdo nosilec kolektivne tarče.²³

Tudi delovanje skupnosti, ki se osredotoča na ulično birokracijo, je očitno motivirano s skrbjo za značaj skupnosti. Prevladujoče institucije v skupnostih pomagajo oblikovati identiteto skupnosti. Lahko se odzivajo na prevladujočo skupino skupnosti (to je bila tradicionalna vloga srednjih šol v Bostonu) ali pa se ne odzivajo in nasprotujejo predstavam o skupnosti in identiteti, ki jih podpirajo prebivalci, kot v primeru šol, ki zanemarijajo špansko dediščino pomembne manjšine. Ne glede na to, ali ljudi motivirajo posebne pritožbe ali bolj razpršeni pomisleki, ki postanejo usmerjeni proti skupnostnim institucijam, lahko njihovo osredotočenost pri protestiranju proti ukrepi uličnih birokracij pripišemo poznavanju agencije, njeni ključni vlogi pri dobrobiti skupnosti in do-

jemanju na neki ravni, da te institucije niso dovolj odgovorne do ljudi, ki jim služijo. Nazadnje, ulični birokrati imajo ključno vlogo pri uravnavanju stopnje sodobnih konfliktov zaradi svoje vloge nosilcev družbenega nadzora. Državlani, ki prejemajo javne ugodnosti, so v interakciji z javnimi agenti, ki od njih zahtevajo določeno vedenje. Predvideti morajo zahteve teh javnih agentov, prosilci pa morajo prilagoditi svoja dejanja in razviti primeren odnos tako do storitev, ki jih prejemajo, kot tudi do samih birokratov na ulični ravni. Učitelji v drugih interakcijah posredujejo in uveljavljajo pričakovanja o ustreznem odnosu do šolanja, sebe in učinkovitosti. Policisti posredujejo pričakovanja o javnem vedenju in avtoriteti. Socialni delavci posredujejo pričakovanja glede javnih dajatev in statusa prejemnikov. Funkcija družbenega nadzora birokratov na ulični ravni zahteva komentar v razpravi o položaju delavcev javnih služb v širši družbi. Sektor javnih storitev ima ključno vlogo pri blaženju vpliva gospodarskega sistema na tiste, ki niso njegovi glavni upravičenci, in pri spodbujanju ljudi, da sprejmejo zanemarjanje ali neustreznost primarnih gospodarskih in družbenih institucij. Policija, sodišča in zapori imajo očitno takšno vlogo pri obravnavi narkomanov, malih tatov, roparjev in drugih, katerih vedenje do družbe je povezano z njihovim ekonomskim položajem. Enako vlogo imajo tudi šole pri socializaciji prebivalstva v zvezi z gospodarskim redom in verjetnimi možnostmi različnih slojev prebivalstva. Programi javne podpore in zaposlovanja se širijo, da bi ublažili posledice brezposelnosti ali zmanjšali pojavnost nezadovoljstva; krčijo se, ko se zaposlitvene možnosti izboljšajo. Poleg tega so zasnovani in se izvajajo tako, da posredujejo sporočilo, da se je treba izogibati statusu blaginje in da je delo, četudi slabo nagrajeno, boljše od državne pomoči. Dva roba javne politike lahko opazimo tudi v »vojni proti revščini«, kjer so javne koristi socialnih storitev in skupnostnih ukrepov vlagale v sosedske institucije z ugodnostmi, za katere so se lahko potegovali potencialni nespোরazumi, navadni državljani pa so lahko razvili odvisnost.²⁴

Kar je za nekatere najvišji vrh države blaginje, je za druge najdaljša razširitev družbenega nadzora. Ulični birokrati so deloma v središču polemik, ker imajo to dvojno vlogo. Reforma socialnega varstva temelji na nesoglasjih glede tega, ali naj se odpravi strog nadzor nad vlogami za socialno pomoč, da bi se zmanjšali upravni stroški in nadlegovanje prejemnikov, ali naj se nadzor poveča v imenu nadzora nad zlorabami in preprečevanja izkoriščanja prejemnikov socialne pomoči. Politika kaznovanja mladoletnikov in duševnega zdravlja je temeljila na sporih o tem, ali je zaželeno ukiniti velike ustanove v imenu stroškovne učinkovitosti in rehabilitacije ali ohraniti strog nadzor, da bi se izognili stroškom izpuščanja nepokvarjenih »deviantov« na prostost. Skratka, ulični birokrati so v središču sporov tudi zato, ker razdeljena javnost meni, da sta družbeni nadzor v imenu javnega reda in sprejemanje *statusa quo* družbena cilja, s katerima bi posegali predlogi za zmanjšanje vloge uličnih birokratov (ukinitve pregledov za socialno pomoč, zmanjšanje števila osebja za pogojne izpuste, dekriminizacija marihuane).

Javna polemika se osredotoča tudi na ustrezno vrsto družbenega nadzora. Trenutne razprave v politiki kazenskih sankcij, ki se nanašajo na samodejno izrekanje kazni in »strog« pogled na kaznovanje ali bolj rehabilitacijske usmeritve, odražajo spor o stopnji strogosti pri upravljanju zaporniške populacije. Tudi v izobraževalni praksi je javnost razdeljena glede primernosti liberalne disciplinske politike in prožnejšega poučevanja ali kaznovalne discipline in bolj togih, tradicionalnih pristopov. »Medikalizacija« odklonov, pri kateri se domneva, da je moteče vedenje razlog za posredovanje zdravnika in ne disciplinskega delavca, je še eno področje, na katerem se pojavljajo polemike o ustreznosti vrsti družbenega nadzora.

Z vidika državljanov so vloge uličnih birokratov enako obsežne kot funkcije vlade in intenzivno izkušene, saj vsakodnevne rutine od njih zahtevajo interakcijo z uličnimi ministri za izobraževanje, reševanje sporov in zdravstvene storitve. Ulični birokrati sku-

paj absorbirajo velik delež javnih sredstev in postanejo središče upanja družbe po zdravem ravnovesju med zagotavljanjem javnih storitev in razumnim bremenom javnih izdatkov. Kot posamezniki predstavljajo upanje državljanov na pošteno in učinkovito obravnavo s strani vlade, čeprav lahko jasno vidijo omejitve učinkovitega posredovanja in odzivnosti, ki jih povzroča množična obdelava podatkov.

OPOMBE

1. Te opredelitve so analitične. Ne osredotočajo se na nominalne poklicne vloge, temveč na značilnosti posameznih delovnih situacij. Tako vsi birokrati na ravni ulice ne delajo za birokracijo na ravni ulice [na primer strokovnjak za selitev (vrsta birokrata na ravni ulice) lahko dela za organ za urbano prenovo, katere zaposleni so večinoma načrtovalci, gradbeniki in drugi tehniki]. Nasprotno pa vsi zaposleni v uličnih birokracijah niso ulični birokrati (na primer referenti v zunanjem oddelku ali policisti, ki opravljajo rutinske naloge). Koncept ulične birokracije je bil prvotno predlagan v prispevku »Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy«, ki je bil pripravljen za letno srečanje Ameriškega združenja za politične vede leta 1969. Kasneje je bil popravljen in objavljen v knjigi Willis Hawleyja in Michaela Lipskega *Theoretical Perspectives on Urban Politics* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1977), str. 196–213.
2. U. S. Bureau of the Census, *Public Employment in 1973*, Series GE 73, no. 1 (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1974), str. 9, predstavljeno v Alan Baker in Barbara Grouby, »Employment and Payrolls of State and Local Governments, by Function« (Washington D. C.: International City Managers Association, 1975), str. 109–112, tabela 4/3; Marianne Stein Kah, »City Employment and Payrolls: 1975« *Municipal Year Book*, 1977 (Washington, D. C.: International City Managers Association, 1977), str. 173–179. Te številke so bile prilagojene tako, da predstavljajo ekvivalente polnega delovnega časa. Za ocenjevanje javnih obveznosti pri zagotavljanju storitev so ekvivalenti polnega delovnega časa ustrežnejši statistični podatki kot podatki o skupni zaposlenosti, ki štejejo številne zaposlene s krajšim delovnim časom.
3. Jeffrey H. Galper, *The Politics of Social Services* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1975), str. 56.
4. Lois Forer, *Death of the Law* (New York: McKay, 1975), str. 191.
5. *The New York Times*, 4. april 1976, str. 22.
6. Baker in Grouby, op. cit.
7. *The New York Times*, 10. julij 1977, str. F13. 8. V štirih mestih z več kot milijon prebivalci, ki so sodelovala v raziskavi *Municipal Year Book*, je bil delež izdatkov za osebje v skupnih izdatkih policijskih oddelkov v povprečju 94-odstoten in ni presegel 86 odstotkov. Mesta z manjšim številom prebivalcev so pokazala podobne težnje. Ta opažanja izhajajo iz David Lewin, »Expenditure, Compensation, and Employment Data in Police, Fire, and Refuse Collection and Disposal Departments«, *Municipal Year Book*, 1975, str. 39–98, tabela 1/21. Vendar so bila odstopanja veliko večja v manj naseljenih mestih zaradi manjših osnovnih števil in dejstva, da se pri kapitalskih naložbah mest z manjšimi osnovami razmerje med osebjem in skupnimi izdatki hitreje spremeni. Da javni izdatki za ulično birokracijo pripadajo posameznikom predvsem v obliki plač, je mogoče dokazati tudi na primeru izobraževanja. Na primer, več kot 73 odstotkov vseh nekapitalskih izdatkov za izobraževanje znotraj standardnih metropolitanskih statističnih območij gre za osebne storitve (tj. plače). Glej *Government Finances*, Number 1, *Finances of School Districts*, 1972 U. S. Census of Government (Bureau of the Census, Social and Economic Statistics Administration, U. S. Department of Commerce), tabela 4.

9. Številni analitiki so razpravljali o vse večji vlogi storitev v gospodarstvu. Glej Daniel Bell, *The Coming of the Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting* (New York: Basic Books, 1973); Alan Gartner in Frank Reissman, *The Service Society and the Consumer Vanguard* (New York: Harper and Row, 1974); Victor Fuchs, *The Service Economy* (New York: Columbia University Press, 1968). O spremembah na področju javne blaginje glej Gilbert Steiner, *Social Insecurity* (Chicago: Rand McNally, 1966), kap. 1; o javni varnosti glej Allan Silver, »The Demand for Order in Civil Society«, v: *The Police*: Allen Silver, Allianz: »Silver Silver«, Allianz, str. David Bordua (New York: John Wiley, 1967), str. 1–24.
10. Charles Reich, »The New Property«, *Yale Law Journal* 72 (april 1964): str. 733–787.
11. Carl Hosticka, »Legal Services Lawyers Encounter Clients: A Study in Street-Level Bureaucracy« (doktorska disertacija, Massachusetts Institute of Technology, 1976), str. 11–13.
12. Glej prepričljiv esej Frances Piven, v katerem trdi, da so bili delavci socialnih služb glavni upravičenci zveznih programov, ki so se v šestdesetih letih prejšnjega stoletja ukvarjali z mesti in revnimi ljudmi. Piven, »The Urban Crisis: Who Got What and Why«, v: Richard Cloward in Piven, *The Politics of Turmoil* (New York: Vintage Books, 1972), str. 314–351.
13. J. Joseph Loewenberg in Michael H. Moskow, eds., *Collective Bargaining in Government* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1972); A. Laurence Chikering, ed., *Public Employee Unions* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1976); Margaret Levi, *Bureaucratic Insurgency* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977).
14. Upad je posledica manjše rodnosti in periodičnosti v številu šoloobveznega prebivalstva, ki je bila prvotno posledica eksplozije rojstev po drugi svetovni vojni. Glej Baker in Grouby, op. cit., str. 109 in naslednje, o razmerjih storilnosti.
15. Ta perspektiva velja tudi v sedanjem obdobju. Vendar so kot odziv na to težnjo dobili podporo programi, ki bi odpravili posrednike in izvajalce storitev, kot so negativna obdavčitev dohodka in stanovanjski dodatki. Zaradi fiskalnega pomanjkanja so se v javnosti pojavila vprašanja o mejni koristnosti nekaterih od teh storitev.
16. Poglejmo newyorške policiste, ki so oktobra 1976 privolili v neplačano nadurno delo, da ne bi prišlo do odprave novincev (*The New York Times*, 24. oktober 1976, str. 24).
17. Ni boljšega dokaza o moči organiziranih delavcev v storitvenih dejavnostih in njihovi podpori s strani ustreznih interesov kot to, da je newyorška državna skupščina odpravila veto guvernerja Hughja Careyja na t. i. Staviskyjev zakon. Ta zakon, ki je bil napisan v obdobju velike skrbi za zmanjšanje newyorškega proračuna, je od mesta zahteval, da v treh letih po fiskalnem zlomu za izobraževanje ne sme porabiti nič manj kot v treh letih pred krizo, s čimer je še bolj zvezal roke mestnim finančnim menedžerjem (*The New York Times*, 4. april 1976, str. E6; ibid., 18. april 1976, str. E6).
18. Temeljno delo na tem področju je Robert Rosenthal in Lenore Jacobson, *Pygmalion in the Classroom* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1968).
19. Martin Rein, »Welfare and Housing«, *Joint Center Working Paper Series*, št. 4 (Cambridge Mass.: Joint Center for Urban Studies, pomlad 1971, rev. februar 1972).
20. O domnevnem pomenu birokratske zadržanosti pri obravnavi strank glej Peter Blau, *Exchange and Power in Social Life* (New York: John Wiley, 1964), str. 66.
21. Glej *National Advisory Commission on Civil Disorders*, Report (New York: Bantam, 1968); Peter Rossi in drugi, *Roots of Urban Discontent* (New York: John Wiley, 1974).

22. Frances Fox Piven in Richard Cloward, *Poor People's Movements* (New York: Pantheon, 1977), str. 20–21.
23. Michael Lipsky in Margaret Levi, »Community Organization as a Political Resource«, v: *People and Places in Urban Society*, ed. Harlan Hahn, Urban Affairs Annual Review, vol. 6 (Newbury Park, Kalifornija: Sage Publications, 1972), str. 175–199.
24. Glej razpravo Jamesa O'Connorja o »legitimnosti« in njegovo splošno tezo o vlogi državnega storitvenega sektorja v O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (New York: St. Martin's, 1973). O funkcijah družbenega nadzora v posameznih političnih sektorjih glej Samuel Bowles in Herbert Gintis, *Schooling in Capitalist America* (New York: Basic Books, 1976); Frances Fox Piven in Richard Cloward, *Regulating the Poor* (New York: Pantheon, 1971); Galper, op. cit.; Richard Quinney, *Criminology* (Boston: Little, Brown, 1975); Ira Katznelson, »Urban Counterrevolution«, v 1984 *Revisited*, ur. Robert P. Wolff (New York: Alfred Knopf, 1973), str. 139–164.

Oblikovanje javnega proračuna sredi negotovosti in nestabilnosti

Naomi Caiden

Svet proračuna, ki smo ga v zadnjih petdesetih letih, od nastopa keynesianske revolucije v javni ekonomiji in hitrega razvoja upravne države, dobro poznali, se zaradi novih in nepričakovanih dogodkov hitro spreminja. Znani mejniki se brišejo. Pravila proračunske igre se hitro spreminjajo in mnogim javnim organom grozi, da bodo izgubili svojo pot, če se ne bodo prilagodili novim razmeram. Ogrožena je verodostojnost varnega javnega financiranja, ki je bilo tako dolgo samoumevno. Gotovost in stabilnost se spreminjata v negotovost in nestabilnost.

Za proračunske postopke lahko rečemo, da jim stabilnost ustreza. Ker je sestavljanje proračuna povezano z oblikovanjem finančnih rezervacij za prihodnje dejavnosti, je odvisno od natančnega predvidevanja višine razpoložljivih prihodkov in stroškov odhodkov. V bolj zapletenih oblikah zahteva poznavanje prihodnjih rezultatov ali dosežkov, povezanih z danimi viri, po možnosti v daljšem časovnem obdobju. Proračunsko načrtovanje najbolje deluje tam, kjer so prilagoditve iz leta v leto zanemarljive, kjer je mogoče vnaprej sprejeti trdne zaveze za odhodke, kjer je nedavna preteklost dobro vodilo za neposredno prihodnost in kjer je mogoče rezultate enostavno in hitro oceniti.

Klasična proračunska teorija je skušala negotovosti ohraniti v mejah z vztrajanjem pri letnih proračunih (predvidevanje časovnega obdobja), proračunski enotnosti (vsi odhodki pod enim samim nadzorom), strogih odobritvah (preprečevanje nedovoljenih

sprememb) in pravočasni reviziji (preverjanje pretekle uspešnosti). Proračunski postopek je sam po sebi prinesel določeno mero stabilnosti in predvidljivosti, ki je prej v državnih finančah manjkala, vendar njegova prizadevanja za vzpostavitev reda nikoli niso mogla popolnoma prilagoditi sveta lastnim pravilom ali izključiti vseh negotovosti. Oblikovalci proračuna so se tradicionalno varovali pred presenečenji z neformalnimi strategijami, kot so podcenjevanje prihodkov in precenjevanje stroškov odhodkov ter omejevanje porabe v prvi polovici leta. K prilagajanju spremembam in večji predvidljivosti iz leta v leto so pripomogle tudi politike inkrementalizma ali rednega dopolnjevanja proračunske osnove. Običajno visoki prihodki so v mnogih jurisdikcijah zagotovili določeno mero redundance, ublažili negotovosti ter omogočili prožnost in popravljanje napak.

Zdaj se zdi, da tradicionalna sredstva za obvladovanje negotovosti niso ustrezna, negotovosti same pa se množijo v obsegu, kakršnega še ni bilo. Simptomi so izraziti. Vrednost ameriškega dolarja se zmanjšuje že skoraj dve desetletji in ni videti olajšanja. Državne in lokalne oblasti so vse bolj odvisne od zveznih subvencij, brez katerih bi mnogim grozil stečaj; nekaj jih je bilo že treba rešiti z roba. Vse večji odpor proti naraščajočim javnim izdatkom in davkom se kaže v omejevanju izdatkov in davčnih uporih. Javni organi iz leta v leto ne morejo predvideti, kaj bodo morali porabiti in kje bodo našli denar. Še vedno ne morejo prepričljivo dokazati, da denar porabljajo pametno in da so javni izdatki za javnost koristni.

Naloga oblikovanja javnega proračuna je postala neskončno kompleksna, zapletena in skrb vzbujajoča. Sedanja proračunska teorija in praksa zaostajata za operativnimi zahtevami. Nujno je potreben nov program, ki bo premostil vrzel in zagotovil boljše instrumente za spopadanje z negotovostjo in nestabilnostjo. Njegove točke se morajo izogibati ponavljanju tradicionalnih predlogov, ki ne

Vir: Naomi Caiden: »Public Budgeting Amidst Uncertainty and Instability«, *Public budgeting & finance* (pomlad 1981), str. 409–419. Ponatis z dovoljenjem založbe Blackwell Publishing Ltd.

odražajo spreminjajočega se okolja oblikovanja javnega proračuna.

Spreminjajoče se okolje oblikovanja proračuna

Dolgo je veljalo prepričanje, da so bili glavni izzivi pri pripravi javnega proračuna rešeni in da je preostalo le še nekaj preigravanja z obliko proračuna, da bi uskladili vložke in rezultate, stroške in koristi, vire in rezultate. Javne potrebe so bile pojmovane kot končne, javna sredstva pa kot neskončna. Sposobnost vlad, da zbirajo prihodke in upravljajo velike odhodke, je bila sprejeta kot samoumevna. Glede na sodobne tehnike obdavčevanja in zadolževanja se je zdelo, da so količine denarja, ki jih je mogoče ustvariti, praktično neomejene, družbeni problemi pa so se zdeli rešljivi z mehanizmi upravne države. Danes je povsem očitno, da upravna država pogosto le spodbuja nove javne zahteve, ne da bi zagotovila učinkovito uporabo javnih sredstev, ki jih ima na voljo, ali odpravila odpor do obdavčitve. Zdaj moramo izhajati iz drugačne predpostavke, in sicer da so javna sredstva omejena, javne potrebe pa neskončne.

Sposobnost javnih organov, da brez resnega odpora zberejo določeno raven prihodkov, ni več samoumevna. Zgodovinsko gledano je bila zmožnost znatnega obsega obdavčitve posledica industrializacije in demokratizacije. Odvisna je bila od ohranjanja visoke ravni gospodarske dejavnosti in ohranjanja zaupanja javnosti v učinkovito, uspešno in odgovorno javno upravo, ki je sposobna zagotavljati kakovostne javne dobrine in storitve. V zadnjem času zaskrbljenost glede višine pravičnosti obdavčitve, bojazen, da javni sektor v mešanem gospodarstvu dosega svoje meje, in nezaupanje v razraščajočo se javno birokracijo kažejo, da se obdobje povečevanja javnih prihodkov morda izteka. Inflacija začasno prikriva dolgoročne učinke večjih finančnih pritiskov na davkoplačevalce, zahtev po davčnih olajšavah in zmanjšanja realne vrednosti davčnih prihodkov v primerjavi s stroški pričakovanih storitev. Zaradi vsega tega je naraščanje realnih prihodkov bolj problematično, zlasti če davkoplačevalci pod inflacijskim pri-

tiskom podležejo skušnjavam, da bi se izognili plačilu davkov ali se mu izognili, in če se več ljudi vključi v sivo ekonomijo, ki je zunaj dosega državnega nadzora in obdavčitve.

Če ti zapleti ne bi bili dovolj, bi se pojavil nov dramatičen dejavnik, ki vpliva na zmožnost vlade, da poveča prihodke, in sicer številne javne pobude za ustavno omejevanje prihodkov in/ali odhodkov. Zaradi ugibanj, ali bodo sprejete, in njihovih nepredvidljivih učinkov takoj vplivajo na pričakovano višino sredstev. Upravljavci morajo pripraviti več proračunov za različne možne izide. Tudi brez formalnih omejitev politiki, ki se odzivajo na po njihovem mnenju razpoloženje javnosti, davčne olajšave in nižje proračune postavljajo na vrh svojih prednostnih nalog, rast odhodkov pa omejujejo na stopnjo inflacije ali manj.

Nasprotno pa se zahteve po javnih dobrinah in storitvah ne zmanjšujejo. Pričakujemo lahko, da se bodo v prihodnosti povečale. Staranje ameriškega prebivalstva bo povzročilo veliko povečanje socialnih izdatkov za starejše ravno takrat, ko se bo zmanjšala delovna sila. Upanje, da bo revščina mogoče rešiti z enkratno rešitvijo, se je umaknilo mračnemu spoznanju, da gre za strukturni problem, ki ga bodo reševale generacije. Razvijajoča se tehnologija zahteva velike javne naložbe v raziskave in razvoj ter vse večje javne izdatke za varnostne ukrepe in varstvo okolja. Zaradi vse bolj trdne navade, da se za zadovoljitev potreb, ki jih tržni sistem ne zadovolji, obrnemo na upravno državo, nastajajo nove zakonske pravice. Zato na številnih področjih javne uprave, kot so zdravstvo, izobraževanje, socialno varstvo, prenova mest, nadzor kriminala in varstvo potrošnikov, ni jasno opredeljene in sprejemljive ravni javnih izdatkov. Denar se lahko v neskončnost vlaga v obrambo, varstvo okolja, policijo, šole, bolnišnice, preusposabljanje in rekreacijske objekte. Vsi ti izdatki so odprti v smislu, da ni omejitev glede možnega zneska javnih sredstev, ki se lahko namenijo za njihovo izboljšanje.

Vedno več javnih upraviteljev se znajde v razmerah fiskalnega stresa, v katerih morajo poskušati doseči neomejene cilje z manjšimi dejanskimi sredstvi. Vedno težje jim je

zagotoviti nepredvidene izdatke s prikritimi presežki in rezervami, nadomestiti napake in napačne presoje ali porazdeliti sredstva, da bi zadovoljili čim več strani. Težkim odločitvam se ne morejo več izogibati. Že zdaj težje predvidevajo prihodke in stroške, gospodarske težave pa rušijo njihove proračunske načrte. Ker so možne ravni virov bolj spremenljive in cilji bolj zapleteni, so pretekle izkušnje pri pripravi proračuna manj pomembne. Medtem se krepi konkurenca za sredstva med skupinami pritiska, vladnimi ravnimi in javnimi agencijami. Razpada, spreminja in preoblikuje se z osupljivo spremenljivostjo. Proračunska igra se igra z večjim konfliktom, pravila pa se pod pritiskom spreminjajo. Težje se je dogovoriti o proračunu in se ga držati.

Ko okolje postaja vse bolj negotovo in strogo, so proračuni bolj zapleteni, težje obvladljivi in manj predvidljivi. Negotovost prihodkov spodbuja več proračunov in disfunkcionalne taktike, s katerimi se upravitelji ščitijo. Ker je treba programe izvajati in vzdrževati brez zagotovljenega financiranja do zadnjega trenutka, morajo upravitelji sprejeti izravnalne zaščitne ukrepe. Iščejo nove vire prihodkov, preklapljajo odhodke med kategorijami, izkrivljajo ocene, zmanjšujejo bistvene postavke, da bi dali prednost drugim, saj se zavedajo, da bo treba zmanjšanje nadomestiti pozneje, in uporabljajo številne trike, ki jih poznajo študenti proračunske politike. Na žalost s tem, ko poskušajo ustvariti večjo gotovost zase, verjetno povečujejo negotovost za vse druge, saj se splošni bazen zmanjšuje, informacije pa postajajo vse bolj sumljive.

Neravnovesje sredstev in odgovornosti na različnih vladnih ravneh močno otežuje medvladni sistem in praktično onemogoča spremljanje financiranja v labirintu. Medvladni sistem, ki je nekoč predstavljal dokaj jasno razčlenitev vladnih vrst po posameznih funkcijah, je postal nerazrešljiv preplet medsebojno odvisnih odgovornosti in financ. Proračuni na vseh ravneh zdaj odražajo zapleten labirint medvladnih nepovratnih sredstev, subvencij in povračil, ki so namenjena različnim namenom in se izplačujejo v skladu z različnimi merili in formulami.

Težko je ugotoviti, kaj in kdo porabi za posamezno funkcijo. Poleg tega, ker so številni medvladni programi financirani pogojno ali se pogosto obnavljajo, nadaljnje financiranje ni zagotovljeno. Prejemniki se morajo spopadati z birokracijo, ki jo povzročajo prizadevanja donatorjev, da bi sredstva usmerili na področja največjih potreb in zagotovili, da se sredstva uporabljajo učinkovito in za namene, za katere so namenjena. Medtem donatorji ugotavljajo, da obstoječe tehnike niso primerne za preprečevanje uhajanja sredstev in da so njihovi podatki kmalu prehiteli dogodke. Da bi disciplinirali navidezno »neobvladljive« proračune, oblikujejo nove in vse bolj zapletene metode, ki še povečujejo zapletenost in negotovost pri oblikovanju in izvajanju proračunskih politik.

Vpeljava novih vrednot, kot so načrtovanje za naprej, sodelovanje, formalno vrednotenje programov, določanje prednostnih nalog in upoštevanje ničelne osnove, v proračunski proces je močno zapletla življenje oblikovalcev proračuna. Proračunski dokumenti so se razširili iz posameznih map v komplete, ki zavzemajo več metrov na policah. Sodelovanje je povečalo število korakov in parov rok, skozi katere mora proračun potovati.

Tehnične inovacije pomenijo prehod iz enega sistema proračunskega načrtovanja in računovodstva v drugega in nazaj. Pri integriranih proračunskih sistemih sprememba enega podatka zahteva obsežne spremembe v vseh sistemih. Da bi izpolnili zahteve formalnega načrtovanja in daljših proračunskih postopkov, se je čas priprave zveznih proračunov podaljšal za dve leti ali več pred proračunskim letom. Oblikovalci proračuna morajo hkrati pripraviti tri prihodnje proračune in pri tem uporabiti informacije, ki bodo zagotovo zastarale, še preden bodo končane.

Tudi ko je proračun sprejet, se pri njegovem izvajanju in izvrševanju še vedno pojavljajo negotovosti. V preteklosti smo lahko domnevali, da bodo odhodki po sprejetju proračunskega dokumenta sledili natisnjenim številkam. Rutinska revizija ob koncu leta bi zagotovila skladnost namena in odhodkov. V nemirnem okolju napovedi letnega proračuna ne morejo slediti napovedim.

Prerazporeditve proračunskih sredstev med kategorijami so se znatno povečale in so zdaj v nekaterih agencijah rutina. Poraba proti koncu proračunskega leta je pogosta, saj agencije zadržujejo denar na začetku v strahu pred kasnejšimi prekoračitvami ali ga organi za finančno upravljanje nočejo sprostiti ali pa agencije precenjujejo in nato paničarijo v strahu pred zmanjšanjem v naslednjem letu. Tako tudi agencije same težje sledijo odhodkom, vedo, kaj je bilo porabljeno, in nadzorujejo sredstva. Naraščanje števila medvladnih izplačil, proračunskih sredstev iz več žepov, sklepanja pogodb in plačil tretjim osebam povzroča velike težave pri nadzoru.¹

Zato ne preseneča, da so oblikovalci proračuna in finančni upravljalci v dvomih in črnogledi. Celo v najboljših časih so spoznali, da je precejšen del državnih proračunov neobvladljiv, ali pa jim tako pravijo proračunski strokovnjaki.² Vendar jih je izguba gotovosti in stabilnosti spravila iz ravnotežja. Nimajo ustreznih trdnih podatkov, na katerih bi lahko utemeljili realistične napovedi prihodkov in odhodkov. Nimajo jasnih referenčnih vrednosti za kategorije odhodkov. Težko povezujejo doseganje socialnih ciljev s porabljenim javnim denarjem. Težave z nadzorom in sledenjem odhodkom v zapletenem proračunskem sistemu ustvarjajo nove priložnosti za goljufije, zlorabe, zapravljanje, razsipnost in korupcijo. Vendar se zavedajo, da lahko številni predlogi, ki se zdaj pripravljajo za izboljšanje razmer, te razmere dejansko še poslabšajo. Izpodbijajo tradicionalne teorije, ki so strukturirale naše načine gledanja na proračun in prinesle te sumljive rešitve, ker menijo, da niso edini, ki so jih prehiteli trenutni dogodki.

Prizadevanja za proračunsko reformo

Še preden so nedavni dogodki zamajali proračunske koncepte, je bilo proračunsko načrtovanje v središču reformnih prizadevanj. Čeprav je bilo tradicionalno oblikovanje proračuna sprejemljivo, je imelo več pomanjkljivosti, na katere so zagovorniki PPB in ZBB hitro opozorili. Vsekakor je bilo vedno

tarča reformatorjev. Upravljanje proračuna je dejavnost, s katero se morajo ukvarjati vse vlade, saj je v denarnem gospodarstvu ključni element za izvajanje javnih politik. Proračun je rezultat tekmovanja za politično moč. Ker uspeh pomeni, da so v proračunu zapisane lastne zahteve, morata struktura in postopek oblikovanja proračuna skrbeti za vsako interesno skupino, ki poskuša vplivati na vladno politiko. Poleg tega so proračuni tudi glavno orožje za nadzor nad vladami. Navsezadnje je bilo odvzem finančne moči samovoljnim vladarjem ključno ustavno vprašanje pri razvoju predstavniških vladnih institucij. Zaradi vsega tega zanimanja za pripravo proračuna zdaj obstaja impresivna paleta proračunskih reform, ki zajemajo naslednje postavke:

1. mobilizacija virov za javno rabo in zaposlovanje;
2. združevanje in nadzor razpoložljivih virov za preprečevanje uhajanja in stalno spremljanje njihove lokacije;
3. razporeditev virov med konkurenčne zahteve;
4. hitro in gospodarno izplačevanje javnih sredstev;
5. izboljšanje spretnega in strokovnega finančnega upravljanja;
6. institucionalizacija poštenih, odprtih in skrbnih računovodskih praks;
7. vzpostavitev neodvisne revizije in
8. znanstveno vrednotenje javnih izdatkov in projektov.

Številne so bile uspešno vključene v prakso in dosegle prepričljive rezultate. Druge se preizkušajo z bolj različnimi uspehi. Analiza stroškov in koristi je, na primer, še vedno v povojih. Revizija uspešnosti je plodna podlaga za proračunske inovacije. Preveč pozornosti je bilo namenjene novostim, kot sta PPB in ZBB, ki so le majhen del sedanjih sodobnih prizadevanj za izboljšanje proračunskega načrtovanja. Številni proračunski poskusi razkrivajo skrb vzbujajočo vrzel med teorijo in prakso. Tako kot pri drugih upravnih reformah je konservativne upravitelje težko prepričati, da poskusijo nekaj drugečnega, in jih pripraviti do tega, da vztrajajo pri novih načinih dela, če hlepijo po starih, s katerimi so bili zadovoljni, ne glede na to, kaj kažejo dokazi.

Negujejo posvečena načela računovodstva – letnost, enotnost, dodeljevanje sredstev, uravnoteženost in revizijo –, čeprav jih v času, ko vlade rastejo, kršijo. V obsežnih proračunih sodobnih nacionalnih vlad je podrobna odgovornost do javnosti ali njenih predstavnikov večinoma fikcija. Tudi če pustimo ob strani prikrito računovodstvo za tajne obveščevalne agencije in druga politično občutljiva področja, so proračuni preveč zapleteni, da bi jih lahko razumeli. Izvenproračunski skrbniški skladi in večletna proračunska sredstva ustvarjajo velike nenadzorovane račune, ki kršijo enoletnost in enotnost proračuna. Zaradi stalnih primanjkljajev na zvezni ravni ter obsežne uporabe kapitalskega proračuna in posojilnih pooblastil posebnih okrožij s strani javnih organov na državni in lokalni ravni je uravnoteženje proračuna v praksi praktično opuščeno. Podobno se je zunanja revizija umaknila notranjim kontrolam. Kljub temu javni upravitelji še naprej ustno poudarjajo načela, na podlagi katerih ne delujejo več. Ne želijo jih nadomestiti z načeli, ki bolje ustrezajo novi stvarnosti.

Ta zadržanost je bila deloma vzrok za to, da v zadnjem času niso bile sprejete bolj izpopolnjene tehnike, namenjene doseganju učinkovitosti, racionalnosti in načrtovanja v proračunskem postopku. Najbolj izpopolnjena prizadevanja v tej smeri, programsko načrtovanje proračuna ali PPB, so bila na zvezni ravni večinoma opuščena. Njegov naslednik, ničelna proračunska osnova (*Zero Base Budgeting* ali ZBB), se izgublja s prizorišča. Vse več dokazov kaže, da je njegova učinkovitost pri vplivanju na sprejemanje odločitev in rezultate vprašljiva.³ Zgodovina teh novih proračunskih konceptov je bila že prevečkrat opisana, da bi jo bilo treba opisati na tem mestu.⁴ Dovolj je povedati, da so se velika pričakovanja, ki so jih vzbujale splošne spremembe proračunskih metod, izjalovila in da je ostalo skeptično razpoloženje zaradi nerešljivih proračunskih razmer, ki se zdijo neobvladljive.

Neuspeha takšnih proračunskih reform ni mogoče pripisati pomanjkanju pripravljenosti za eksperimentiranje, pomanjkanju razumevanja tega, kar naj bi reforme dosegle,

ali zgolj trmoglavosti samovšečnih in samozadovoljnih birokratov, ki so preveč ustaljeni, da bi poskusili kaj novega. Če pregledamo vrsto posebnih okoliščin, ki so lahko preprečile te posebne reforme, lahko izpostavimo nekaj glavnih zadržkov. Prvi je, da je celoten pojem proračunske reforme morda napačno zasnovan in obsojen na neuspeh. Drugi je, da so bili proračunski cilji napačno razumljeni in da se je reforma preveč osredotočila na obliko, ne da bi upoštevala, da so končni cilji morda nedosegljivi ali nasprotujoči si. Tretji razlog je, da so proračunski sistemi po svoji naravi krhki in da ni mogoče pričakovati kumulativne reforme. Nazadnje, reformatorji ne posvečajo dovolj pozornosti okolju, v katerem se izvaja proračun, ki je bil zasnovan kot povsem tehnični postopek. Če se želimo izogniti napakam iz preteklosti pri obvladovanju negotovosti pri pripravi javnih proračunov, je treba te zadržke skrbno preučiti.

Proračunska reforma je napačno zastavljena Proračunska reforma je bila pogosto zasnovana kot racionalizacija proračunskih rezultatov z vključitvijo tehnik načrtovanja in načrtovanja ter prestrukturiranjem proračunskih postopkov. Poudarek je bil na formalnem določanju ciljev, vrednotenju alternativ in odobritvi programov na podlagi sistematične analize. Cilj proračunskega načrtovanja je čim večji družbeni donos iz javnih izdatkov. Proračune je mogoče razumeti tudi nekoliko drugače, in sicer kot odraz politike.⁵ Proračune sestavljajo politični in birokratski akterji, ki sledijo svojim strategijam in se odzivajo na svoje zaznavanje javnih potreb in prednostnih nalog. Postopek poteka po določenih pravilih, ki so formalno izražena v predpisih, predvsem pa v neformalnih praksah, med katerimi je najpomembnejši inkrementalizem, tj. vsak proračun temelji na proračunu prejšnjega leta z rednimi, omejenimi dodatki. Inkrementalizem opisuje tako postopke odločanja kot rezultate. Če je oblikovanje proračuna politika v surovi obliki, njegove oblike odražajo trenutno politično realnost in omogočajo delovanje političnih procesov, kot so konkurenčna pogajanja, prilagajanje in sklepanje kompromisov. Ta dva pogleda se pogosto postavljata naspro-

ti. Proceduralna racionalnost je v nasprotju z inkrementalizmom in politično dinamiko. Reforme tehnik in postopkov naj bi neizogibno spodkopavala racionalnost politike in birokratskega obnašanja. Poleg tega se trdi, da proračunska reforma pomeni neustrezno narekovanje politik in ciljev vlade, ki bi morali biti v pristojnosti demokratične politike. Proračunska reforma je zato mogoče obravnavati ne le kot obsojeno na neuspeh, temveč tudi kot nezakonito. Tako ostra dihotomija je zavajajoča. Nobenega razloga ni, da ne bi izboljšane proračunske tehnike informirale, pojasnile in okrepile političnega odločanja o finančah. Podobno racionalnost, ki ne upošteva političnih razmer ali podreja praktičnost proračunskih rezultatov formalnim postopkom, sploh ni zares racionalna. Vendar pa mora uspešna proračunska reforma pojasniti svoje cilje, ki presegajo vključitev tehnik in postopkov. Upoštevati mora tudi politično ozračje ter vztrajnost in smiselnost obstoječih proračunskih metod.

Postopek podredi vsebino Zdi se, da proračunski reformatorji verjamejo, da vedenje sledi obliki, saj se veliko osredotočajo na formalne postopke oblikovanja proračuna in se le redko ukvarjajo s proračunskim vedenjem. Težava tega stališča je v tem, da lahko novi postopki preprosto spodkopljejo stare načine, namesto da bi zahtevali resnične spremembe v vedenju pri sprejemanju odločitev. Reforme so formalno uvedene, stari načini pa se v praksi nadaljujejo. Poleg tega lahko spremembe formalnih postopkov zgrešijo pravi cilj proračunske reforme, ki je sprememba dodeljevanja proračunskih sredstev. Procesne reforme, kot sta PPB in ZBB, so le vmesni koraki. Z njimi naj bi se v proračunsko odločanje vključile določene vrednote (racionalnost, načrtovanje, določanje prednostnih nalog). Žal so v prizadevanjih za pravilnost formalnih postopkov vrednote podrejene. Ali je treba dobro proračunsko odločanje presoati po postopku, po katerem je bilo sprejeto, ali po vsebinskih rezultatih? Tudi če so cilji procesa priznani, so lahko nedosledni. Na primer, kontinuiteta in predvidljivost, ki ju zahteva načrtovanje, sta lahko v nasprotju⁶ s potrebo po prožnosti upravljanja.

Reforme niso kumulativne Zdi se, da reformatorji verjamejo, da nove reforme temeljijo na prejšnjih. Reforma je podobna poti, označeni z rednimi smerokazi, ki kažejo pravo smer in dosednji napredek. Reforme, ki so enkrat izvedene, ostanejo izvedene. Žal ni tako. Pot je treba nenehno popravljati in vzdrževati. Ne moremo, na primer, domnevati, da ko smo se enkrat naučili, kako strukturirati proračunske sisteme za namene nadzora, je nadzor v praksi že opravljen dejstvo, ki ne zahteva nadaljnje pozornosti. Okoliščine se lahko tako spremenijo, da starejše metode za ohranjanje nadzora ali učinkovitosti upravljanja ne zadoščajo več. Sama uvedba novih metod ne more biti dosežena brez spremembe obstoječih poudarkov ali rezultatov. Oblikovanje proračuna je dinamičen proces, ki je odvisen tako od miselnih navad in medsebojnih pričakovanj kot od formalnih predpisov. Proračunske institucije temeljijo na zaupanju, poštenosti in duhu javne službe ter skrbništvu javne blagajne, ničesar od tega pa ni mogoče uzakoniti. Te lastnosti niso stalne. Spreminjajo se glede na ljudsko moralo, dojemanje javne vloge, odzive institucij na zunanje pritiske in številne druge nenatančne in slabo razumljive dejavnike. Skratka, proračunskih postopkov ni mogoče razumeti kot sklop stalnih tehnik, ki ostanejo v veljavi ne glede na to, kaj se dogaja okoli njih. Potrebno je stalno spremljanje in ponovno ocenjevanje, da se zagotovi, da so dobro preizkušene metode še vedno primerne za doseganje želenih ciljev.

Reforme niso univerzalne Ker je oblikovanje proračuna tako razširjena dejavnost vlad, so reformatorji zlahka domnevali, da v vseh okoliščinah velja en sam sklop predpisov. Za neuspehe reform so krivili napačno izvajanje. Malo pozornosti je bilo namenjene kontekstualni podpori proračunskih sistemov. Na primer, vloga, ki jo ima kompleksna redundanca pri nemotenem delovanju proračuna v bogatih državah, ni bila ustrezno ovrednotena. Takšna redundanca zagotavlja večjo zanesljivost, omogoča ohlapnejše ocene in izračune ter povečuje število sedanjih in prihodnjih možnosti. Zdaj ko se takšna redundanca zmanjšuje in ne more ublažiti

vse bolj negotovega proračunskega okolja, se javni organi v bogatih državah začnajo soočati s podobnimi težavami kot njihovi kolegi v revnih državah.⁷ Proračuni izginjajo, saj se ustanavljajo namenski skladi in posebni organi za pridobivanje in zadrževanje prihodkov. Upravljanje denarnega toka v obliki ponavljajočega se proračuna ali predhodne revizije odhodkov nadomesti redni proračunski tok sredstev. V divjem boju za sredstva na videz nevtralne in univerzalne določbe proračunske tehnologije ne delujejo. Zdi se, da so uspešne proračunske tehnike odvisne tako od okolja kot od svoje notranje popolnosti.

Nismo podedovali spodbudne dediščine, ki bi nam pomagala pri reševanju sedanjih proračunskih težav. Tako imenovani racionalisti in inkrementalisti so se spopadli. Pomembni reformni neuspehi so prinesli razočaranje, cinizem in izčrpanost. Praktiki so nezaupljivi do inovativnih proračunskih teoretikov. Neposredni obeti niso obetavni. Vendar lahko spoznanje, da ni hitre rešitve z mehanskimi spremembami, poveča doverljivost za bolj realističen program za pripravo javnega proračuna in pomaga pri prilagajanju na negotovost in nestabilnost.

Spopadanje z negotovostjo in nestabilnostjo

Jasno je, da bi morale proračunsko načrtovanje preseči sterilno uporabo tehnik. Na pripravo proračuna je treba ponovno gledati kot na sestavni del kompleksnega procesa učenja, v katerem javni upravitelji spoznavajo omejitve in priložnosti svojega okolja. Ko so se v začetku 19. stoletja s pojavom upravne države pojavili sodobni proračunski sistemi, so jih njihovi predhodniki obravnavali kot instrumente nadzora in izbire. Pred tem so bile vlade prepuščene na milost in nemilost svojemu finančnemu okolju. Nad metodami so imele le malo nadzora ali izbire. Njihove finance so bile mešanica neselektivnih, oportunistično pobranih davkov, labirint dolgov in različnih, za nerazumne namene uporabljenih sredstev. Manjkali so vsi elementi sodobnega proračunskega načrtovanja - napovedovanje, načrtovanje, uravnoteženje prihodkov in

odhodkov, izračun davčnih obremenitev ali vrednosti odhodkov.

Ko je državna uprava postala odgovorna izvoljenim zakonodajnim telesom, je letni proračun postal instrument premišljene izbire. Odhodki so bili predvideni in zagotovljeni z ukrepi na strani prihodkov. Davki so bili obračunani v skladu z merili relativnega donosa in pravičnosti. S proračunom so javne finance postale predmet javne razprave, postopoma pa se je na podlagi izkušenj začelo razumeti omejitve in možnosti javnih prihodkov in odhodkov. Takšno znanje ni bilo nikoli natančno; prihajalo je do napak in napačnih presoj. Vendar je obstajalo prepričanje, da je javni proračun učinkovito orodje, s katerim je mogoče ravnati v javnem interesu. Takšnega zaupanja danes ni.

Kljub temu se morajo proračunski uslužbenci pri opravljanju svojih nalog spopadati z učinki teh negotovosti. Naslednji seznam nekaterih od teh negotovosti in možnih načinov njihovega obvladovanja je lahko v pomoč. Na tej točki so predlogi nujno posplošeni; predstavljajo področja, na katera je treba usmeriti pozornost, ne pa sklopa rešitev za vse čase in kraje. Njihov razvoj ali uporaba bi zahtevala nadaljnjo raziskovalno diagnostiko, razpravo in sodelovanje zainteresiranih strani.

1. Negotovosti, ki izhajajo iz novosti

Glavni vir negotovosti pri pripravi proračuna je danes občutek, da se spopadamo z edinstvenimi težavami brez primere. Prihodnost je nejasna, politične odločitve pa je treba sprejemati brez predhodnih izkušenj. Zato se nenehno iščejo nove rešitve. To ukvarjanje z novostmi je lahko pretirano, zlasti na področju proračuna, kjer je znanje o delovanju drugih proračunskih sistemov pogosto pomanjkljivo. Sistematične študije med več jurisdikcijami so redkost.⁸ To dragoceno orodje za raziskave je bilo zanemarjeno. A če želimo izvedeti, kaj pri oblikovanju proračuna deluje in kaj ne, je to nepogrešljivo in bolje kot a priori konstruirati sisteme in jih vsiljevati na splošen način ne glede na okoliščine. Primerjalni pristop, ki so ga v preteklosti zaznamovale zbirke opisov formalnih proračunskih po-

stopkov iz eksotičnih krajev, razširja učne izkušnje, saj se osredotoča na to, kako se finančni uradniki spopadajo s svojimi težavami, in pregleduje njihove različne izkušnje, da bi odkril ustrezna spoznanja s širšo uporabnostjo. Za to ni treba potovati daleč. Mesta, okrožja, zvezne države in vladne korporacije lahko združijo ideje in se učijo druga od druge. Bogati zgodovinski dokazi čakajo, da jih uporabimo. Ta bi morala zagotoviti dragocen vpogled v razmerje med spremembami formalnih struktur ter proračunskim vedenjem in rezultati ter med okoljskimi spremembami in proračunskimi procesi. Analiza se ne bi smela omejiti samo na javni sektor, saj je mogoče dragocene izkušnje pridobiti tudi s primerjavo zasebnih in javnih praks. Javni upravitelji lahko, na primer, preučijo možnosti uporabe konceptov, kot so pretok sredstev, oporunitetni stroški pri kapitalskem načrtovanju proračuna in računovodski kazalniki prihodnjih finančnih težav. S preučevanjem drugih okolij lahko proračunski teoretiki in praktiki najdejo podobnosti z lastnimi izkušnjami ter se spodbudijo k inovacijam in eksperimentiranju.

2. Negotovosti, ki izhajajo iz letne perspektive Financiranje dejavnosti države je neprekinjen proces, ki ga proračunsko načrtovanje vključuje v letni okvir zaradi odgovornosti, ocene preteklih in prihodnjih izdatkov ter urejenega zagotavljanja financiranja in fiskalne politike. Letno proračunsko načrtovanje prinaša večjo gotovost pri financiranju države, saj nalaga periodično preverjanje in pregledovanje transakcij, zagotavlja dodeljevanje sredstev pred obveznostmi in omogoča celovit nadzor nad finančnim stanjem. Toda prav zato, ker letni proračun uporablja statični okvir za nadzor stalnega in dinamičnega toka dejavnosti, lahko postane vir negotovosti. Kadar programi trajajo dlje kot eno leto, kot je to običajno danes, je letno obdobje obračunavanja in pregleda prekratko. Takšni programi zahtevajo stabilno dolgoročno dodelitev sredstev, da lahko osebe, agencije in organi, ki so od njih odvisni, načrtujejo vnaprej z zavedanjem, da konec vsakega proračunskega leta ne bo povzročil nenadnega

zmanjšanja sredstev. V praksi so programi, ki trajajo dlje kot eno leto, urejeni z določitvijo pravic do sredstev, večletnimiodobritvami in stalnimi proračunskimi sredstvi. Vendar pa te prakse ustvarjajo drugačno vrsto negotovosti v zvezi z nadzorom programov, za katere so bila sredstva zagotovljena že pred sprejetjem letnega proračuna. Ti so sestavni del »neobvladljivega« proračuna, ki je zunaj diskrecijske pravice zakonodajalcev, uradno odgovornih za odločanje o letni dodelitvi sredstev. Ta težka dilema med negotovostjo obveznosti in nadzora⁹ izhaja iz zanašanja na letni okvir za uvedbo odgovornosti, kadar večina vladnih programov traja več let. Ustreznost ponavljajočega se letnega oblikovanja proračuna se v takih primerih zdi vprašljiva. Mogoče je, da je sprejetje različnih časovnih obdobj za pregled programov glede na potrebe bolj realističen odgovor na to težavo. Takšna periodična proračunska sredstva in pregledi bi lahko omogočili večjo osredotočenost na manjše število področij, različne vrste nadzora v času trajanja programa ter boljše spremljanje napredka in učinkovitosti programa.¹⁰

3. Negotovosti, ki izhajajo iz težav pri napovedovanju Literatura o pripravi proračuna pogosto daje zavajajoč vtis, da ko je proračun v skladu z ustreznim postopkom potrjen, o njem ni treba več razpravljati. Velike razprave o proračunu se ukvarjajo predvsem s tem, kako se dosežejo proračunske vsote, in ne s tem, kaj se z njimi zgodi po tem. Toda v hitro spreminjajočem se okolju in ob visoki inflaciji so napovedi stroškov in prihodkov vse težje. Na začetku leta je težje predvideti finančno stanje ob koncu leta. Proračunska sredstva je med letom vse pogosteje treba prilagajati. Za programe, ki so bili podcenjeni, lahko zmanjka denarja in so potrebna dodatna proračunska sredstva. Če se je poskušalo prehitro narediti preveč, lahko nerealne prerazporeditve za priljubljene programe povzročijo premajhno porabo sredstev in velik saldo ob koncu leta. Spremenjena narava državnih izdatkov ne ustreza več enakomernemu in rednemu razporejanju sredstev.¹¹ Neredna izplačila, pogoste prilagoditve, premajhna ali prevelika poraba v različnih kategorijah pomenijo odstopanje od prvotnih proračunskih name-

nov in lahko pomenijo resno neučinkovitost pri uporabi javnih sredstev. Na prvotno dodelitev sredstev v letnem proračunskem postopku se ni več mogoče zanesti, da bo poraba natančno v skladu z njegovimi pooblastili. Ne smemo zanemariti faze izvrševanja proračuna. Od letnega proračuna ni več mogoče pričakovati, da bo v nespremenjeni obliki veljal celo leto. Zato je treba resno razmisliti o načrtovanju postopkov izvrševanja proračuna, pregledati, kako uradniki med letom delajo s proračuni, ureditve za zagotavljanje denarnega toka v kritičnih obdobjih, časovne razporede izplačil v lastni režiji in spodbude za spoštovanje proračunskih pooblastil.

4. Negotovosti zaradi centralizacije in birokratskega nadzora Ena od večjih sprememb pri pripravi proračuna v zadnjih letih je, da se le redki proračuni pripravljajo ločeno. Zlasti lokalne oblasti so postale močno odvisne od sredstev, ki jih razdeljujejo druge ravni države. Zvezne agencije se vse pogostejše znajdejo v vlogi donatorjev, medtem ko so državne vlade včasih donatorji, včasih pa prejemniki. Ta finančna soodvisnost je povzročila številne nove negotovosti. Vlade prejemnice so izgubile nadzor nad svojimi proračuni, saj so finančni transferji usmerjeni v namenske sklade, o katerih se ne odloča na lokalni ravni, čeprav lahko vplivajo na druge dejavnosti lokalnih oblasti. Prav tako trpijo zaradi negotovosti pri prevzemanju obveznosti, kadar vlade donatorice iz takšnih ali drugačnih razlogov zadržijo prenose ali pa sredstev ne namenijo za daljše kot omejeno obdobje. Vlade donatorice pa imajo težave pri določanju zahtev za upravičenost ali potrebe po pomoči ter pri spremljanju uporabe in učinkovitosti posrednih izdatkov. Na te negotovosti so se vlade donatorice na splošno odzvale s povečanim birokratskim nadzorom, ki je veljal za temelj finančne odgovornosti. Vendar pa je zlasti v primeru medvladnih finančnih odnosov birokratski nadzor vse težje izvajati in se pogosto zdi kontraproduktiven. Podvojitve prizadevanj za nadzor in povezovanje povečuje birokracijo ter otežuje pridobivanje in razlago informacij. Morda je ta pristop napačno zastavljen. Zdaj ko računovodske tehnike in računalniško poslovanje ponujajo

nove možnosti za primerjavo, sledenje in ocenjevanje izdatkov, je morda mogoče doseči večjo decentralizacijo in učinkovitejšo odgovornost z drugimi sredstvi, ne le s centraliziranim nadzorom.

5. Negotovosti, ki izhajajo iz velikosti in kompleksnosti Eksplozivna rast obsega in zapletenosti državnih proračunov v zadnjih letih je očiten vir negotovosti. Birokratski in zakonodajni nadzor sta zaradi velikega obsega transakcij težja. Prizadevanja za ohranitev neodvisnosti od proračunske discipline so povzročila težnjo po ločevanju proračunov in računov, ki več prikrivajo, kot razkrivajo. V več jurisdikcijah je bilo vloženega veliko truda v poenostavitev predstavitev in postopkov zaradi razjasnitve ter v vključitev vseh ustreznih računov v proračun. Izvedene ali predlagane so bile posebne analize in posebni proračuni za obravnavo obrobnihih področij, kot so regulativni stroški in davčni izdatki. Zakonodajna raziskovalna prizadevanja in novi zakonodajni postopki so zakonodajalcem zagotovili več informacij in večjo osredotočenost. Vendar velikost in zapletenost pogosto povzročata nejasnosti, zato bi morala poenostavitev ostati na dnevnem redu. Ta potreba je še posebej nujna zaradi vse večjih poskusov spodbujanja sodelovanja programskega osebja v proračunskem postopku. Če naj ti finančni amaterji razumejo, kaj počnejo, je treba postopke oblikovati tako, da bodo čim bolj jasni in natančni.

6. Negotovosti zaradi zmanjšanja odgovornosti Glavna težava, ki spodkopava zaupanje javnosti v vlado, so težave pri zagotavljanju pametne in učinkovite porabe javnega denarja. Na to kaže moda za nadzor javne porabe. Vendar se lahko ti izkažejo za šibko orodje za doseganje uradne odgovornosti pri ravnanju z javnimi sredstvi. Kaznujejo tako dobra kot slaba področja, tehnike izogibanja, ki jih spodbujajo, pa lahko dejansko prispevajo k slabšemu sprejemanju odločitev. Vendar je za izpolnitev legitimnih javnih ciljev nujno, da se sprejmejo ukrepi, s katerimi se zagotovi, da ima javnost občutek, da je njen denar upravičen.

Nujno je treba preučiti državne proračune, da bi ugotovili, kaj je bilo doseženo z določenimi izdatki iz naslova prihodkov. Ugotoviti moramo skupne zneske, ki so bili porabljeni za različne vladne funkcije, in določiti kazalnike uspešnosti. Potrebujemo natančnejše predstave o tem, koliko javnih storitev je mogoče zagotoviti z določenimi izdatki. Nekaj tovrstnega dela je že bilo opravljenega, vendar na preprosto vprašanje o višini izdatkov in rezultatih prepogosto ni mogoče odgovoriti. Ukrepe za zagotavljanje odgovornosti je treba vključiti v zasnovo programa. Uvesti je treba nove spodbude za dobro delovanje. Hkrati je treba zmanjšati verjetnost zapravljanja ali korupcije s pregledom postopkov za sklepanje pogodb, izplačila in revizijo.

Na drugi strani proračuna je treba vprašanja prihodkov povezati z vprašanji odhodkov. V literaturi o proračunu se je predolgo pojavljala težnja po ločevanju teh dveh področij. Medtem ko so se proračunske razprave osredotočale na politike in klasifikacijo odhodkov, je bilo povečevanje prihodkov v pristojnosti strokovnjakov za javne finance. Upravljanje proračuna je treba obravnavati kot enotno funkcijo, v kateri so prihodki in odhodki vključeni v eno samo enačbo. Poleg tega je treba zaradi vse večjih pritiskov na proračune pozornost nameniti iskanju novih virov prihodkov (nove vrste davkov ali posojil) in prestrukturiranju obdavčitve, da bi bila skladna z gospodarskimi cilji in hkrati izpolnjevala zahteve javnosti po večji pravičnosti in poštenosti. Obstoječe vire prihodkov je treba narediti učinkovitejše. Rast znatnega obsega sive ekonomije pomeni pomembno izgubo davčnih prihodkov in povečuje breme tistih, ki v njej ne sodelujejo. Poleg tega povzroča korupcijo v javni upravi in še poslabšuje odtekanje javnih sredstev. Raziskave o sivi ekonomiji in nezakonitih trgih ter njihovem vplivu na javne finance so že zdavnaj potrebne.

Zaključek

Teh šest področij negotovosti in predlogi za njihovo odpravo, ki nikakor ne izčrpavajo vsega, kar je treba storiti na področju

oblikovanja javnega proračuna, so le izraz globlje krize v ameriški družbi. Ne moremo se strinjati glede narave in ciljev vlade v postindustrijski družbi. Javne finance so v središču spora o prihodnji vlogi upravne države. Programa za pripravo javnega proračuna v razmerah negotovosti in nestabilnosti ni mogoče oblikovati brez sklicevanja na javne cilje, ki jim služi. Dokler so ti vprašljivi, bo pravilno razporejanje javnih sredstev ostalo zunaj dosega javnega proračuna. Finančni upravitelji bodo še naprej prejeli mešane in zmedene signale. Ne bodo vedeli, kako določiti prednostne naloge, kaj šele da bi razumeli zmešnjavo, ki velja za oblikovanje in izvrševanje proračuna, ali da bi zadostili nasprotujočim si in protislovnim zahtevam do njih. Ne bodo niti vedeli, v katero smer naj se usmerijo. Če pa bodo ocenili svoje prakse na tukaj predstavljenih področjih, se bodo morda lažje orientirali in spoznali ne le dejanske omejitve svojega delovanja, temveč tudi, kakšne nove priložnosti se jim odpirajo.

Javni upravitelji ne morejo sami rešiti večjih vprašanj, ki so tu izpostavljena. To lahko veliko bolje storijo na posebnem področju svojih pristojnosti. Da bi izboljšali pripravo proračuna, je treba dobro preučiti sedanje proračunske institucije. Ali so dovolj prilagodljive na očitne spremembe v okolju? Ali so dovolj uspešne? Ali so sposobne prevzeti nove vloge? Ali izkoriščajo vse razpoložljive tehnike?

Zlasti moramo spodbujati inovativnost in ustvarjalnost v javnih financah, saj se tradicionalni mejniki izgubljajo v negotovosti in nestabilnosti. V javnem sektorju še vedno nimamo dovolj spodbud, ki bi preprečevale zapravljanje in spodbujale gospodarnost. Še vedno nimamo ustreznih sredstev za obvladovanje obsežnih kapitalskih izdatkov za tvegane, dolgoročne javne projekte. Še vedno ne vemo, kako upravljati pogodbe za nedoločen čas, ki so bile sklenjene z zasebnimi organizacijami za zagotavljanje pomembnih javnih dobrin in storitev. Še vedno nimamo primeren orodij za reševanje davčnih utaj in uhajanja izdatkov. Imamo številne trenutne modne muhe in domislice, številne napol izdelane in

nepreverjene teorije ter neprestani tok izboljšav tradicionalnega oblikovanja proračuna, medtem ko bi v resnici potrebovali nov proračunski sistem, ki bi bolj ustrezal novemu kontekstu javnih financ, ki bi bil primernejši za sedanje tehnološke zmogljivosti in bolj prilagojen javnim pričakovanjem, ne pa menedžerskemu udobju.

OPOMBE

1. Allen Schick, »Contemporary Problems in Financial Control«, *Pub. Adm. Rev.* 38 (november/december 1978): str. 513–519.
2. Joseph A. Pechman in Robert W. Hartman, »The 1980 Budget and the Budget Outlook«, v: *Setting National Priorities: The 1980 Budget* (Proračun za leto 1980), ur. Joseph A. Pechman (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1979), str. 54.
3. Allen Schick, *Zero Base '80* (Washington, D. C.: National Governors Association, 1980).
4. Allen Schick, »The Road to PPB: The Stages of Budget Reform«, *Pub. Adm. Rev.* 26 (december 1966): str. 243–258; Allen Schick, »The Road from ZBB«, *Pub. Adm. Rev.* 38 (marec/april 1978): str. 177–180.
5. Glej Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, 3. izdaja (Boston: Little, Brown, 1979).
6. Aaron Wildavsky, »A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts,« *Pub. Adm. Rev.* 38 (november/december 1978): str. 501.
7. Naomi Caiden in Aaron Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries* (New York: Wiley, 1974; Transaction Books, 1980).
8. Glej Aaron Wildavsky, *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes* (Boston: Little, Brown, 1975). Glej tudi poglavje o »primerjalnem proračunskem načrtovanju« v Albert C. Hyde in Jay M. Shafritz, *Government Budgeting: Theory, Process and Politics* (Oak Park, Ill: Moore Publishing Company, 1978).
9. Izjava Elmerja B. Staatsa, generalnega nadzornika Združenih držav Amerike, pred delovno skupino za proračunski proces Odbora za proračun, predstaviški dom, *The Federal Budget Process*, 11. december 1979, str. 24.
10. Glej shemo za dvoletni pregled dejavnosti R&R v Izjavi Elmerja B. Staatsa, generalnega nadzornika ZDA pred Odborom za znanost in tehnologijo predstaviškega doma, H. R. 7178, *The Research and Development Authorization Estimates Act*, 4. junij 1980.
11. Elmer B. Staats, *Effectiveness of the Federal Apportionment Process and Implications for Budget Execution* (Washington, D. C.: General Accounting Office, november 1979), str. 5.

Teorija javne uprave in delitev oblasti

David H. Rosenbloom

Že nekaj časa je znano, da ima disciplina javne uprave šibko teoretično jedro ali ga sploh nima. Zaradi tega so nekateri skupaj z Robertom Parkerjem¹ sklepali, da »v resnici ni predmeta, kot je 'javna uprava'. S tem nazivom ni mogoče opredeliti nobene znanosti ali umetnosti, še najmanj pa posameznega znanja ali koherentne intelektualne discipline.« Drugi, med njimi Frederick C. Mosher,² so menili, da gre za »vir«, da je javna uprava »bolj interesno področje kot disciplina«, saj to omogoča, da se področje opira na različne discipline. Še drugi, kot sta Herbert Kaufman³ in James Q. Wilson,⁴ so trdili, da se javna uprava sooča z resnim in na videz nerešljivim problemom, saj si nenehno prizadeva čim bolj povečati doseganje medsebojno nezdružljivih vrednot. Trditev tega eseja je, da je osrednji problem sodobne teorije javne uprave v tem, da izhaja iz treh različnih pristopov k osnovnemu vprašanju, kaj je javna uprava. Vsak od teh pristopov ima spoštovano intelektualno tradicijo, poudarja različne vrednote, spodbuja različne vrste organizacijskih struktur in na posameznike gleda izrazito različno. Ti pristopi so posplošeno označeni kot »menedžerski«, »politični« in »pravni«. V preteklih letih so vplivali drug na drugega in na nekaterih mestih se prekrivajo. Vendar so na javno upravo vplivali predvsem tako, da so jo usmerjali v tri različne smeri. Poleg tega te smeri običajno sledijo vzorcu delitve oblasti, ki ga je določila ustava. Zato je malo verjetno, da bi bilo mogoče te

tri pristope združiti, ne da bi pri tem kršili vrednote, ki so globoko zakoreninjene v politični kulturi Združenih držav.⁵

Menedžerski pristop k javni upravi

Izvor in vrednote V Združenih državah Amerike se je menedžerski pristop k javni upravi v veliki meri razvil iz gibanja za reformo javne uprave konec 19. stoletja. Po besedah reformatorjev je »reforma državne uprave zahtevala, da se poslovni del vlade izvaja na dober poslovni način.«⁶ Zamisel o »poslovni« javni upravi je najbolj samozavestno in vplivno obravnaval Woodrow Wilson v svojem eseju »The Study of Administration«.⁷ Wilson je menil, da je javna uprava »poslovno področje« in posledično v veliki meri menedžersko prizadevanje. Določil je tudi tri temeljne vrednote menedžerskega pristopa k javni upravi: »Cilj študija uprave je, prvič, ugotoviti, kaj lahko vlada pravilno in uspešno počne, in, drugič, kako lahko te pravilne stvari počne z največjo možno učinkovitostjo in z najmanjšimi možnimi stroški denarja ali energije.«⁸ Javna uprava naj bi bila torej usmerjena k čim večji učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti. Managerski pristop sta okrepila Frederick Taylor in gibanje za znanstveni menedžment.⁹ Taylorizem je skušal vrednote učinkovitosti in gospodarnosti vključiti v svetovni nazor, ki je obetal doseganje harmonije in blaginje med ljudmi. Kasneje je Leonard White v vplivnem *Uvodu v študij javne uprave*¹⁰ trdil, da »bi se moral študij uprave začeti na temelju upravljanja in ne na temelju prava, zato ga bolj absorbirajo zadeve Ameriškega združenja za upravljanje kot odločitve sodišč«.

Ko je bil menedžerski pristop k javni upravi v tridesetih letih prejšnjega stoletja na vrhuncu svojega vpliva, je skupaj z Lutherjem Gulickom veljalo, da je »učinkovitost« aksiom številka ena na vrednostni lestvici uprave«

Vir: Rosenbloom, *Public Administration Review: Public Administration Theory and the Separation of Powers*, David H. Rosenbloom. Avtorske pravice © 1983, American Society for Public Administration (ASPA). Razmnoženo z dovoljenjem založbe Blackwell Publishing Ltd.

in da politika ne more vstopiti »v strukturo uprave, ne da bi povzročila neučinkovitost«. ¹¹ Bistvo vrednot menedžerskega pristopa sta Simmons in Dvorin zajela z naslednjimi besedami: »dobrost« ali »slabost« določenega organizacijskega vzorca je bilo matematično razmerje med »vhodi« in »izhodi«. Če so bili slednji maksimizirani, izhodi pa minimizirani, je nastalo moralno »dobro«. Krepost ali »dobrota« je bila torej enačena z razmerjem teh dveh dejavnikov, to je z »učinkovitostjo« ali »neučinkovitostjo«. Matematika se je spremenila v etiko. ¹²

Organizacijska struktura Menedžerski pristop k javni upravi spodbuja organizacijo, ki v bistvu temelji na »idealnem tipu birokracije« Maxa Webra. ¹³ Poudarja pomen funkcionalne specializacije za učinkovitost. Hierarhija je nato podlaga za učinkovito usklajevanje. ¹⁴ Programi in funkcije morajo biti jasno dodeljeni organizacijskim enotam. Prekrivanje mora biti čim manjše. Delovna mesta je treba razvrstiti v racionalno shemo, plačne lestvice pa sistematično izpeljati zaradi ekonomičnosti in motiviranja zaposlenih za učinkovitost. Izbira javnih uslužbencev mora biti strogo odvisna od njihovih zaslug. Njihove pristojnosti morajo biti politično nevtralne. Odnosi med javnimi upravitelji in javnimi agencijami morajo biti formalizirani v pisni obliki, v vsakem primeru pa morajo biti javne zadeve vodene nemoteno in urejeno. ¹⁵

Pogled na posameznika Menedžerski pristop k javni upravi spodbuja neoseben pogled na posameznike. To velja ne glede na to, ali gre za zaposlene, stranke ali »žrtve« ¹⁶ javne uprave. Ni treba iti tako daleč kot Max Weber, da bi »razčlovečenje« obravnavali kot »posebno vrlino« birokracije ali da bi na birokrata gledali kot na »kolesce« v organizacijskem stroju, nad katerim nima praktično nobenega nadzora. ¹⁷ Kljub temu ni dvoma, da je bila močna težnja znanstvenega upravljanja, da bi posameznega delavca spremenili v privesek mehaniziranega proizvodnega sredstva. Do leta 1920 je bil ta pogled na delavca jasno izražen v načelih razvrščanja delovnih mest v javnem sektorju: »Individualne značilnosti delavca, ki zaseda delovno mesto, ne bi smele vplivati na razvrstitev delovnega mesta«. ¹⁸

Močna »položajna usmerjenost« menedžerskega pristopa k javni upravi dejansko še naprej zmanjšuje pomen posameznega delavca za celotno organizacijo. Tudi stranke so bile »depersonalizirane« in spremenjene v »primere« v prizadevanjih za spodbujanje menedžerskih vrednot učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti. Ralph Hummel pojasnjuje:

Na vstopni ravni birokracije se posamezne osebnosti pretvorijo v primere. Birokracija lahko osebo obravnava le, če jo lahko opredeli kot primer. Natančneje, birokracija ni nikoli vzpostavljena za obravnavo ali ravnanje z osebami: »obdeluje« samo »primere«. ¹⁹

»Žrtve« so lahko depersonalizirane do te mere, da veljajo za podčloveka, zlasti kadar se uporablja fizična sila ali prisila, kot v ustanovah za duševno zdravje in policijskih službah. ²⁰ Pristop k teoriji organizacije na podlagi človeških odnosov in nekateri sodobni pogledi trdijo, da je zanašanje na brezosebnost po navadi kontraproduktivno, ker ustvarja »patologije uradov«. ²¹ Kljub temu je brezosebni pogled menedžerskega pristopa na posameznike globoko zasidran in velja za nujnega za maksimizacijo učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti.

Politični pristop k javni upravi

Izvor in vrednote Politični pristop k javni upravi je morda najbolj prepričljivo in jedrnato predstavil Wallace Sayre:

Javna uprava je navsezadnje problem politične teorije: temeljni problem v demokraciji je odgovornost do ljudskega nadzora; odgovornost in odzivnost upravnih agencij in birokracije do izvoljenih uradnikov (izvršnih direktorjev, zakonodajalcev) je osrednjega pomena v vladi, ki vse bolj temelji na izvajanju diskrecijskih pooblastil s strani upravnih agencij. ²²

Ta pristop se je razvil na podlagi opažanj nekaterih, kot je Paul Appleby, da je bila javna uprava v času New Deala in druge svetovne vojne vse prej kot brez politike. ²³ Za razliko od menedžerskega pristopa, ki je poudarjal, kakšna bi morala biti javna uprava, se je po-

litični pristop razvil na podlagi analize očitne empirične realnosti. Ko se javna uprava obravnava kot politično prizadevanje, se neizogibno poudarja drugačen sklop vrednot, kot jih je spodbujal menedžerski pristop. Zlasti »učinkovitost« postane zelo sumljiva, kot je poudaril sodnik Brandeis v svojem nestrinjanju v zadevi Myers proti Združenim državam Amerike (1926):

Konvencija iz leta 1787 je sprejela doktrino o delitvi oblasti, vendar ne zato, da bi spodbujala učinkovitost, temveč zato, da bi preprečila samovoljno izvajanje oblasti. Njen namen ni bil izogniti se trenjem, temveč z neizogibnimi trenji, ki so posledica razdelitve vladnih pooblastil med tri službe, rešiti ljudstvo pred avtokracijo.²⁴

Politični pristop k javni upravi poudarja vrednote reprezentativnosti, politične odzivnosti in odgovornosti izvoljenih uradnikov državljanom. Te vrednote veljajo za ključne za ohranitev ustavne demokracije, zlasti zaradi vzpona sodobne upravne države, ki jo lahko primerjamo z »birokratsko vlado«.²⁵ Najdemo lahko veliko primerov vladnih reform, katerih cilj je čim bolj povečati politične vrednote reprezentativnosti, odzivnosti in odgovornosti v javni upravi. Ne glede na obsežno akademsko polemiko o konceptu »reprezentativne birokracije«²⁶ je, na primer, Zakon o reformi zvezne javne uprave iz leta 1978 določil, da je »politika Združenih držav /.../ zagotoviti zvezno delovno silo, ki bo odražala raznolikost naroda« s prizadevanjem za »pridobitev delovne sile iz vseh segmentov družbe«.²⁷ Zvezni zakon o svetovalnih odborih iz leta 1971 je skušal povečati odzivnost z uporabo »reprezentativnih« svetovalnih odborov.²⁸ Pred tem so programi za revščino in vzorčna mesta v šestdesetih letih prejšnjega stoletja skušali uporabiti »sodelovanje državljanov« kot sredstvo za spodbujanje politične odzivnosti pri upravnih dejavnostih. Prizadevanja za odzivnost so se prelila tudi v poskuse spodbujanja odgovornosti javnih upraviteljev političnim uradnikom z različnimi ukrepi, vključno z večjo uporabo Generalnega računovodskega urada,²⁹ ustanovitvijo zvezne višje izvršilne službe in strukturnimi spremembami, kot so ustanovitev Urada za

upravljanje in proračun, Urada za upravljanje osebja in Kongresnega proračunskega urada. Tudi določbe o »sončnem sijaju«, kot je Zakon o svobodi obveščanja, in zahteve o »sončnem zahodu« so primeri poskusa spodbujanja politične odgovornosti. Vse več je tudi akademske literature o potrebi po spodbujanju reprezentativnosti, odzivnosti in odgovornosti v sodobni upravni državi.³⁰

Pomembno je poudariti, da so vrednote, ki jih zasleduje politični pristop k javni upravi, pogosto v navzkrižju z vrednotami menedžerskega pristopa. Učinkovitost v menedžerskem smislu, na primer, ni nujno zagotovljena s predpisi, ki so na soncu in lahko javno upravo odvrnejo od nekaterih načinov ukrepanja, čeprav so morda najbolj učinkoviti, ter lahko preusmerijo čas in vire od izvajanja programov k posredovanju informacij zunanjim udeležencem. Posvetovanje s svetovalnimi odbori in »državljeni udeleženci« je lahko zamudno in drago. Družbeno reprezentativna javna služba morda ni najučinkovitejša.³¹ Prav tako ni verjetno, da bo predvideno premeščanje višjih izvršilnih uslužbencev iz agencije v agencijo povečalo učinkovitost v upravljavskem smislu. Bolj se domneva, da bo ta kader najvišjih javnih upraviteljev z več različnimi izkušnjami morda začel opredeljevati javni interes v bolj celovitem smislu in se tako bolj odzivati na splošne politične interese države. Poleg tega lahko različne proračunske strategije in določbe o prenehanju veljavnosti proračuna v nekem smislu spodbujajo gospodarnost, vendar lahko zaradi količine dokumentacije, ki jo ustvarjajo, in obsega, v katerem lahko od agencij zahtevajo, da utemeljijo in argumentirajo svoje programe in odhodke, postanejo precej drage. Marver Berstein je pred četrto stoletje poročal, da se »mnogi uradniki pritožujejo, da morajo porabiti toliko časa za priprave na zaslišanja v Kongresu in za predstavitev svojih programov pred Uradom za proračun in drugimi organi, da jim pogosto ostane malo časa za vodenje dejavnosti njihovih agencij«.³² Učinkovitost upravljanja je seveda težko oceniti, vendar se zvezni vodje že dolgo pritožujejo,

da njihovo učinkovitost ovira velika vloga Kongresa v javni upravi in potreba po stalnem posvetovanju z različnimi strankami, ki so upravičeno zaskrbljene zaradi delovanja njihovih agencij.³³

Organizacijska struktura Javna uprava, ki je organizirana na podlagi političnih vrednot, kot so reprezentativnost, odzivnost in odgovornost, je prav tako v nasprotju z menedžerskim pristopom k organizaciji. Politični pristop namesto poudarjanja jasnih linij funkcionalne specializacije, hierarhije, enotnosti in zaposlovanja na podlagi politično nevtralne upravne usposobljenosti poudarja obseg in prednosti političnega pluralizma v javni upravi. Tako Harold Seidman poziva, da je »struktura izvršilne veje oblasti pravzaprav mikrokozmos naše družbe. Neizogibno odraža vrednote, konflikte in konkurenčne sile, ki jih najdemo v pluralistični družbi. Ideal o lepo simetrični organizacijski strukturi brez trenj je nevarna iluzija«.³⁴ Podobno meni Norton Long: »Agencije in uradi so bolj ali manj prisiljeni graditi, ohranjati in povečevati svojo politično podporo. Vodijo jih in v veliki meri jih vodijo različne skupine, katerih vpliv jih vzdržuje. Pogosto vodijo in so sami vođeni v nasprotujočih si smereh«.³⁵ Roger Davidson najde politično vrlino tam, kjer bi tisti, ki so prežeti z menedžerskim pristopom, lahko videli nered: »V mnogih pogledih javna uprava zastopa ameriško ljudstvo bolj celovito kot Kongres«.³⁶

Osnovni koncept pluralizma v javni upravi je, da mora biti upravna veja oblasti, ker je središče oblikovanja politike vlade, strukturirana tako, da omogoča nasprotovanje frakcijam z zagotavljanjem političnega zastopanja celovite raznolikosti organiziranih političnih, gospodarskih in družbenih interesov, ki jih najdemo v družbi nasploh. Kolikor je dosežena organizacijska shema političnega pristopa, začne struktura spominjati na platformo politične stranke, ki skoraj vsakomur nekaj obljublja, ne da bi določila jasne prednostne naloge za reševanje sporov med njimi. Agencija postane nasprotnik agencije, reševanje konfliktov pa se prenese na zakonodajalca, urad glavnega izvršnega direktorja, me-

dagencijske odbore ali sodišča. Poleg tega število uradov in agencij sčasoma narašča, deloma kot odgovor na politične zahteve organiziranih interesov po zastopanosti. Ta pristop k upravni organizaciji je bil pogosto obsojan, da je vlada »neobvladljiva«, »draga« in »neučinkovita«,³⁷ vendar, kot trdi Seidman, vztraja, ker se upravna organizacija pogosto obravnava kot politično vprašanje, ki močno poudarja politične vrednote.

Pogled posameznika Politični pristop k javni upravi običajno obravnava posameznika kot del skupine. Posameznika ne depersonalizira tako, da bi ga spremenil v »primer«, kot to počne menedžerski pristop, temveč njegove interese opredeli kot podobne ali enake interesom drugih, za katere meni, da spadajo v isto skupino ali kategorijo. Na primer, pozitivni ukrepi v državni upravi so namenjeni posebnim družbenim skupinam, kot so črnci in ženske, ne da bi se pri tem ugotavljale posebne okoliščine posameznega člana teh širokih in raznolikih skupin. Podobno se kmetje, ki gojijo enake pridelke in/ali so v istih nacionalnih geopolitičnih podenotah, štejejo za enake, čeprav se med seboj individualno razlikujejo. Enako velja za številna področja javne uprave, kjer se izvajajo javne politike, ki se nanašajo na ljudi. To je seveda težnja, ki se dobro prilega politični kulturi, politiki so nagnjeni k skupinskemu razmišljanju, npr. glasovi »črncev«, »kmetov«, delavcev itd. Ta pristop je dejansko tako močan, da ga nekateri, na primer David Truman,³⁸ štejejo za glavno značilnost vladanja v ZDA. Theodore Lowi trdi, da je osrednje načelo sodobne ameriške »javne filozofije«, da so »organizirani interesi homogeni in lahko opredeljivi, včasih monolitni. Vsak ustrezno izvoljen predstavnik interesa velja za govorca, ki govori v bližnjem približku v imenu vsakega člana«.³⁹ V tem pogledu torej osebnost obstaja, vendar je konceptualizirana v kolektivnem smislu.

Pravni pristop k javni upravi

Izvor in vrednote V Združenih državah Amerike so pravni pristop k javni upravi v preteklosti zasenčili drugi pristopi, zlas-

ti menedžerski. Kljub temu ima častitljivo tradicijo in se je nedavno pojavil kot polnopravno sredstvo za opredelitev javne uprave. Izhaja predvsem iz treh medsebojno povezanih virov. Prvi je upravno pravo. Že leta 1905 je Frank Goodnow, ki je na splošno prispeval k razvoju teorije javne uprave, objavil knjigo z naslovom *The Principles of the Administrative Law of the United States*.⁴⁰ V njej je upravno pravo opredelil kot »tisti del prava, ki določa organizacijo in pristojnost organov, ki izvajajo zakon, ter posamezniku nakazuje pravna sredstva v primeru kršitve njegovih pravic«. ⁴¹ Drugi so menili, da je to široko pojmovanje upravnega prava primerno za opredelitev velikega dela javnih upraviteljev in narave javnih agencij. Marshall Dimock, na primer, piše:

Za javnega upravitelja je pravo nekaj zelo pozitivnega in konkretnega. Je njegova avtoriteta. Izraz, ki ga običajno uporablja, je »moj mandat«. To je »njegovo« pravo, nekaj, za kar čuti lastniški interes. Opravlja tri naloge: pove mu, kaj zakonodajalec od njega pričakuje, da bo dosegel, določi meje njegove pristojnosti ter opredeli materialne in procesne pravice posameznika in skupine. Ker ima upravitelj pozitivno mnenje o svojih pooblastilih, se ima za razlagalca in graditelja. Graditelj je zato, ker vsakič, ko staro pravo uporabi v novih razmerah, gradi pravo. Zato je pravo, tako kot uprava, vlada v akciji.⁴²

Kenneth Davis meni, da so javne agencije najboljše opredeljene z vidika prava: »Upravna agencija je vladni organ, ki ni sodišče in ni zakonodajno telo, ki vpliva na pravice zasebnih strank bodisi z razsojanjem, oblikovanjem pravil, preiskovanjem, pregonom, pogajanji, poravnavanjem ali neformalnim delovanjem«. ⁴³ Drugi vir pravnega pristopa je gibanje v smeri »judikalizacije«⁴⁴ javne uprave. Judikalizacija spada v okvir Goodnowove opredelitve upravnega prava, vendar se po navadi močno osredotoča na vzpostavitev postopkov, namenjenih varovanju pravic posameznikov. Dimock je na kratko opisal bistvo judikalizacije:

Pred uveljavitvijo Zakona o upravnem postopku [1946] je odločitve sprejemalo redno upravno osebje, končna odločitev pa je bila zaupana vodji agencije. Značilno je, da je šlo za kolektivno ali institucionalno odločanje, pri čemer je vsak prispeval svoj prispevek in so se vsi medsebojno preverjali. Odločitve so bile sprejete na podlagi zakonske zakonodaje, podzakonskih aktov agencije in sodnih odločb. Sistem je deloval in v večini primerov je deloval dobro. Nato se je pojavila zamisel, da bi v nekaterih primerih, ko so bile obravnave dolge in tehnične, kot v železniških zadevah, ki jih je obravnavala komisija za meddržavno trgovino, uporabili »pooblaščenca za zaslišanje«. /.../

Ko je bil sprejet Zakon o upravnem postopku /.../, se je sodna obravnava pospešila in zdaj je kot širjenje megle postala skoraj splošna. Začelo se je s pooblaščenca za zaslišanje, ki jih je zaposlila Komisija za javno upravo ZDA in jih uvrstila v bazen, iz katerega so bili dodeljeni različnim agencijam. /.../ [Zamisel o sodnem postopku se je še razširila, ko je Kongres ustanovil urad »upravnega sodnika«, ki deluje znotraj agencije in ne zunaj nje, kot v primeru evropskih upravnih sodišč. /.../ V dejanski praksi /.../ dlje ko sistem obstaja, pogostejše priporočena odločitev preiskovalca postane končna odločitev.⁴⁵

Tako se z judikalizacijo pri upravnem odločanju ne uporablja le pravo, temveč tudi pravni postopek. Agencije začnejo delovati bolj kot sodišča in posledično imajo pravne vrednote večjo vlogo pri njihovem delovanju. Ustavno pravo je tretji vir sodobnega pravnega pristopa k javni upravi. Od petdesetih let prejšnjega stoletja je zvezno sodstvo praktično na novo opredelilo procesne, enako varstvo ter materialne pravice in svoboščine državljanov v razmerju do javnih uprav.⁴⁶ Staro razlikovanje med pravicami in privilegiji, zaradi katerega je bila ustava v veliki meri nepomembna za zahteve posameznikov v zvezi s prejemanjem državnih dajatev, je doživelo svoj propad. Hkrati se je močno razširila zahteva, da morajo javni upravitelji posameznikom, na

katere se posebej nanašajo, zagotoviti ustavnopravno procesno ravnanje. V prepoved okrutnega in nenavadnega kaznovanja iz osme spremembe je bila vnesena nova strogost. Za osebe, zaprte v javnih ustanovah za duševno zdravje, so bile ustvarjene povsem nove pravice, kot je pravica do zdravljenja in rehabilitacije, če jih vrhovno sodišče ni v celoti ratificiralo. Pravica do enakega varstva je bila močno okrepljena in se je uporabljala v različnih upravnih zadevah, od preverjanja sposobnosti javnega osebja do delovanja javnih šol in zaporov.

Razširitev ustavnih pravic posameznikov v razmerju do javnih upraviteljev se je uveljavljala predvsem na dva načina, oba pa povečujeta pomen pravnega pristopa za sodobno javno upravo. Sodišča so skušala prisiliti javne upravitelje, da se vestno izogibajo kršitvam ustavnih pravic posameznikov, tako da so nekoč absolutno imuniteto javnih uslužbencev pred civilnimi odškodninskimi tožbami zmanjšala na kvalificirano imuniteto.⁴⁷ Z nekaterimi izjemami so javni upravitelji zdaj odškodninsko odgovorni, če so »vedeli ali bi razumno morali vedeti«, da je neko dejanje poseglo v ustavne pravice nekoga.⁴⁸ Po mnenju Vrhovnega sodišča ta pristop »poleg odškodnine žrtvam služi tudi odvračilnemu namenu«,⁴⁹ ki naj bi »spodbudil uradnike, ki morda dvomijo o zakonitosti svojih nameranih dejanj, da se odločijo za zaščito ustavnih pravic državljanov«. ⁵⁰ Zato je koncept upravne usposobljenosti razširjen tako, da vključuje razumno poznavanje ustavnega prava. Poleg tega so sodišča v tožbah, v katerih izpodbijajo ustavnost ali zakonitost javnih institucij, kot so šole, zapori in ustanove za duševno zdravje, pogosto odredila trajno pomoč, ki zahteva institucionalne reforme, ki sodnike postavljajo v vlogo »partnerja«⁵¹ z javnimi upravitelji. V nekaterih primerih so sodniki dejansko očitno postali nadzorniki obsežnih upravnih projektov.⁵²

Pravni pristop k javni upravi vključuje tri osrednje vrednote. Prva je procesna pravica. Že dolgo je znano, da te vrednote ni mogoče omejiti na en sam sklop zahtev ali standardov.⁵³ Izraz prej pomeni vrednoto temeljne pravičnosti in zahteva postopke, namenjene

zaščiti posameznikov pred zlonamerno, samovoljno, samovoljno ali protiustavno škodo, ki jo povzroča vlada. Druga vrednota se nanaša na materialne pravice posameznika, kot so zajete v razvijajočih se razlagah Listine o pravicah in štirinajstega amandmaja. Na splošno sodstvo meni, da je maksimiranje pravic in svoboščin posameznika pozitivna dobrina in nujna značilnost političnega sistema Združenih držav. Sodišča lahko dopuščajo kršitve teh pravic, če je zaradi neke bistvene vladne funkcije treba te pravice omejiti. Vendar je v takih okoliščinah običajna domneva proti vladi, zato sodne doktrine močno obremenjujejo uradne upravne ukrepe, ki posegajo v materialne ustavne pravice posameznikov.⁵⁴ Tretjič, sodstvo ceni pravičnost, koncept, ki je tako kot pošten postopek predmet različnih razlag. Vendar v smislu javne uprave na splošno pravičnost pomeni vrednoto pravičnosti pri izidu sporov med zasebnimi strankami in vlado. Preprečuje samovoljno ali neprimerno obravnavanje posameznikov, zajema velik del ustavne zahteve po enakem varstvu in omogoča sodiščem, da oblikujejo olajšave za posameznike, katerih ustavne pravice so bile kršene z upravnimi ukrepi.

Ena od glavnih značilnosti vrednot pravnega pristopa k javni upravi je zmanjšanje pomena utemeljevanja stroškov in koristi, povezanega z menedžerskim pristopom. Sodstvo ne pozablja na stroške svojih odločitev, vendar je v središču njegovega zanimanja običajno narava pravic posameznika in ne stroški, ki jih ima družba za zagotavljanje teh pravic. To je še posebej očitno v zadevah, ki vključujejo reformo javnih institucij. Kot je dejalo eno od sodišč, »neustrezna sredstva nikoli ne morejo biti ustrezna utemeljitev za to, da država kogar koli prikrajša za njegove ustavne pravice«.⁵⁵

Organizacijska struktura Kot je bilo nakazano v razpravi o judicializaciji, je prednostna struktura pravnega pristopa k javni upravi taka, ki bo v največji možni meri uporabljala kontradiktorni postopek. Polnopravno sodno sojenje je arhetski model te strukture. Vendar je v smislu javne uprave na splošno spremenjena, da omogoča večjo prožnost pri odkrivanju dejstev. Porote se

ne uporabljajo, zasliševalci pa imajo pogosto dejavnejšo vlogo pri odkrivanju pomembnih informacij. Čeprav se ta struktura pogosto povezuje z regulativnimi komisijami, njene splošne prisotnosti v javni upravi ne smemo podcenjevati. Na primer, zelo se uporablja pri sodobnem upravljanju javnega osebja, zlasti na področjih negativnih ukrepov, enakih možnosti zaposlovanja in delovnih razmerij.⁵⁶ Pogosta je tudi v primerih, ko se posameznikom odrekajo ali odvzemajo državne ugodnosti, kot sta socialna pomoč ali javno šolsko izobraževanje.⁵⁷ Natančna struktura se razlikuje od konteksta do konteksta, vendar je njen skupni element neodvisnost in nepristranskost preiskovalca.

Kot poudarja Dimock, ta neodvisnost v veliki meri spodkopava odvisnost menedžerskega pristopa od hierarhije. Izvedenci za zaslišanje so v pomembnem smislu zunaj upravne hierarhije. Čeprav jim je mogoče povedati, kaj naj storijo, tj. katere zadeve naj obravnavajo, jim ni mogoče povedati, kako naj odločajo. Poleg tega so lahko njihove odločitve za vse namene zavezujoče za javne organe. To lahko uvede resne omejitve upravnega usklajevanja, saj se lahko razlaga zakona in pravil organa, ki jo ima pooblaščenec za zaslišanje, razlikuje od razlage vodstvene hierarhije organa. Dimock povzema vpliv sodne strukture na naslednji način:

Uradniki za zaslišanje in upravni sodniki so na drugi plačilni listi. Poleg tega je izvršilnemu organu za razliko od drugih uradnikov v njegovem oddelku ali organu izrecno prepovedano odpustiti, disciplinirati ali celo komunicirati z upravnim sodnikom, razen v zelo posebnih okoliščinah, kar običajno pomeni, ko sodnik predloži svoj predlog sklepa. V novem sistemu je sodnik izoliran na enak način kot sodni sodnik, saj se boji, da bi se nanj vršil neprimeren vpliv.⁵⁸

Zato je ta model v precejšnjem nasprotju z vsemi vrednotami, ki jih vsebujeta druga dva pristopa: nasprotuje učinkovitosti, gospodarnosti, uspešnosti upravljanja, reprezentativnosti, odzivnosti in politični odgovornosti. Njegov namen je kar najbolj zaščititi pravice

zasebnih strank pred nezakonitimi, neustavnimi ali škodljivimi upravnimi ukrepanjem.

Pogled posameznika Pravni pristop, ki poudarja procesne pravice, materialne pravice in pravičnost, posameznika obravnava kot edinstveno osebo v edinstvenih okoliščinah. Pojem, da ima vsaka oseba pravico do »dneva na sodišču«, je v tem primeru ustrezen. Namen kontradiktornega postopka je omogočiti posamezniku, da vladnemu odločevalcu pojasni svoje edinstvene in posebne okoliščine, razmišljanje, motive itd. Poleg tega je lahko odločitev odvisna prav od takšnih premislekov, ki postanejo del »bistva« zadeve. Na področju javne uprave je nekaj izjemnih primerov. Na primer, v zadevi *Cleveland Board Education v. LaFleur* (1974)⁵⁹ je vrhovno sodišče odločilo, da je bila noseča učiteljica javne šole, preden ji je bilo mogoče naložiti obvezni porodniški dopust, upravičena do individualne zdravniške ugotovitve o njeni bolezn, da lahko nadaljuje z delom. V zadevi *Wyatt proti Stickney* (1971)⁶⁰ zvezno okrožno sodišče zahteva, da se za vsako osebo, ki je neprosto voljno zaprta v javnih ustanovah za duševno zdravje v Alabami, pripravi individualni načrt zdravljenja. Poudarek na osebi kot posamezniku seveda ne izključuje združevanja posameznikov v širše skupine kot v primeru skupinskih tožb. Vendar pa, čeprav je takšna tožba zaželeno za doseganje splošnih sprememb, ne zmanjšuje skrbi pravnega pristopa za pravice posebnih posameznikov.

Delitev oblasti

Razmislek o teh nasprotujočih si pristopih k javni upravi kaže, da jih ni mogoče sintetizirati iz preprostega razloga, ker so sestavni del politične kulture, ki poudarja delitev oblasti in ne celovitega političnega delovanja. Tako večinoma drži, da je vsak od teh pristopov povezan z vrednotami, ki jih uteleša druga veja oblasti. Menedžerski pristop je najtesneje povezan z izvršilno oblastjo. Predsedstvo je prevzelo veliko število vlog in funkcij, vendar je glavna značilnost njegove ustavne pristojnosti, da skrbi za to, da se zakoni zvesto izvajajo. To je večinoma vloga izvajanja, ki je v središču opredelitve javne uprave po me-

nedržerskem pristopu. Politični pristop pa je, nasprotno, tesneje povezan z zakonodajnimi vprašanji. Na javne upravitelje gleda kot na dopolnilne zakonodajalce in oblikovalce politik na splošno. Zato poudarja reprezentativnost, odzivnost in odgovornost. Pravni pristop je zelo tesno povezan s sodstvom, saj se ukvarja s pravicami posameznika, kontraktornim postopkom in pravičnostjo.

Kot je poudaril sodnik Brandeis, namen ustanoviteljev pri oblikovanju ustavnih vej ni bil zgolj olajšati učinkovitost, usklajevanje in nemoteno delovanje vlade na splošno. Namen je bil tudi ustvariti sistem, ki bi vsaki veji dal motiv in sredstva za preprečevanje zlorab ali napačnega delovanja druge veje. To bi preprečilo »kopičenje vseh oblasti, zakonodajne, izvršilne in sodne, v istih rokah«, kar so ustanovitelji, kot je zapisal Madison v 47. zvezku *Federalistov*, šteli za »samo definicijo tiranije«. Vendar bi delitev oblasti povzročila tudi težnjo po neukrepanju. Ne le da bi vsaka veja oblasti preverjala druge, sistem zavor in ravnovesij bi služil tudi kot nadzor nad ljudskimi političnimi strastmi. Tako se mandati in volilni okviri članov predstavniškega doma in senata razlikujejo med seboj in od mandatov predsednika. Sodstvo, ki se imenuje, samo po sebi nima volivcev in opravlja funkcijo na podlagi dobrega vedenja, pri čemer ga je mogoče odstaviti z obtožbo. Kadrovske sestavo vlade kot celote je torej mogoče spremeniti le postopoma. Za drastično spremembo političnih pobud in usmeritev je potrebno široko soglasje državljanov. Pomembno je, da so za nekatere ukrepe zakonodajne oblasti, kot so odobritev pogodb, razveljavitev veta in predlaganje ustavnih sprememb, potrebne izredne večine. To lahko politični manjšini omogoči, da se zaščiti pred strastjo večine.⁶¹ Na splošno je bila vlada zasnovana tako, da se počasi odziva na relativno dolgoročne zahteve javnosti in da pred ukrepanjem zahteva oblikovanje relativno širokega soglasja med volivci.

Ta model vlade se ni zdel primeren za javno politiko, katere cilj je širok prodor v gospodarsko in družbeno življenje politične skupnosti. V prid mu govorita inercija in

neprilagodljivost. Kot odgovor na to težavo so Združene države Amerike v približno zadnjem stoletju razvile obsežen upravni aparat, da bi olajšale specializirano, pozitivno in prožno vladno delovanje.⁶² Ta pojav se običajno imenuje »vzpon upravne države« in ni omejen le na Združene države.⁶³ Vendar pa v tej državi predstavlja prizadevanje za zmanjšanje inercialnih lastnosti sistema delitve oblasti. V bistvu so bile vse tri vladne funkcije združene v upravno vejo oblasti. Javni upravitelji tako sprejemajo pravila (zakonodaja), izvajajo ta pravila (izvršilna funkcija) in odločajo o vprašanih glede njihove uporabe in izvajanja (sodna funkcija). Razpad delitve oblasti je bil dobro priznan. Kot je zapisal sodnik White v zadevi Buckley proti Valeu (1976), »ni dvoma, da je razvoj upravne agencije kot odgovor na sodobne zakonodajne in upravne potrebe močno obremenil načelo delitve oblasti v njegovi prvotni obliki«. ⁶⁴ Ta obremenitev je prispevala tudi h »krizi legitimnosti« ⁶⁵ v javni upravi, saj je kopičenje zakonodajnih, izvršilnih in sodnih funkcij v upravnih agencijah v nasprotju z globoko zakoreninjeno željo politične kulture po sistemu zavor in ravnovesij.

Vendar pa se je sistem zavor in ravnovesij na zelo realen način prenesel na upravno vejo skupaj s tremi vladnimi funkcijami. Tako so se vrednote, povezane z vsako funkcijo, preoblikovale v značilne teoretične pristope k javni upravi, kot je bilo predstavljeno v tem eseju. Ti pristopi so različnega izvora, poudarjajo različne vrednote in strukturne ureditve ter na posameznike gledajo na zelo različne načine. Razlog za to je ravno v tem, da vsak od njih poudarja drugačno funkcijo javne uprave. Čeprav bi lahko prišlo do večje sinteze teh pristopov, bi s poenotenjem teorije, ki bi omogočilo, da bi en pristop izrinil druge, spodbujali javno birokracijo v najslabšem pomenu besede. Naloga je raje razviti značilno teoretično jedro, primerno politični kulturi, tako da se gradi na potrebi po ohranjanju vrednot, organizacijske strukture in pogledov na posameznika, ki se nagibajo k medsebojnemu preverjanju in uravnovešanju.

Natančno, kako je mogoče izpeljati takšno teorijo, seveda ni takoj jasno ali predvidljivo. Vendar pa se mi poraja nekaj

zamisli. Prvič, teoretiki javne uprave morajo priznati veljavnost in uporabnost vsakega od tu obravnavanih pristopov. Morda bo v prihodnosti mogoče dodati še druge, vendar legitimnost vsakega od njih ni vprašljiva. Posledično mora opredelitev področja javne uprave vključevati obravnavo upravljaljskih, političnih in pravnih pristopov. Drugič, treba se je zavedati, da je vsak pristop lahko bolj ali manj pomemben za različne agencije, upravne funkcije in področja politike. Na primer, predpisi poudarjajo razsojanje in jih zato verjetno ne bi smeli organizirati predvsem v skladu z menedžerskim ali političnim pristopom. Podobno tudi režijske dejavnosti najbolj očitno spadajo v pristojnost upravljaljskega pristopa. Distribucijsko politiko je morda najbolje organizirati v skladu s političnim pristopom. O teh vprašanih je treba še veliko razmisliti in jih raziskati, preden bo mogoče sprejeti trdne sklepe. Vendar je očitno, da je upravna zmota, če poskušamo vse agencije in programe obravnavati na podlagi univerzalnega standarda. To je eden od razlogov, zakaj so tako hvaljene »racionalne« proračunske tehnike PPBS in ZBB propadle.⁶⁶ Tretjič, čeprav se bo nekaterim zdelo heretično, mora teorija javne uprave v večji meri uporabljati politično teorijo. Kot je navedeno tukaj, ločitev pristojnosti daleč presega vprašanja zakonodajnega prenosa in nadaljnega prenosa pooblastil organa ter sega v jedro vodilnih teorij javne uprave. Nazadnje je treba pozornost nameniti modrosti praktikov javne uprave, katerih delovanje je omejeno z notranjimi premisleki o zavorah, ravnovesjih ter upravnih in političnih pritiskih na splošno. Posamezni uslužbenci javne uprave so pogosto poklicani, da združijo vse tri pristope k javni upravi, in iz njihovih izkušenj se je mogoče veliko naučiti.

OPOMBE

1. Robert Parker, »Konec javne uprave«, *Pub. Adm. Rev.* 34 (junij 1965): 99, citirano v: Richard Stillman, *Public Administration: Concepts and Cases* (Boston: Houghton, Mifflin, 1976), str. 3.
2. Frederick C. Mosher, »Research in Public Administration«, *Pub. Adm. Rev.* 16 (poletje 1956): 177; Stillman, op. cit., str. 3.
3. Herbert Kaufman, »Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration«, *Am. Pol. Sci. Rev.* 50 (december 1956): str. 1057–1073.
4. James Q. Wilson, »The Bureaucracy Problem«, *The Public Interest* 6 (zima 1976): str. 3–9.
5. Glej Gabriel Almond in Sidney Verba, *The Civic Culture* (Boston: Little, Brown, 1965), katerih ugotovitve so koristen oris vrednot, ki tvorijo jedro ameriške politične kulture.
6. Carl Schurz, *The Necessity and Progress of Civil Service Reform* (Washington, D. C.: Good Government, 1894), str. 3.
7. Woodrow Wilson, »The Study of Administration«, *Political Science Quarterly* 56 (december 1941): str. 481–506 (prvotno objavljeno leta 1887).
8. Prav tam, str. 481.
9. Frederick Taylor, *The Principles of Scientific Management* (New York: Harper and Bros., 1917).
10. Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (New York: Macmillan, 1926), str. vii–viii. Glej tudi Herbert J. Storing, »Leonard D. White and the Study of Public Administration«, *Pub. Adm. Rev.* 25 (marec 1965): str. 38–51.
11. Luther Gulick in L. Urwick, eds., *Papers on the Science of Administration* (New York: Institute of Public Administration, 1937), str. 192, 10.
12. Robert Simmons in Eugene Dvorin, *Public Administration* (Port Washington, N. Y.: Alfred Publishing, 1977), str. 217.
13. Max Weber, iz knjige Max Weber: *H. H. Gerth in C. W. Mills* (New York: Oxford University Press, 1958), str. 196–244.
14. Peter Blau in Marshall Meyer, *Bureaucracy in Modern Society*, 2d ed. (New York: Random House, 1971), zlasti str. 8. Glej tudi Victor Thompson, *Modern Orga-*

- nization (New York: Knopf, 1961), str. 58–80.
15. Harold Seidman, *Politics, Position, and Power* (New York: Oxford University Press, 1970), pogl. 1.
 16. Glej Eugene Lewis, *American Politics in a Bureaucratic Age* (Cambridge, Mass.: Winthrop, 1977).
 17. Weber, op. cit., str. 228.
 18. Jay Shafritz in drugi, *Personnel Management in Government* (New York: Marcel Dekker, 1978), str. 94.
 19. Ralph Hummel, *The Bureaucratic Experience* (New York: St. Martin's, 1977), str. 24–25.
 20. Glej Erving Goffman, *Asylums* (Garden City, N. Y.: Doubleday, 1961), zlasti str. 1–24; Halderman proti Pennhurst State School, 244 F. Supp. 1295 (1977); Holt proti Sarver, 304 F. Supp. 362 (1970); John Hersey, *The Algiers Motel Incident* (New York: Knopf, 1968).
 21. Glej Amitai Etzioni, *Modern Organizations* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1964), kap. 4, kjer je kratek in prepričljiv opis pristopa človeških odnosov. Victor Thompson, op. cit., na str. 152–177 obravnava patologijo uradov.
 22. Wallace Sayre, »Predpostavke javne uprave: V: *Classics of Public Administration*, ur. Jay Shafritz in Albert Hyde (Oak Park, Ill.: Moore, 1978), str. 201. Dwight Waldo, *The Administrative State* (New York: Ronald Press, 1948), dokazuje, kako so osnovne vrednostne izbire upravne javne uprave na koncu izjave o političnih preferencah.
 23. Paul Appleby, *Policy and Administration* (University, Ala.: University of Alabama Press, 1949); glej tudi Theodore Lowi, *The End of Liberalism* (New York: W. W. Norton, 1969).
 24. Myers proti ZDA, 52, 293 (1926).
 25. David Nachmias in David H. Rosenbloom, *Bureaucratic Government, U.S.A.* (New York: St. Martin's, 1980).
 26. Literatura na tem mestu je preobsežna, da bi jo lahko navedli v celoti. Za novejšo razpravo glej Samuel Krislov in David H. Rosenbloom, *Representative Bureaucracy and the American Political System* (New York: Praeger, 1981).
 27. Javni zakon 95–454, razdelek 1. 3 in odl. 2301 (b) (1). Glej tudi Givhan proti Western Line Consolidated School District, 99 S. Ct. 693 (1979), ki navaja ustavne pogoje, ki javnemu uslužbencu dovoljujejo, da deluje kot »predstavnik« v strukturi javne uprave.
 28. Javni zakon 92–463.
 29. Glej William Keefe in Morris Ogul, *The American Legislative Process*, 4. izdaja (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1977), str. 407.
 30. Glej Frederick Mosher, *Democracy and the Public Service* (New York: Oxford University Press, 1968); Ralph Hummel, *The Bureaucratic Experience*; Morris Janowitz, Deil Wright in William Delany, *Public Administration and the Public* (Westport, Conn.: Greenwood, 1977); Lowi, nav. delo; William Morrow, *Public Administration* (New York: Random House, 1975); Bruce Smith in James D. Carroll, ur., *Improving the Accountability and Performance of Government* (Washington, D. C.: Brookings, 1982).
 31. To je bila implicitna predpostavka reformatorjev javne uprave v 19. stoletju, ki so trdili, da »z naraščanjem obsega, pomembnosti in zapletenosti vladnih funkcij narašča potreba po tem, da se upravljajo ne le pošteno, temveč tudi z usposobljenimi sposobnostmi in znanjem« (Carl Schurz, *Congress and the Spoils System* [New York: George Peck, 1895], str. 4). Glej Harry Kranz, *The Participatory Bureaucracy* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1976); Samuel Krislov, *Representative Bureaucracy* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1974) za razprave o družbeni reprezentativnosti in učinkovitosti.

32. Marver Bernstein, *The Job of the Federal Executive* (Washington, D. C.: Brookings, 1958), str. 30.
33. Prav tam, str. 26–37. 34. Glej tudi Herbert Kaufman, *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs* (Washington, D. C.: Brookings, 1981), zlasti poglavje 2.
34. Seidman, op. cit., str. 13.
35. Norton Long, »Power and Administration«, v: *Bureaucratic Power in National Politics*, ur. Francis Rourke (Boston: Little, Brown, 1965), str. 18.
36. Roger Davidson, »Congress and the Executive: v: Kongres: *The First Branch of Government*«, ur. A. DeGrazia (New York: Anchor, 1967), str. 383.
37. Glej Seidman, op. cit. 1.
38. David Truman, *The Government Process* (New York: Knopf, 1951); glej tudi Arthur Bentley, *The Process of Government* (Chicago: University of Chicago, 1908).
39. Lowi, nav. delo, str. 71. Glej tudi Grant McConnell, *Private Power and American Democracy* (New York: Knopf, 1966), pogl. 4 in 5.
40. Frank Goodnow, *The Principles of the Administrative Law of the United States* (New York: G. P. Putnam's Sons, 1905).
41. Prav tam, str. 17.
42. Marshall Dimock, *Law and Dynamic Administration* (New York: Praeger, 1980), str. 31.
43. Kenneth Davis, *Administrative Law and Government* (St. Paul: West, 1975), str. 6.
44. Dimock, op. cit. 10.
45. Prav tam, str. 113. Po Charlesu Dullea, »Development of the Personnel Program for Administrative Law Judges«, *Administrative Law Review* 25 (zima 1973): str. 41–47, je naziv »upravni sodnik« uvedla Komisija za javno upravo ZDA.
46. Sodna praksa in literatura sta preobsežni, da bi ju navajali. Glej David H. Rosenbloom, *Public Administration and Law* (New York: Marcel Dekker, 1983).
47. Glej Scheuer proti Rhodesu, 416 U. S. 322 (1974). Glej tudi Rosenbloom, op. cit. 6.
48. Wood proti Stricklandu, 420 U. S. 308, 322 (1975); Harlow proti Fitzgeraldu, 50 Law Week 4815 (1982).
49. Carlson proti Greenu, 446 U. S. 14 (1980).
50. Owen proti mestu Independence, 445 U. S. 622, 652 (1980).
51. David Bazelon, »The Impact of the Courts on Public Administration«, *Indiana Law Journal* 52 (1976): str. 101–110.
52. Abram Chayes, »The Role of the Judge in Public Law Litigation«, *Harvard Law Review* 89 (1976): str. 1281–1316; Roger Cramton, »Judicial Lawmaking in the Leviathan State«, *Pub. Adm. Rev.* 36 (september/oktober 1976): str. 551–555.
53. Hannah proti Larche, 363 U. S. 420 (1960).
54. Glej na primer Branti proti Finkeli, 445 U. S. 507, 518 (1980), ki od javnega delodajalca zahteva, da »dokaže, da je strankarska pripadnost ustrezna zahteva za učinkovito opravljanje zadevne javne funkcije«, kadar gre za patronatno razrešitev.
55. Hamilton proti Love, 328 F. Supp. 1182, 1194 (1971).
56. Glej Robert Vaughn, *The Spoiled System* (New York: Charterhouse, 1975); Richard A. Merrill, »Procedure for Adverse Actions against Federal Employees«, *Virginia Law Review* 59 (1973): str. 196–287.
57. Goldberg proti Kelly, 397 U. S. 254 (1970); Goss proti Lopez, 419 U. S. 565 (1975).
58. Dimock, op. cit., str. 114.
59. Cleveland Board of Education v. LaFleur, 414 U. S. 632 (1974). Argumentirano in odločeno z zadevo Cohen proti Chesterfield Co. School Board.
60. Wyatt proti Stickney, 325 F. Supp. 781 (1971); 334 F. Supp. 387 (1972).
61. Glej Federalist št. 10.
62. Glej Peter Woll, *American Bureaucracy*, 2. izdaja (New York: Norton, 1977). Woll je med številnimi raziskovalci z ustav-

no usmeritvijo, ki prepričljivo trdijo, da je upravni postopek veliko bolj prožen, kot bi lahko bila vlada po prvotni ustavni shemi. Glej tudi Davis, op. cit. James O. Freedman, *Crisis and Legitimacy* (New York: Cambridge University Press, 1978), poglavje 2, na kratko opisuje nastanek sodobne upravne države in napestosti med njenim delovanjem in ustanoviteljevim konceptom delitve oblasti.

63. Henry Jacoby, *The Bureaucratization of the World* (Berkeley in Los Angeles: University of California Press, 1978).

64. Buckley proti Valeu, 424 U. S. 1, str. 280–281 (1976).

65. Freedman, op. cit.

66. Allen Schick, »A Death in the Bureaucracy«, *Pub. Adm. Rev.* 33 (marec/april 1973): str. 146–156; »Budgeting Expert Calls Carter Plan 'Disaster'«, *Houston Post*, 8. april 1977, str. 14 A, citira Petra Phyrro, začetnika *Zero Based Budgeting*, ki je zvezna prizadevanja za uvedbo ZBB naenkrat označil za »popolno norost«.

Programi, alternative in javne politike

John W. Kingdon

Ko za nekaj lobirate, morate sestaviti koalicijo, se pripraviti, uskladiti svoje politične sile, nato pa sedite in čakate na dogodek, ki se bo zgodil. Na primer, ljudje, ki so si prizadevali za ureditev železniškega prometa, so nekaj časa poskušali voziti po okolici, vendar jih ta val ni odplaknil na obalo. Zato so pograbili deske za surfanje in poskušali voziti nekaj drugega, vendar tudi to ni pomagalo. Propad podjetja Penn Central je bil velik val, ki jih je prinesel na obalo. Po mojem mnenju so ljudje, ki poskušajo zagovarjati spremembe, kot surferji, ki čakajo na velik val. Ko se odpraviš na pot, moraš biti pripravljen, pripravljen moraš veslati. Če nisi pripravljen veslati, ko pride veliki val, ga ne boš dosegel.

Analitik za interesno skupino

Politično okno je priložnost za zagovornike predlogov, da uveljavijo svoje priljubljene rešitve ali pritegnejo pozornost k svojim posebnim problemom. Kot je razvidno iz zgornjega citata, zagovorniki s svojimi rešitvami čakajo v vladi in njeni okolici, čakajo, da se pojavijo problemi, na katere lahko pripišejo svoje rešitve, čakajo na razvoj političnega toka, ki ga lahko izkoristijo v svojo korist. Včasih se okno odpre povsem predvidljivo. Načrtovana obnova programa, na primer, je priložnost za številne udeležence, da uveljavijo svoj hišni projekt ali skrb. V drugih primerih se to zgodi povsem nepredvidljivo. Politični podjetniki morajo biti pripravljeni, njihov predlog mora biti pripravljen, njihov

posebni problem pa dobro dokumentiran, da jim priložnost ne uide.

Pravkar smo končali serijo poglavij, v katerih smo ločeno obravnavali različne tokove, ki se pretakajo skozi sistem. Posamezni tokovi se združujejo v kritičnih trenutkih. Problem je prepoznan, rešitev je razvita in na voljo v politični skupnosti, zaradi političnih sprememb je pravi čas za spremembo politike, morebitne omejitve pa niso resne. To poglavje obravnava postopke, s katerimi se ločeni tokovi združujejo. Začnemo z razpravo o tem, kaj so politična okna in zakaj se odpirajo, nato pa opišemo povezovanje tokov, ki se odvija. Pri povezovanju v odprtem političnem oknu imajo glavno vlogo podjetniki, ki na probleme vežejo rešitve, premagujejo omejitve s preoblikovanjem predlogov in izkoriščajo politično ugodne dogodke. Nato obravnavamo pojavljanje odprtih oken: njihovo pogostost, trajanje in predvidljivost. Na koncu obravnavamo prelivanje, proces, v katerem pojav ene točke na vladnem dnevnem redu določa poznejšo pomembnost konceptualno sorodnih točk.

Kaj so okna politik in zakaj se odpirajo

Pri vesoljskih posnetkih okno predstavlja priložnost za izstrelitev. Ciljni planeti so v ustrezni poravnavi, vendar to ne bo trajalo dolgo. Zato je treba izstrelitev izvesti, ko je okno odprto, da priložnost ne uide. Ko je priložnost enkrat izgubljena, se lahko ponovi, vendar morajo astronauti in vesoljski inženirji vmes počakati, da se okno ponovno odpre. Podobno se okna odpirajo v sistemih politike. Ta politična okna, priložnosti za ukrepanje v zvezi z določenimi pobudami, se pojavijo in ostanejo odprta le kratek čas. Če udeleženci teh priložnosti ne morejo izkoristiti ali jih ne izkoristijo, morajo počakati, dokler se ne pojavi naslednja priložnost. Kot je o eni od takšnih priložnosti dejal eden od uslužbencev kongresnega odbora: »Lahko

*Vir: In Agendas, Alternatives, and Public Policies (1984)
John W. Kingdon: The Policy Window, and Joining the Streams. Ponatis z dovoljenjem založnika (Longman).*

bi rekli, da so imele zvezde prav.« Ločeni tokovi, ki smo jih obravnavali v prejšnjih treh poglavjih, se v teh časih združijo in povežejo. Udeleženci v priložnost za izbiro vržejo svoje koncepte problemov, svoje predloge in politične sile,¹ rezultati pa so odvisni od mešanice prisotnih elementov in od tega, kako so različni elementi povezani.

Odprto okno vpliva na vrsto dnevnega reda, ki smo ga v 1. poglavju označili kot dnevni red odločanja. Ker smo razpravljali o dnevnih redih, je vladni dnevni red seznam tem, ki jim ljudje v vladi in njeni okolici v danem trenutku posvečajo resno pozornost. To agendo smo v tej študiji v bistvu izmerili tako, da smo udeležence vprašali, kakšen je ta seznam. Znotraj tega vladnega dnevnega reda obstaja manjši sklop predmetov, o katerih se odloča, dnevni red odločanja. Na primer, predlogi se pripravljajo za zakonodajno uveljavitev ali pa se obravnavajo teme, o katerih bo kmalu odločal predsednik ali sekretar ministrstva. V govorici udeležencev je vprašanje »res vroče«, kar je korak naprej od tega, da bi rekli, da se udeleženci z njim resno ukvarjajo. Biti na tem dnevnem redu odločanja seveda ne zagotavlja sprejetja ali ugodne birokratske odločitve, vendar je to aktivnejši status kot biti na vladnem dnevnem redu.

Politična okna se odpirajo redko in ne ostanejo odprta dolgo. Kljub njihovi redkosti so velike spremembe v javni politiki posledica pojava teh priložnosti. V letih 1965–1966 je na primer naključni pojav dodatnih liberalnih demokratskih sedežev v Kongresu, ki ga je povzročil Goldwaterjev neuspeh, odprl okno za Johnsonovo administracijo, ki je privedlo do uveljavitve Medicare, Medicaid, programa za revščino, pomoči za izobraževanje in vseh drugih programov, zbranih v Johnsonovih pobudah za Veliko družbo.

Predstavljajte si vrsto točk, ki čakajo, da pridejo na vrsto na dnevnem redu odločanja. Postavke je treba nekako razvrstiti v čakalni vrsti. Odprtje okna pogosto določi prednost v vrsti. Udeleženci premaknejo nekatere postavke pred drugimi, predvsem zato, ker menijo, da imajo ti predlogi dobre možnosti za uveljavitev. Konec sedemdesetih let prejšnjega stoletja so bili, na primer, v čakalni vrsti

različni predlogi za deregulacijo prometa. Carterjeva administracija se je odločila, da bo letalski sektor premaknila pred druge, ne zato, ker bi bil konceptualno najboljši, temveč zato, ker je imel največ možnosti za sprejetje. Senatorja Edward Kennedy in Howard Cannon sta se že dogovorila o predlogu zakona, Hill je bil z dolgim nizom zaslišanj že bolj pripravljen, regulativna agencija (Odbor za civilno letalstvo) je bila naklonjena deregulaciji, industrijske skupine pa niso soglasno nasprotovale. Po drugi strani pa je deregulacija tovarnega prometa naletela na enotno in močno nasprotovanje reguliranih avtoprevoznikov in sindikatov Teamsters. Spremembe v veliko večji in po inerciji vezani Meddržavni trgovinski komisiji, ki se je ukvarjala tako s tovarnim prometom kot z železnicami, so se prav tako zdele malo verjetne. V teh okoliščinah je letalstvo predstavljalo nekaj, kar so različni anketiranci imenovali »mehka tarča« ali »hiter udarec«, vsaj v primerjavi z drugimi možnostmi.

Anketiranci s področja zdravstva so podobno govorili o zdravstvu. Eden od vidnih zagovornikov programa Medicare je lepo povzel prednostno nalogo, ki je bila v zgodnjih do srednjih šestdesetih letih prejšnjega stoletja namenjena starejšim:

Če o tem premislite, je bilo to z razumskega vidika noro ravnanje. Vzeli smo skupino prebivalstva, starejše, ki je bila najdražja, ki je potrebovala največ zdravstvene oskrbe, za katero bi zdravstvena oskrba prinesla najmanj koristi in za katero je bila z družbenega vidika najmanjša korist. Vendar smo to storili, ker smo se takrat politično lahko odločili za to. Začeti sistem zdravstvenega zavarovanja s tem sektorjem prebivalstva ni imelo racionalnega smisla, vendar smo z njim vseeno začeli.

Če pogledamo z druge strani določanja prednostnih nalog, udeleženci brez možnosti odprtega okna popustijo. Svojega časa, političnega kapitala, energije in drugih virov niso pripravljene vlagati v prizadevanja, ki verjetno ne bodo obrodila sadov. Veliko potencialnih točk se nikoli ne znajde na dnevnem redu, ker njihovi zagovorniki skle-

nejo, da se jim jih ne splača uveljavljati. Tako daleč so od tega, da bi prišlo do dejanskega ukrepanja zakonodajne uveljavitve ali druge avtoritativne odločitve, da se jih sploh ne lotijo. Kot je dejal eden od kongresnih uslužbencev: »Osredotočamo se na vprašanja, za katera menimo, da bodo produktivna. Če niso produktivna, potem nimamo neomejene časa in se z njimi ne ukvarjamo.« Če na primer deregulacija tovarnega prometa ni bila živa možnost, se je večina udeležencev osredotočila na nekaj, kar je bila: letalstvo.

Enako velja za pogajanja. Kadar vprašanje ni zares pereče, zagovorniki trdno vztrajajo pri svojih skrajnih stališčih. Ko pa ima vprašanje resne možnosti za zakonodajne ali druge ukrepe, postanejo zagovorniki prožnejši in se pogajajo o svojih prej trdnih stališčih ter sklepajo kompromise, da bi bili v igri, kot smo povedali v zadnjem poglavju. Kot se je izrazil neki kongresni uslužbenec v zvezi s Kennedyjevim in delavskim stališčem, ko sta vztrajala pri svojem celovitem nacionalnem načrtu zdravstvenega zavarovanja in nato ponujala kompromise, ko se je konec sedemdesetih let prejšnjega stoletja zdelo, da bi neka različica zdravstvenega zavarovanja lahko imela možnosti za sprejetje: »Zakaj bi se pogajali, če ni realnih možnosti, da bi dobili zakon?« Zato je treba že na začetku zavzeti skrajno stališče, nato pa sprejeti kompromis, ko se odpre okno.

Zakaj se okna odpirajo in zapirajo

Če se vrnemo k razlikovanju med dnevnim redom in alternativami ter govorimo bolj na splošno o naših treh procesnih tokovih, na dnevni red bolj vplivata problemski in politični tok, na alternative pa bolj vpliva politični tok. Načeloma se okno odpre zaradi spremembe v političnem toku (npr. sprememba uprave, sprememba strankarske ali ideološke porazdelitve sedežev v Kongresu ali sprememba razporeditve v državi); ali pa se odpre, ker nov problem pritegne pozornost vladnih uradnikov in tistih, ki so jim blizu. Sprememba uprave je verjetno najbolj očitno okno v političnem sistemu. Po besedah enega

od političnih uslužbencev: »V mesto pride nova uprava in vpraša: 'Kaj naj najprej naredimo?' Takoj nekaj.« Nova uprava nekaterim skupinam, zakonodajalcem in agencijam daje priložnost odprto politično okno za uveljavljanje stališč in predlogov, ki jih pri prejšnji upravi niso imeli priložnosti uveljaviti, drugim akterjem pa daje slabše možnosti.

Enako velja za menjavo katerega koli političnega akterja. Nastop novega predsednika kongresnega odbora, obsežna sprememba članstva v Kongresu (kot leta 1966 ali 1974) in novi člani v regulativnem organu vse to odpira možnosti za zagovornike predlogov, ki bi lahko bili deležni naklonjene obravnave pri novi igralski zasedbi. Tako je nova Reaganova administracija omogočila, da so se v njej pojavili številni prej prikrajšani akterji: zagovorniki proračunskega ravnovesja, zagovorniki ponudbe, zagovorniki pravice do življenja, zagovorniki šolske molitve in drugi. Podobno so novi imenovani v Odbor za civilno letalstvo in Komisijo za meddržavno trgovino v času Carterjeve vlade ustvarili dovzetnost za pobude za deregulacijo, ki prej ni bila tako izrazita.

Noben od teh političnih dogodkov – sprememba uprave, prerazporeditev sedežev v Kongresu, sprememba razporeditve v državi – ne določa podrobno, kaj je treba storiti. Vsi ti dogodki določajo splošne teme, ki jih je treba dopolniti s konkretnimi predlogi. Carterjeva administracija želi, na primer, »umakniti vlado z naših hrbtov« in išče načine, kako to doseči. Ali pa zaradi upora davkoplačevalcev člani Kongresa postanejo previdni glede dragih pobud, vendar ne navedejo natančno, kje bi bilo treba zmanjšati proračun. Zagovorniki podrobnejših predlogov uporabljajo te splošne dogodke in teme, da v ospredje potisnejo svoje zamisli. Z drugimi besedami, ti politični dogodki in teme zagovornikom odpirajo okna.

Obstajajo tudi priložnosti, v katerih problem postane pereč, kar za zagovornike predlogov pomeni priložnost, da nanj navežejo svoje rešitve. Na primer, plinovodi pritegnejo vladno pozornost na pomanjkanje energije in številni interesi na področju prometa množični prevoz, železnice in drugi trdijo, da je

treba njihove programe obravnavati kot vsaj delno rešitev tega pomembnega problema. Kot je dejal eden od kongresnih uslužbencev: »Energija je pogovor leta. Včasih je bilo to okolje. Če je bilo nekaj povezano z okoljem, so se vsi priklonili. Zdaj je to energija.« Ali pa stroški zdravstvene oskrbe postanejo tako pereč problem, da morajo vsi povezati predloge z iskanjem rešitev. Na ta način delujejo tudi osrednji dogodki. Letalska nesreča, na primer, odpre okno za zagovornike pobud na področju varnosti v letalstvu. Če imajo svoje predloge pripravljene, je nesreča priložnost, da dokažejo, da je treba predlog sprejeti.

Ko se okno odpre, ne ostane dolgo odprto. Čas za idejo pride, a tudi mine. Ni neustavljivega zagona, ki bi se krepil za določeno pobudo. Okno se zapre iz različnih razlogov. Prvič, udeleženci lahko menijo, da so se problema lotili z odločitvijo ali uzakonitvijo. Tudi če ni tako, je dejstvo, da je bilo sprejeto neko dejanje, zaenkrat še bolj zaprto.² Drugič, kar je tesno povezano s tem, udeležencem morda ne bo uspelo ukrepati. Če jim to ne uspe, niso pripravljeni vlagati nadaljnjega časa, energije, političnega kapitala ali drugih virov v prizadevanje. Kot je dejal neki birokrat o prizadevanjih Carterjeve administracije, da bi sprejela zakon o omejevanju stroškov v bolnišnicah: »Ko ga ne morejo sprejeti, se pozornost seveda usmeri na druge stvari.«

Tretjič, dogodki, zaradi katerih se je okno odprlo, lahko izginejo s prizorišča. Na primer, kriza ali dogodek, ki je v središču pozornosti, je po svoji naravi kratkotrajen. Ljudje so lahko navdušeni nad letalsko nesrečo ali zlomom železnice le nekaj časa. Tudi piramida sredstev, ki je povzročila odprtje okna, morda ne bo trajala dolgo. Nova uprava na primer uživa »medene tedne« le nekaj mesecev, potem pa je njen konec neizogiben. V trenutku ko novi predsednik začne sprejemati kakršne koli odločitve imenovanja, proračune, zakonodajne predloge, nekatere ljudi razočara, druge pa zadovolji. Pred prvimi odločitvami vsi z nestrpnostjo pričakujejo predsednika. Vendar pa je obdobje »medenih tednov« zelo kratkotrajno.³

Četrto, če sprememba osebja odpre okno, se lahko osebje ponovno spremeni.

Ljudje na ključnih položajih prihajajo in odhajajo, prav tako pa tudi priložnosti, ki jih ponuja njihova prisotnost. Kot je razmišljal eden od uslužbencev odbora za promet o svojem interesu za spremembo ureditve financiranja gradnje infrastrukture: »Uslužbenci tega odbora so veliko razmišljali o teh vprašanjih. Morda bi lahko v približno štirih letih prepričali člane o našem stališču in si aktivno prizadevali za to stvar. Vendar pa je precej verjetno, da bomo najprej odšli od tu. Ne trdim, da bomo odšli takoj, vendar je to v naravi menjave.« In dejansko so odšli v dveh letih. Končno, okno se včasih zapre, ker ni na voljo nobene druge možnosti. V poglavju o političnem toku smo govorili o tem, da je treba sistem omiliti, da je treba določen predlog izdelati, o njem razpravljati, ga spremeniti in pripraviti, še preden se okno odpre. Če pripravljena alternativa ni na voljo, je priložnost zamujena.

Zaradi kratkega trajanja odprtega okna je star pregovor »Kuj železo, dokler je vroče« zelo prepričljiv. Anthony Downs v svojem ciklu pozornosti na vprašanje poziva k hitremu ukrepanju, ko se pojavi priložnost.⁴ Trdi, da se močna želja po ukrepanju umakne spoznanju o finančnih in družbenih stroških ukrepanja. Kot je dejal eden od razmišljujočih novinarjev: »Imam teorijo, da so resnično veliki koraki vedno storjeni zelo hitro ali pa sploh ne. Program boja proti revščini je bil sprejet hitro in šele potem, ko je bil sprejet, so ljudje začeli razmišljati o njem. Dokler ne bo mogoče državnega zdravstvenega zavarovanja izpeljati na hitro in z velikim zamahom, se to ne bo zgodilo.« Tako je minister za zdravje Joseph Califano izkoristil priložnost v prvih mesecih svojega mandata in izvedel reorganizacijo ministrstva, s katero je bila ustanovljena Uprava za financiranje zdravstvenega varstva. To je storil tako hitro in v taki tajnosti, da je le peščica ljudi pred objavo vedela, za kaj gre. Da bi preprečil uhajanje informacij, je celo grafike, ki so bile uporabljene na tiskovni konferenci, na kateri je bila napovedana sprememba, pripravil prijatelj iz drugega oddelka. Če bo okno minilo brez ukrepanja, se morda še dolgo ne bo odprlo. Pomislite na skrajno razočaranje uradnika, ki je želel zmanjšati proračun

družbe Amtrak, vendar je ta prizadevanja pogoltnila energetska kriza leta 1979:

Aprila in maja smo mislili, da smo v zelo dobrem stanju. Potem se je zaradi pomanjkanja plina vse obrnilo na glavo. Časopisi so se začeli ukvarjati s tem in v vseh člankih so pisali o zahtevah za Amtrak. Če bi energetska kriza trajala le pet mesecev, bi bil naš predlog odobren. Vendar se to ni zgodilo.

Tako kot v primeru Amtraka tudi nasprotniki sprememb vedo, da se okno kmalu zapre. Tako se je rodil pogost izraz »prečkati nevihto«. Če se lahko s preučevanjem vprašanja ali s kakšnim drugim sredstvom odloži, pritisk za spremembo popusti. Dlje ko ljudje živijo s problemom, manj pereč se zdi. Problem se morda sploh ne bo spremenil, vendar če lahko ljudje z njim živijo, se zdi manj nujen. Postane manj problem in bolj stanje, kot se je zdelo na začetku.

Zaznave, ocene in napačne ocene

Govorili smo, kot da je mogoče z gotovostjo ugotoviti, kdaj se bo odprlo politično okno. Žal za stratege, ki poskušajo manipulirati s procesom, svet ni tako preprost. Politično okno opredeljujejo nekatere objektivne značilnosti, kot so zamenjava uprave, obnova ali skorajšnji propad pomembnega sektorja gospodarstva. Vendar pa okno obstaja tudi v dojemanju udeležencev. Zaznavajo njegovo prisotnost ali odsotnost, ocenjujejo verjetnost njegovega prihodnjega pojava in včasih napačno ocenjujejo ali zaznavajo. Poleg napačnega dojemanja se lahko celo visoko usposobljeni in dobro obveščeni ljudje ne strinjajo o tem, ali je okno odprto ali bo odprto, ker je njegova narava zapletena in nekoliko nepregledna. Primer predlogov za nacionalno zdravstveno zavarovanje v prvih letih Carterjeve administracije lepo ponazarja te razlike v dojemanju. Zagovorniki celovitega nacionalnega zdravstvenega zavarovanja, zlasti združenje senatorja Kennedyja in organiziranega delavstva, so na leti 1977 in 1978 gledali kot na odprto politično okno, ki

se verjetno še nekaj časa ne bo pojavilo, kot na priložnost za uveljavitev svojih predlogov, ki so postali pomembni na dnevnem redu in celo sprejeti. Tako so se začeli pogajati s Carterjevimi ljudmi in celo opustili svoje prejšnje vztrajanje, da se načrt financira prek države in ne prek obveznega zasebnega zavarovanja. Eden od njih mi je dejal: »Na položaju imate predsednika, ki se javno in odločno zavzema za nacionalno zdravstveno zavarovanje, in večinsko demokratični Kongres. Takšne priložnosti se ne pojavijo prav pogosto.« Drugi je to povedal še bolj dramatično: »Menimo, da bo, če se to ne bo zgodilo v naslednjem Kongresu, za desetletje mrtvo, morda celo za eno generacijo. Vsi menimo, da je zdaj pravi čas. Če nam interesov ne bo uspelo združiti zdaj, tega še dolgo ne bomo mogli storiti.«

Drugi so bili skeptični, da je okno dejansko odprto. Eden od znanih zdravstvenih aktivistov mi je dejal: »Mislim, da se to ne bo nikamor premaknilo, in če se to ne bo premaknilo nikamor, za to nočem porabiti nobenega časa.« Tudi pomemben uslužbenec kongresnega odbora je bil zelo skeptičen: »Videli boste veliko petja in plesa, veliko zvoka in besa, pogosto igranje državne himne in nič več od tega. Dejstvo je, da tega ni mogoče financirati, prvič, in drugič, da za to ni povpraševanja javnosti. [Celo katastrofalno zavarovanje je bilo do zdaj že izrinjeno s trga.« Zagovorniki celovitih načrtov se morda ne bodo strinjali s temi ocenami proračunske in politične realnosti, vendar gre ravno za to. Pri presoji, kako široko je okno odprto, obstaja veliko prostora za nesoglasja celo med razumnimi ljudmi.

Izkazalo se je, da se je okno zaprlo, če je bilo sploh kdaj odprto. Zaradi inflacije in proračunskega primanjkljaja ter kazalnikov upora davkoplačevalcev, kot je kalifornijski predlog 13, so bili uradniki uprave in člani Kongresa previdni glede novih velikih zveznih izdatkov. Tudi zagovorniki se niso mogli dogovoriti, kar je pomenilo, da alternativa ni bila na voljo. Projekt je tako ostal uničen zaradi finančnih stroškov, nesoglasij med zagovorniki različnih načrtov in pomanjkanja časa za razdelavo vseh vsebinskih podrobnosti in političnih dogovorov.

Pametni politiki pogosto govorijo o pomembnosti časa. Kot je dejal neki birokrat: »Pomembno je, da predlog pride ob pravem času.« S tem mislijo, da je treba predlog pripraviti vnaprej, da se mora pojaviti in uveljaviti, ko je okno odprto. Če to okno zamudimo, moramo čakati, da se ponovno odpre. Številni zagovorniki nacionalnega zdravstvenega zavarovanja so kot vidni primer navedli nepopustljivost delavcev v letih 1973–1974. V tem kratkem obdobju sta senator Kennedy in predsednik odbora za sredstva in promet predstavniškega doma Wilbur Mills predstavila kompromisni načrt nacionalnega zdravstvenega zavarovanja. Veliko ljudi je takrat, pred velikim navalom upora davkoplačevalcev in proračunske strogosti, menilo, da bi si zvezna vlada lahko privoščila vsaj načrt Kennedy-Mills. Nixon, ki ga je Watergate oslabil, ga je morda celo podpisal kot del poskusa reševanja svojega predsedniškega položaja. Vendar je organizirano delavstvo nasprotovalo načrtu Kennedy-Mills, in sicer vsebinsko, ker se ni strinjalo z odbitnimi franšizami in manj obsežnimi ugodnostmi, politično pa zato, ker so raje počakali na po njihovem mnenju ugodnejše čase, zlasti z demokratskim predsednikom. Eden od zagovornikov mi je leta 1978 za nazaj dejal: »To je bila velika napaka delavstva. Nasprotovali so mu, ker je šlo le za 40 milijard dolarjev. Zdaj bodo imeli srečo, če bodo dobili nekaj, kar bo znašalo 10 ali 15 milijard.« Drugi je dejal: »Po mojem mnenju je bila to velika strateška napaka. Lahko bi sprejeli [Kennedy-Mills] in na njem gradili, da bi prišli do točke, na kateri želite biti.« Udeleženec iz vrst delavcev pa je zavrnil takšno opredelitev in trdil, da je bil Kennedy-Mills res vsebinsko nesprejemljiv. Na vprašanje, ali je Kennedy za njegov okus preveč nagnjen h kompromisom, je odgovoril: »Ne, razen njegovega kratkega koketiranja s Kennedy-Millsom. Vendar se je po tem vrnil v svoje vrste.« V vsakem primeru je bil Kennedy-Mills morda okno, ki so ga zagovorniki nacionalnega zdravstvenega zavarovanja iskali več let, čeprav je bilo glede tega nekaj nesoglasij. Če je bilo tako, je čas za izkoriščanje priložnosti minil, in kot se je izkazalo, sta izkušnja Carterjeve administracije in poznej-

ša izvolitev Ronalda Reagana povzročila, da se je okno za več let zaprlo.

Spajanje

V političnem toku predlogi, alternative in rešitve krožijo, o njih se razpravlja, spreminjajo in spet razpravljajo. V nasprotju z modelom reševanja problemov, pri katerem se ljudje zavedajo problema in preučujejo alternativne rešitve, se rešitve gibljejo v vladi in njeni bližini ter iščejo probleme, na katere bi se lahko navezale, ali politične dogodke, ki bi povečali verjetnost njihovega sprejetja. Ti predlogi so nenehno v političnem toku, nato pa se nenadoma povzpnejo na vladni dnevni red, ker jih je mogoče videti kot rešitve za pereč problem ali ker se politikom zdi njihovo sponzoriranje smotno. Na primer, o nacionalnem zdravstvenem zavarovanju se neprestano razpravlja že večji del tega stoletja. Argumenti in informacije o njem so že precej izpopolnjeni. Vendar se predlog pojavi na dnevnem redu, ko politični tok v obliki dogodkov, kot sta nova uprava ali sprememba razporeditve v državi, odpre okno, ki ga naredi primerne za njegovo uresničitev. Odličen primer nenehnega prilagajanja rešitev spreminjajočemu se mozaiku problemov in politike je primer mestnega potniškega prometa. Ko je bil prvič predlagan zvezni program za množični tranzit, je bil prodan predvsem kot preprosto orodje za upravljanje prometa.⁵

Če bi lahko ljudi spravili iz osebnih avtomobilov, bi jih učinkoviteje prevažali in razbremenili prometne zastoje v mestih, ki bi tako postala primernejša za bivanje. Ko so se vprašanja prometa in zastojev razvila v toku problemov, so zagovorniki množičnega prevoza poiskali naslednji pomemben problem, na katerega bi lahko pritrdili svojo rešitev. Prišlo je okoljsko gibanje.⁶ Ker so se vsi ukvarjali z onesnaževanjem, bi bil lahko pomemben del rešitve množični prevoz: Ljudje naj se umaknejo iz avtomobilov in onesnaževanje se bo zmanjšalo. Okoljevarstveno gibanje je zamrlo, kaj pa je bil naslednji velik zagon? Uganili ste: energija. Zagovorniki množičnega prevoza so menili, da je način za rešitev energetskega problema v državi ta, da se ljud-

je na poti na delo in z dela ne vozijo z avtomobili. Seveda so mesta ves čas zagovarjala množični prevoz zaradi potrebe po denarju in interesa, da bi velik del stroškov prenesla na zvezne davkoplačevalce. Ker pa ta gonilna sila ni mogla uspešno služiti kot celotna utemeljitev, so bili zagovorniki prisiljeni svojo rešitev povezati s katerim koli problemom, ki je bil v danem trenutku pomemben. Kot je povzel eden od zagovornikov: »Zanimanje za množični prevoz je stalno prisotno. Temeljni cilji obstajajo in se nadaljujejo. Če hočeš nekaj narediti, se vprašaš: »Kaj bo delovalo letos? Kaj je letos vroče, na kar lahko to obesim?« Tako se rešitve povežejo s problemi, predlogi s političnimi potrebami in alternative se uvedejo, ko se dnevni red spremeni. Njihovi zagovorniki jih navežejo na trenutni problem ali pa jih potisnejo v čas, ki se zdi ugoden v političnem toku. Zato, kot je dejal neki birokrat, »se vprašanja vedno znova pojavljajo v drugih oblikah. Misliš, da si ga eno leto pokopal, pa se naslednje leto pojavi na drugem mestu. Vprašanja se sicer drugače oblikujejo, vendar so približno enaka.« Eden od zagovornikov, ki se ukvarja s prepakiranjem, se je strinjal: »Nič novega. Obujemo stare mrtve pse, jih polepšamo in jih ponesemo na vrh.«

Problematična okna in politična okna

Kaj zahteva odprto okno? Odgovor je odvisen od tega, kaj je okno sploh odprlo, ali drugače povedano, kaj je povzročilo spremembo dnevnega reda. Kot je navedeno zgoraj, je takšna sprememba običajno odziv na razvoj dogodkov v problemskih in političnih tokovih, ne pa v političnem toku. Zato obe kategoriji oken, problemska in politična okna, zahtevata različno izposojo iz političnega toka. Če so nosilci odločanja prepričani, da je problem pereč, posežejo v politični tok, da bi našli alternativo, ki bi jo lahko razumno obravnavali kot rešitev. Če politiki sprejmejo določeno temo za svojo upravo ali začnejo iskati predloge, ki bodo služili njihovi ponovni izvolitvi ali drugim ciljem, posegajo po predlogih v tok politik.

Včasih okno odpre problem, ki pritiska na vlado ali vsaj velja za pereč. Tako je na primer propad železnice Penn Central zah-

teval neke vrste odziv. Če zvezna vlada ne bi ukrepala, bi se storitve za prevoznike na severovzhodu države ustavile. Propad Penn Centrala je tako odprl prostor za zagovornike najrazličnejših predlogov, ki so se nanašali na splošnejši način glede finančnega stanja državnih železnic: subvencije, deregulacija, nacionalizacija, jamstva za posojila, sanacija vozišč in številni drugi. Zagovorniki so skušali najti svojo rešitev za zadevni problem.

Zaradi pomembnosti problema stroškov na področju zdravstva so se pojavili podobni pritiski. S sprejetjem programov Medicare in Medicaid so se stroški zdravstvenega varstva močno povečali. Ko so ljudje v vladi in njeni okolici določili, da so stroški problem tega obdobja, je bilo treba vse nekako povezati z njimi. Sprejeti so bili različni regulativni programi organizacije za pregled poklicnih standardov, načrtovanje zdravstvenega varstva, goljufije in zlorabe, ki so bili deloma upravičeni z domnevnim prispevkom k varčevanju z denarjem. Organizacije za vzdrževanje zdravja so bile ustanovljene v upanju, da bo konkurenca med predplačniško prakso in prakso po sistemu »honorar za storitev« uvedla konkurenco na zdravstvenem trgu in znižala stroške. Ljudje so se začeli zanimati za omejevanje uvajanja dragih tehnologij in za preventivo, da bi prispevali k zmanjšanju nepotrebnih izdatkov. Problem naraščajočih stroškov je bil tako pereč in prodoren v razmišljanju oblikovalcev zdravstvene politike, da je privedel do obravnave in sprejetja velikega števila s tem povezanih programov.

Poleg okna, ki se odpre s pojavom perečega problema, lahko okno odpre tudi dogodek v političnem toku spremembe uprave, spremembe razporeditve v državi, prihod novih članov Kongresa. Politiki se odločijo, da se bodo lotili neke pobude na določeno temo, in iščejo ideje. S tem ko se postavijo na trg predlogov, se odpre okno za zagovornike, ki nato predlagajo številne alternative. Eden ali več predlogov, ki so bili pripravljeni in na voljo v političnem toku, je tako povezan z dogodkom v političnem toku, ki je spremenil dnevni red. Problemi se morda sploh niso spremenili, prav tako se niso spremenile rešitve. Toda razpoložljivost alternative, ki se na neki način

odziva na nove politične razmere, spremeni politični dnevni red.

Na primer, razpoložljive alternative so povezane s splošnimi upravnimi temami. Fordova administracija je v izvršilni veji oblasti objavila splošni poziv za predloge za zmanjšanje brezposelnosti. Prejeli so predlog, da bi brezposelne zaposlili za vzdrževanje železniških vozišč. Železniški strokovnjaki so se že leta ukvarjali s propadanjem vozišč in so v zanimanju uprave za zaposlovanje videli priložnost za reševanje problema vozišč. Drug primer je želja Carterjeve administracije, da bi se lotila mestne pobude. V prometnih krogih se je govorilo o spodbujanju intermodalnih terminalov v mestih, ki bi združevali železnico in avtobus, medkrajevne in primestne prevoze. Zanimanje administracije za programe preoblikovanja mesta je odprlo možnost za strokovnjake s področja prometa. Kot mi je povedal eden od birokratov: »Ko se je pojavila pobuda za preoblikovanje mesta, smo se odločili, da bi bilo to dobro povezati z njo.« In predlog za intermodalne terminale je dejansko postal del mestne pobude.

Problemska in politična okna so povezana. Ko se okno odpre, ker je problem pereč, so alternative, ki so bile oblikovane kot rešitve problema, uspešnejše, če izpolnjujejo tudi merila politične sprejemljivosti. Predlogi, ki ne zberejo zadostne podpore večine ali nalletijo na nasprotovanje uprave, se običajno opustijo, čeprav so morda povsem logične rešitve obravnavanega problema. Podobno velja, da ko se odpre politični dogodek, udeleženci poskušajo najti problem, na katerega se lahko naveže predlagana rešitev. Politični dogodek povzroči celo povečano ukvarjanje s problemom. Ko se je, na primer, senator Long leta 1979 odločil, da bo organiziral seje o nacionalnem zdravstvenem zavarovanju, se je v intervjujih nenadoma povečalo vidno omenjanje problemov, ki so ustvarili potrebo ali volilno telo za nacionalno zdravstveno zavarovanje, in sicer s 3 odstotkov leta 1978 na 42 odstotkov leta 1979. Razprava o nacionalnem zdravstvenem zavarovanju je bila v zraku, kar je zahtevalo pozornost na probleme, ki naj bi jih obravnavalo, čeprav se ti

problemi v istem časovnem intervalu niso nenadoma spremenili.

Izkoriščanje priložnosti

Ko se odpre okno, zagovorniki predlogov začutijo svojo priložnost in jo hočejo izkoristiti. Ko je, na primer, komercialno letalo nad San Diegom trčilo v zasebno letalo, je javnost odprla okno za zagovornike večjega nadzora nad zasebnimi letali. Neki dobro obveščeni birokrat je dejal: »Ta nesreča je bila za FAA odličen izgovor za razširitev območij nadzora prometa. Takšne stvari si tako ali tako želijo.« Proračunski strokovnjak se je strinjal: »Nesreče so seveda nesrečne, vendar ob njih dobiš več denarja za objekte. Predlogi za omejitev splošnega letalstva so bili obravnavani in zavrnjeni, vendar ne zaradi vsebine, temveč zaradi bojazni, da bi jim kdo nasprotoval. Potem so se ponovno pojavili, ker je nesreča odprla majhno okno, v katerem so zagovorniki teh predlogov menili, da lahko nekaj storijo.«

Včasih je hitenje, da se lastni interesi povežejo s trenutnim problemom ali političnim dogodkom, nekoliko pretirano. Na primer, v času, ko je bila okoljska akcija na vrhuncu, so se interesi na področju avtocest počutili precej bombardirani z argumenti, da sta gradnja avtocest in spodbujanje uporabe avtomobilov okolju škodljiva. Da bi avtoceste uskladili z okoljskimi pomislemi, je uprava za avtoceste preučila različna okoljska vprašanja. Birokrat se je lotil dela:

Zaposlili so svoje ljudi in pripravili obsežno študijo, v kateri so izračunali, kako velik problem bi bilo konjsko in mulsko govno, če ne bi izumili avtomobila. To je bilo v času, ko so vsi kričali o onesnaževanju. Zato so želeli dokazati, da je avtomobil dejansko pomagal pri onesnaževanju, saj bi bila brez njega v vsej državi dva metra debela plast iztrebkov od mul.

Ko se pojavi priložnost, udeleženci na posvetovanja prinesejo svoje težave v upanju, da jih bodo nosilci odločanja rešili, in tudi svoje predloge v upanju, da bodo sprejeti. Med energetske pobude v Carterjevih letih so bili, na primer, predlogi za uvedbo visokega davka na surovo nafto v upanju, da bi spodbu-

dili varčevanje, in za uvedbo davka na nepričakovane dobičke od energetskih podjetij v zameno za razbremenitev nadzora. Za akterje na področju prometa sta oba predloga obetala velike prihodke. Predlagane so bile pobude za množični prevoz za izgradnjo in delovanje konvencionalnih in nekonvencionalnih sistemov za prevoz na delo in z dela. Interesenti za avtoceste so govorili o gradnji »premogovnih cest« za prevoz premoga, na katerega naj bi se uprava vse bolj zanašala. Tudi železnice so govorile o subvencijah za prevoz premoga. Financirali bi se lahko številni gradbeni projekti na področju prometa: letališča, zapornice in jezovi, avtoceste, železniške proge, mostovi, podzemne železnice. Eden od lobistov je pripomnil: »Zdi se, da gre za način reševanja težav pri financiranju prometa, ki je lažji od boja za skrbniški sklad.« V tem navalu dejavnosti se je število pomembnih omemb novih virov financiranja prometa nenadoma povečalo z 10 odstotkov v mojih intervjujih leta 1978 na 44 odstotkov leta 1979.

Podobno se je zgodilo, ko je Nixonova vlada v začetku sedemdesetih let prejšnjega stoletja predlagala zakonodajo o organizaciji za vzdrževanje zdravja. Ko je prišla na Capitol Hill, so liberalci v njej videli priložnost za vključitev številnih določb, ki jih ni bilo v prvotni zakonodaji. Ko je zakonodaja izšla iz Kongresa, so morale organizacije za zdravstveno varstvo za pridobitev zveznega statusa in podpore ponuditi veliko bogatejši sveženj ugodnosti, kot jih je predvideval predlog zakona uprave, vključno z zobozdravstveno oskrbo in zdravljenjem odvisnosti od alkohola, omogočiti odprt vpis in včlanitev celotnih skupnosti in ne izbranih skupin. O prednostih teh različnih določb bi lahko dolgo razpravljali, vendar je bil po mnenju mnogih mojih anketirancev neto učinek ta, da so bile organizacije za vzdrževanje zdravja obremenjene z nemogočim naborom zahtev, ki so izjemno otežile začetek izvajanja programa.

Po premisleku se zdi neizogibno, da bo prišlo do takšnega preobremenjevanja. Na voljo je več rešitev kot oken za njihovo obvladovanje. Ko se odpre okno, se rešitve kar zgrinjajo k njemu. Poleg tega strategiji včasih namerno preobremenijo program, da bi

onemogočili vse ukrepe. Če želijo preprečiti ukrepanje v zvezi z določeno točko, naložijo veliko drugih točk, s katerimi tekmujejo. Kaj se zgodi, ko se v razpravo vsuje takšna neobvladljiva množica problemov in alternativ? Ena od možnosti, ki ni redka, je, da se celoten sklop vprašanj zruši sam od sebe. Večina udeležencev ugotovi, da je tema preveč zapletena, problemov preveč in nabor alternativ prevelik. Njihova pozornost se preusmeri na druge, lažje obvladljive teme. Če pa so pripravljeni v ta vprašanja vložiti precejšnja sredstva, je možnih več alternativ. Včasih se s herkulovskim vlaganjem reši večina ali vsi problemi in odpravi večina ali vse alternative. Bolj verjetno je, da se bodo nekateri problemi in alternative oddaljili od določene izbire, za seboj pa bodo pustili niz, ki ga je mogoče obvladovati.⁷ Tiste, ki jih je mogoče odpraviti brez velikih vlaganj virov, je mogoče rešiti dokaj preprosto. Za preostale se problemi rešujejo in odločitve sprejemajo v skladu s postopki, ki so v literaturi o odločanju že znani: pogajanja, oblikovanje večinske koalicije in doseganje soglasja. Ključ za razumevanje, kateri izid se doseže, je stopnja angažiranosti virov. Bolj ko so udeleženci pripravljeni nameniti svoje vire, več problemov je mogoče rešiti in več alternativnih rešitev je mogoče poslati. Delovanje zavezanosti virov lepo ponazarja primer nevarnih kemikalij, ki so se razile iz cistern med iztirjenjem na železnici. Takšnih nesreč je bilo v letih 1977–1978 veliko, najbolj znana med njimi je bila v Waverlyju v Tennesseeju. Te nesreče so odprle okno in zagovorniki najrazličnejših rešitev so si prizadevali za njihovo sprejetje. Nekateri, vključno z guvernerjem Tennesseeja, so pozivali k nacionalizaciji železniške proge; drugi so pozivali k manj ambicioznim popravilom proge, da bi preprečili iztiranje. Zakaj nesreče niso bile priložnost za sprejetje obsežnih programov za sanacijo vozišča ali celo nacionalizacijo? Odgovor je bil, da se je hkrati razmišljalo o cenejši alternativni: o reševanju samih cistern. Vlada bi lahko od kemičnih in naftnih podjetij zahtevala, da naredijo svoje cisterne manj dovzetne za predrtje. Ta rešitev ne bi zahtevala vlaganja finančnih sredstev, kot bi

jih zahtevala sanacija vozišča, in bi se izognila neizogibnemu nasprotovanju nacionalizaciji in pomoči železniškemu »baronom«. V drugačnih razmerah, če bi se na primer zmanjšalo razpoloženje do nacionalizacije, bi nesreča v Waverlyju lahko bila priložnost za posodobitev vozišča ali nacionalizacijo.

Rezultati so sicer lahko precej nepredvidljivi. Administracija predlaga zakon, nato pa ne more nadzorovati nadaljnega dogajanja in predvideti rezultata. Rešitve postanejo vezane na probleme, čeprav ni nujno, da so problemi sami narekovali te posebne rešitve. Tako nesreča v rudniku ne sproži le zakonodaje o varnosti v rudniku, ampak tudi o črnih pljučih. Propad železnice povzroči določeno regulativno reformo, čeprav regulativno okolje morda ni bistveno prispevalo k finančnemu stanju železnice. Ker je izid odvisen od kombinacije obravnavanih problemov in predlogov, bo gotovo prišlo do naključij, odvisno od tega, kateri udeleženci so prisotni, katere alternative so na voljo in kaj celo pritegne pozornost ljudi.

Ta nepredvidljivost in nezmožnost nadzora nad dogodki, ko so enkrat sproženi, ustvarjata dilemo za udeležence v postopku. Če lahko kakor koli odločajo o odpiranju okna, se morajo, preden ga odklenejo, vprašati, ali tvegajo, da bodo sprožili neobvladljivo verigo dogodkov, ki lahko privedejo do rezultata, ki jim ni všeč. Uprava se mora, na primer, odločiti, ali bi se lahko zaradi spodbujanja določenega predloga v Kongresu sprejela zakonodaja, ki bi bila drugačna od njenega prvotnega namena, ali pa se sploh ne bi sprejela nobena zakonodaja in bi po sporu ostala splošna podoba kaosa, ki bi slabo odmevala na upravo. Predložitev zakonodajnega predloga postane smetnjak, v katerega se lahko med potjo predloga zakona skozi zakonodajni postopek mečejo spremembe, dopolnila, povsem nove usmeritve in celo nepotrebne stvari. Ko je enkrat določen dnevni red, je nadzor nad postopkom izgubljen. Takšen pojav se pogosto označuje z besedami »odprtje Pandorine skrinjice«, »vlak je zapeljal s tirov« in »odprtje pločevinke s črvi«. Včasih se

udeleženci raje odločijo, da sploh ne bodo odprli okna, kot da bi tvegali izid, ki bi bil slabši od obstoječega stanja.

Splošni pomen spajanja

Problemi ali politika lahko sami po sebi oblikujejo vladni program. Verjetnost, da se bo točka uvrstila na dnevni red odločanja, se seveda bistveno poveča, če so vsi trije tokovi problemi, politike in stroke združeni. Alternativa, ki se, na primer, giblje v toku politike, se poveže bodisi s pomembnim problemom bodisi z dogodki v političnem toku, da bi bila resno obravnavana v kontekstu, ki je širši od skupnosti strokovnjakov. Če je alternativa povezana s problemom kot rešitvijo, potem ta kombinacija najde podporo tudi v političnem toku. Podobno velja, če alternativa prevzamejo politiki, je upravičena kot rešitev dejanskega problema. Nobeden od tokov sam po sebi ne zadostuje, da bi se točka trdno uvrstila na dnevni red odločanja.

Če eden od treh elementov manjka, če rešitev ni na voljo, če problema ni mogoče najti ali ni dovolj prepričljiv ali če ga politični tok ne podpira, je mesto predmeta na dnevnem redu odločanja kratkotrajno. Okno je lahko odprto za kratek čas, a če se povezava ne izvede hitro, se okno zapre. Zadeva se lahko nenadoma pojavi na dnevnem redu in je tam le kratek čas. Predsednik ji lahko, na primer, določi visoko prednostno nalogo ali pa okno odpre osrednji dogodek, kot je letalska nesreča. Vendar bo ta točka verjetno hitro izginila z vidnega polja, ne da bi se kritično združili trije tokovi. Ker ne more preiti s statusa vladnega dnevnega reda na dnevni red odločanja, se pozornost preusmeri na druge teme.

Če tok politike, na primer, ne proizvede nobene razpoložljive alternative, predmet bodisi izgine iz vidnega polja bodisi se sploh ne pojavi. V primeru dolgotrajne zdravstvene oskrbe sta tako problemski kot politični tok trdno na mestu. Sedanje in prihodnje staranje prebivalstva kaže na problem, ki bo postal najbolj pereč, »sivi lobi« pa je pokazal dovolj političnih moči, da je ustvaril veliko spodbud za politike, da se zanj zanimajo. Vendar zagovorniki niso oblikovali rešitev, ki bi bile

cenovno dostopne, in niso izdelali načinov za prilagajanje bolnikov ustrezni ustanovi ali drugi vrsti oskrbe. Kot je dejal eden od anketirancev: »Vsaka težava nima dobre rešitve. V primeru dolgotrajne oskrbe bo, ko bo nekdo prvič našel ustrezno rešitev, to v kratkem postalo glavna tema.«

Podobno trditev o pomanjkanju dogovorjene rešitve, ki bi delovala in ne bi bila predraga, bi lahko navedli tudi za problem izboljšanja duševnega zdravja prebivalstva. V mojih kvantitativnih kazalnikih, ki združujejo štiriletna intervjuje o zdravju, se nobena spremenljivka dolgoročne oskrbe ni dvignila nad 13 odstotkov mojih anketirancev, ki so o njej razpravljali, in nobena spremenljivka duševnega zdravja se ni dvignila nad 5 odstotkov. Po drugi strani pa, če je mogoče najti alternativo, se tema resnično odpre. Gradnja meddržavnega avtocestnega sistema je, na primer, več let zastala zaradi nesoglasij glede ustreznega financiranja. V petdesetih letih prejšnjega stoletja, ko je Clayeva komisija zagovarjala namenski davek na gorivo, ki bi se plačeval sproti, se je načrtovanje hitro pospešilo in gradnja se je začela. Združitev treh tokov je bila izvedena: problem zastojev je bil očiščen, obstajalo je veliko političnih razlogov za izvedbo projekta in pojavila se je sprejemljiva alternativa.

Razlogov za visoko uvrstitev na dnevni red je zelo malo. Na splošno je uvrstitev točke na dnevni red posledica skupnega učinka več dejavnikov, ki se v določenem trenutku združijo, in ne učinka enega ali drugega posameznega dejavnika. Ko sem anketirance vprašal, zakaj je določena tema postala vroča, so običajno odgovorili v smislu interakcij med elementi, namesto da bi razpravljali o posameznem dejavniku ali celo o seštevanju več posameznih dejavnikov skupaj. Prav njihovi skupni učinki so bili tako močni. Tukaj je nekaj izrazov te zamisli:

Več stvari se je združilo hkrati.

Prišlo je do sotočja tokov.

Šlo je za kombinacijo stvari.

V mešanico se je pomešala kopica dejavnikov. Šlo je za spojitev.

Na splošno noben dejavnik ne prevladuje ali prevladuje nad drugimi. Vsak ima svoje življenje in svojo dinamiko. Kombinacija teh tokov in tudi njihov ločen razvoj sta ključna za razumevanje spremembe programa.

OPOMBE

1. Ta pojav je lepo prikazan v članku Michaela D. Cohena, Jamesa G. Marcha in Johana P. Olsena »A Garbage Can Model of Organizational Choice«, *Administrative Science Quarterly* 17 (marec 1972): str. 1–25.
2. Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics* (Urbana: University of Illinois Press, 1964), poglavje 2.
3. Paul C. Light, *The President's Agenda* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982), poglavje 2.
4. Anthony Downs, »Up and Down with Ecology-The 'Issue-Attention Cycle'«, *The Public Interest* 28 (poletje 1972): str. 38–50.
5. Glej Alan Altshuler, »Changing Patterns of Public Policy«, *Public Policy* 25 (pomlad 1977): str. 186.
6. Glej William Lilley, »Transit Lobby Sights Victory«, *National Journal* (4. marec 1972): str. 39. Pravi, da je tranzit »sposoben voziti na politično vročem okoljskem vprašanju«.
7. Naslednja razprava odraža razpravo o resoluciji, nadzoru in begu, ki jo je izvedel model smetnjaka. Glej Cohen, March in Olsen, »A Garbage Can Model«, op. cit.

Možnost upravne etike

Dennis F. Thompson

Ali je upravna etika mogoča? Najresnejši ugovori proti upravni etiki izhajajo iz dveh splošnih pojmovanj vloge posameznikov v organizacijah, ki jih lahko imenujemo etika nevtralnosti in etika strukture. Oba pogleda je treba zavrniti, če naj bo upravna etika mogoča. Upravna etika vključuje uporabo moralnih načel pri ravnanju uradnikov v organizacijah.¹ V obliki, s katero se tukaj predvsem ukvarjamo (etika v javnih organizacijah), je upravna etika vrsta politične etike, ki uporablja moralna načela za politično življenje na splošno. Na splošno moralna načela določajo (a) pravice in dolžnosti, ki jih morajo posamezniki spoštovati, kadar delujejo na način, ki resno vpliva na blaginjo drugih posameznikov in družbe; in (b) pogoje, ki jih morajo izpolnjevati kolektivne prakse in politike, kadar podobno vplivajo na blaginjo posameznikov in družbe. Moralna načela zahtevajo nezainteresiran pogled. Namesto da bi se spraševali, kako neko dejanje ali politika služi interesom nekega določenega posameznika ali skupine, se morala sprašuje, ali dejanje ali politika služi interesom vseh oziroma ali bi ga lahko sprejel vsakdo, ki ne bi poznal svojih posebnih okoliščin, kot so rasa, družbeni razred ali narodnost. Moralne presoje predpostavljajo možnost osebe, ki presoja, in osebe ali skupine oseb, ki se presoja.

Najsplošnejši izziv upravni etiki bi bilo zanikanje možnosti etike sploh ali možnosti politične etike. Čeprav gre za vreden izziv, ne bi smel biti glavna skrb zagovornikov upravne etike. Teoretiki (pa tudi praktiki, če sploh razmišljajo o etiki) so se tako ukvarjali s splo-

šnimi ugovori etiki, da so zanemarili ugovore, ki veljajo posebej za etiko v upravi. Premalo so upoštevali, da četudi sprejmemo možnost moralnosti na splošno in celo v politiki, lahko dvomimo o njej v organizacijah. Da bi natančneje izolirali ugovore proti upravni etiki, moramo predpostaviti, da je moralno perspektivo mogoče upravičiti ter da so nekatera moralna načela in nekatere moralne sodbe veljavne. Kljub nesoglasjem o tem, kako naj bi bila morala utemeljena, ter nesoglasjem o njenem obsegu in vsebini si vseeno delimo določena stališča in prepričanja, na katera se lahko sklicujemo pri kritiki ali obrambi javnih dejanj in politik z moralnega vidika.²

Bolj neposreden izziv upravni etiki predstavljajo tisti, ki priznavajo, da je moralnost v zasebnem življenju povsem mogoča, vendar zanikajo, da bi bila mogoča v organizacijskem življenju. Izziv je v tem, da uprava po svoji naravi izključuje moralno presojo. Sestavljata ga dva osnovna ugovora. Prvi postavlja pod vprašaj subjekt presoje (kdo lahko presoja), drugi pa predmet presoje (kdo je presojan). Prvi trdi, da bi morali upravitelji delovati nevtrarno v smislu, da ne bi smeli slediti lastnim moralnim načelom, temveč odločitvam in politikam organizacije. To je etika nevtralnosti. Druga trdi, da za odločitve in politike organizacije ne bi smeli odgovarjati upravitelji, temveč organizacija (in njeni formalni funkcionarji). To je etika strukture. Vsaka od njih se imenuje etika, ker izraža določene norme in predpisuje ravnanje. Vendar nobena ni etika ali morala, ker vsaka zanika eno od predpostavk moralnega presojanja bodisi osebo, ki naj bi sodila, bodisi osebo, ki naj bi bila sojena.

I. Etika nevtralnosti

Običajna teorija in praksa upravne etike pravi, da morajo upravni delavci izpolnjevati ukaze svojih nadrejenih ter politike agencije in vlade, ki ji služijo.³ Po tem sta-

Vir: Dennis F. Thompson, »The Possibility of Administrative Ethics«, *Public Administration Review*. Avtorske pravice © 1985, American Society for Public Administration (ASPA). Razmnoženo z dovoljenjem založbe Blackwell Publishing Ltd.

lišču so administratorji etično nevtralni v smislu, da ne izvajajo neodvisne moralne presoje. Od njih se ne pričakuje, da bodo delovali na podlagi lastnih moralnih načel, temveč morajo upoštevati načela, ki se odražajo v odredbah in politikah, za izvajanje katerih so zadolženi. Služijo organizaciji, da bi ta lahko služila družbi. Uradniki so moralno zavezani, da na ta način služijo organizaciji, saj je njihov sprejem službe prostovoljen: pomeni privolitev. Uradniki vnaprej vedo, kakšne bodo njihove dolžnosti, in če se dolžnosti (ali njihovo mišljenje) spremenijo, lahko običajno zapustijo položaj.

Etika nevtralnosti ne zanika, da morajo upravitelji pri oblikovanju politike pogosto uporabiti lastno presojo. Vendar bi moral biti njihov cilj vedno ugotoviti, kakšno politiko nameravajo ali bi jo nameravali izvajati drugi ljudje (običajno izvoljeni uradniki); ali v primeru nasprotujočih si smernic pravno ali ustavno razložiti, kdo je pristojen za določanje politike. Uporaba diskrecijske pravice po tem stališču nikoli ne more biti priložnost za uporabo kakršnih koli moralnih načel razen tistih, ki izhajajo iz ukazov in politik nadrejenih, ki jim je posameznik v organizaciji odgovoren. Etika nevtralnosti prikazuje idealnega upravitelja kot popolnoma zanesljivo orodje ciljev organizacije, ki nikoli ne vnaša osebnih vrednot v proces uresničevanja teh ciljev. Etika tako krepi veliko vrtilno organizacije in njeno sposobnost, da služi kateremu koli družbenemu cilju ne glede na cilje, ki so jim naklonjeni posamezniki v njej.

Različica etike nevtralnosti daje nekaj prostora za moralno presojo posameznika, dokler odločitev ali politika ni »dokončna«. Po tem stališču lahko upravni delavci v procesu oblikovanja politike predstavijo svoja stališča, se prepirajo z nadrejenimi in izpodbijajo predloge. Ko pa je odločitev ali politika dokončna, se vsi upravni delavci uskladijo in zvesto izvajajo politiko. Poleg tega mora nesoglasje potekati znotraj agencije in v skladu z njenim poslovnikom. Zaradi te različice je nevtralnost odložena, vendar je »odložena nevtralnost« še vedno nevtralnost in izbira upravitelja ostaja »ubogati ali odstopiti«.⁴

Etiki nevtralnosti je mogoče očitati tri sklope. Prvič, ker etika podcenjuje diskrecijsko pravico, ki jo izvajajo upravitelji, ovira odgovornost upraviteljev pred državljani. Diskrecijska pravica upraviteljev presega izvajanje namenov zakonodajalcev ali nadrejenih v organizaciji, ne le zato, ker pogosto ni namenov, ki bi jih bilo treba odkriti, temveč tudi zato, ker pogosto upravitelji lahko in morajo prevzeti pobudo pri predlaganju politik in mobilizaciji podpore zanje.⁵ Etika nevtralnosti ne daje nobenih smernic za to široko paleto vsebinskih moralnih odločitev, v katere so upravitelji redno vključeni. S krepitvijo iluzije, da upravitelji ne izvajajo neodvisne moralne presoje, jih izolira pred zunanjo odgovornostjo za posledice številnih njihovih odločitev. Drugi sklop ugovorov se osredotoča na trditev, da opravljanje funkcije pomeni privolitev v dolžnosti funkcije, kot jih opredeljuje organizacija. Čeprav je morda lažje odstopiti od funkcije kot od državljanstva, je to za mnoge uradnike tako težko, da neuspeh ne more pomeniti, da se strinjajo z vsem, česar se organizacija loti. Za veliko večino državnih uslužbencev so pridobljene pravice (kot so pokojnine in delovna doba) in poklicno znanje (ki ga pogosto ni mogoče prenesti v zasebni sektor) močne spodbude, da ostanejo na svojih položajih. Četudi bi bili mnogi sami pripravljeni žrtvovati svojo kariero zaradi načel, ne morejo zanemariti odgovornosti do svojih družin. Uradniki na višjih položajih so običajno deležni ugodnosti, zaradi katerih je odstop bolj izvedljiva možnost. Lahko se vrnejo na (običajno bolj donosna) delovna mesta v podjetjih ali v poklicu. Vendar je njihova sposobnost za to lahko odvisna od tega, ali so med delom v vladi lojalno služili in dokazali, da so dobri »timski igralci«, na katere se lahko zanesе vsaka organizacija, javna ali zasebna.

Poleg tega dinamika kolektivnega odločanja celo vestne uradnike odvrča od načelnega odstopa. Številne odločitve so postopne, njihova spornost pa se pokaže šele v njihovem kumulativnem učinku. Uradnik, ki je vključen v začetne faze takšnega stopnjevanja (kot so povečanje pomoči, zmanjšanje proračuna, zaveze vojske), bo težko

ugovarjal vsakemu nadaljnemu koraku. Razlika med enim in drugim korakom je relativno nepomembna in zagotovo ni razlog za načelen odstop. Poleg tega številne odločitve in politike predstavljajo kompromise in vsakega morebitnega nasprotnika je mogoče zlahka prepričati, da bi se moral zaradi tega, ker njegovi nasprotniki niso dobili vsega, kar so želeli, zadovoljiti z manj, kot zahtevajo njegova načela. Zaradi teh in drugih razlogov lahko uradnik ostane na položaju, čeprav nasprotuje politikam vlade; zato to, da ne odstopi, ne pomeni, da se s tem strinja.

Zagovorniki etike nevtralnosti lahko še vedno vztrajajo, da morajo uradniki, ki ne morejo izpolnjevati dolžnosti svoje funkcije, odstopiti, ne glede na to, kako težko je to storiti. Toda kot državljani bi morali oklevati, preden bi to potrdili kot splošno načelo upravne etike. Če bi to stališče dosledno izvajali v praksi, bi v javnih uradih kmalu sedeli samo tisti, ki nikoli niso imeli razloga, da se ne bi strinjali z ničimer, kar se je vlada odločila storiti. Moški in ženske z močnim moralnim prepričanjem bi raje odstopili, kot da bi ostali na položaju, in izgubili bi osebe, ki bi lahko največ prispevale k javnemu življenju.

Ker načelnih oseb ne želimo pregnati s položajev, moramo priznati, da lahko obstajajo dobri moralni razlogi za to, da ostanejo na položaju, čeprav se ne strinjajo s politikami vlade. To priznanje kaže na tretji sklop ugovorov etiki nevtralnosti, da poenostavlja moralne okoliščine javne funkcije. Po navadi prikazuje uradnike kot tiste, ki ocenjujejo skladnost med svojimi moralnimi načeli in politikami organizacije, pri čemer se podreajo, če se načela in politike ujemajo, in odstopijo, če se preveč razlikujejo. Pri tem pogledu je pomembno, da posameznik z odstopom izrazi »etično avtonomijo«, ki jo Weisband in Franck v svojem sicer dragocenem pozivu k protestnemu odstopu opredelita kot »pripravljenost uveljaviti lastno načelno presojo, tudi če to pomeni kršitev pravil, vrednot ali zaznav organizacije, skupine kolegov ali ekipe«. ⁶ »Družbeni pomen etične avtonomije,« pišeta, »ni v tem, kaj se uveljavlja, temveč v dejanju uveljavljanja.« Etika nevtralnosti spodbuja takšen in po-

doben prikaz osamljenega uradnika, ki v trenutku odstopa potrjuje svoja lastna načela proti organizaciji. S tem etika zanemara pomembne premisleke, ki bi jih moral etični upravitelj upoštevati pri izpolnjevanju dolžnosti v času opravljanja funkcije.

Kot prvo, kot uradnik imate obveznosti do sodelavcev, agencije in vlade kot celote. S tem ko sprejmete funkcijo in prevzamete skupne naloge v organizaciji, dajete drugim razlog, da se lahko zanesejo na vaše nadaljnje sodelovanje. Vaši sodelavci začenjajo projekte, prevzemajo tveganja in se zavezujejo v pričakovanju, da boste še naprej opravljali svojo vlogo v organizaciji. Če odstopite, razočarate ta pričakovanja in dejansko prelomite svoje zaveze do sodelavcev. Odstop lahko prekine številne organizacijske dejavnosti, od katerih so nekatere morda moralno pomembnejše od politike, ki je vzrok za odstop. Predsednikov pomočnik Alexander Haig je tovrstne argumente uporabil oktobra 1973, ko je poskušal generalnega državnega tožilca Elliota Richardsona prepričati, naj odpusti posebnega tožilca Archibalda Coxa. Richardson je trdil, da bo raje odstopil kot odpustil Coxa. Haig je trdil, da bi odstop ali neposlušnost v tem času ogrozila predsednikova prizadevanja za dosego mirovne rešitve na Bližnjem vzhodu, ki so bila v kritični fazi. ⁷ Argument razumljivo ni prepričal Richardsona (njegova zaveza Kongresu in Coxu je bila preveč jasna, povezava med njegovim odstopom in rešitvijo na Bližnjem vzhodu pa premajhna), vendar je bila oblika argumenta, na katerega se je skliceval Haig, dobra. Uradnik mora upoštevati svoje obveznosti do vseh svojih sodelavcev v vladi in učinek nameravanega odstopa na delovanje vlade kot celote. Uradniki imajo tudi bolj splošne obveznosti do javnosti. Uradniki se ne bi smeli odločati zgolj o tem, ali lahko z mirno vestjo še naprej sodelujejo z organizacijo. To bi se lahko razlagalo zgolj kot željo po ohranitvi čistih rok oblika tega, kar so nekateri imenovali »moralno samopomilovanje«. ⁸

Tretji način, kako etika nevtralnosti izkrivlja dolžnosti javnih upraviteljev, je ta, da omejuje njihove možnosti ukrepanja na dva načina poslušnost ali odstop. Številne oblike nestrinjanja so lahko združljive z

ohranjanjem položaja, od tihega protesta do nezakonitega oviranja. Nekatere od njih so seveda lahko moralno napačne, razen v skrajnih okoliščinah, vendar etika nevtralnosti tu ne daje nobenih smernic, saj vnaprej izključuje možnost moralno sprejemljivega notranjega nasprotovanja odločitvam organizacije, vsaj »končnim odločitvam«. Problem pa je, kako lahko uradnikom omogočimo izražanje drugačnega mnenja, ne da bi pri tem ogrozili sposobnost organizacije, da doseže svoje cilje. Če organizacija zasleduje cilje, ki jih določi demokratična javnost, lahko posamezno nestrinjanje v organizaciji spodkoplje demokratični proces. Najprej bi morali vztrajati pri tem, da morebitni nasprotniki skrbno premislijo o razlogih za svoje nestrinjanje z zadevno politiko. Ali je nestrinjanje moralno ali zgolj politično? To je spolzka razlika, saj imajo skoraj vse pomembne politične odločitve moralno razsežnost. Vendar bi morda lahko rekli, da bolj ko se zdi, da politika neposredno krši pomembno moralno načelo (na primer neškodovanje nedolžnim osebam), bolj upravičeno je nestrinjanje. Uradnik bi bil upravičen do močnejšega nasprotovanja odločitvam o bombardiranju civilnih ciljev v gverilski vojni kot odločitvam o zmanjšanju trgovinskih ovir in uvoznih dajatev.⁹ V primeru političnih nesoglasij te vrste se zdi najprimernejši ukrep neposreden odstop (ko je odločitev dokončna). Nasprotniki morajo tudi razmisliti, ali je politika, ki ji nasprotujejo, enkratni dogodek ali del stalnega vzorca in ali je nepravilnost politike večja od vrednosti drugih politik, ki jih izvaja organizacija. Poleg tega morajo nasprotniki preučiti obseg lastne vpletenosti in vloge: koliko so (formalno in neformalno) odgovorni za politiko? Kako bi njihovo nasprotovanje vplivalo na politiko in druge politike organizacije? V kolikšni meri politika krši etiko skupin, ki so jim zavezani (na primer kanoni pravne ali medicinske stroke)?

Ti premisleki ne določajo le, ali je uradnik upravičen nasprotovati politiki organizacije, temveč pomagajo tudi nakazati, katere metode nestrinjanja lahko uradnik

upravičeno uporabi za izražanje nasprotovanja. Bolj kot je upravičeno nasprotovanje uradnika, bolj upravičeno je, da uradnik uporabi skrajnejše metode. Metode izražanja nestrinjanja so lahko razporejene na kontinuumu od najbolj skrajnih do najbolj zmernih. Štiri vrste nestrinjanja bodo ponazorile razpon tega kontinuumu in sprožile nekatera dodatna vprašanja, ki jih mora upoštevati vsak morebitni nasprotnik.

Prvič, obstajajo tiste oblike nestrinjanja, pri katerih uradnik protestira v organizaciji, vendar še vedno pomaga pri izvajanju politike ali (nekoliko močnejši ukrep) prosi za drugačno nalogo v organizaciji. V svoji najšibkejši obliki ta vrsta nestrinjanja ne presega etike nevtralnosti. Vendar bi v nasprotju s to etiko uradnikom omogočala, da se vzdržijo aktivnega sodelovanja pri politiki, ki ji nasprotujejo, in nadaljujejo s svojim protestom, dokler to počnejo v skladu s sprejetimi postopki organizacije.¹⁰ Ena od nevarnosti te oblike protesta je tako imenovana »udomačitev drugače mislečih«. ¹¹ Tak primer je George Ball, ki je kot državni podsekretar v Johnsonovi administraciji na zasebnih srečanjih vztrajno nasprotoval vladni politiki do Vietnamu:

Ko je gospod Ball začel izražati dvome, so ga toplo institucionalizirali: spodbujali so ga, naj postane notranji hudičev zagovornik v zvezi z Vietnamom. /.../ Proces stopnjevanja je omogočil, da je gospod Ball občasno zahteval, naj se izreče; Ball se je počutil dobro. /.../ (boril se je za pravičnost); drugi so se počutili dobro (v celoti so prisluhnili golobji opciji); in neprijetnosti je bilo minimalno.¹²

Na ta način je mogoče drugače misleče »učinkovito nevtralizirati«, njihovo nasprotovanje pa lahko v nasprotju z njihovimi nameni celo pripomore k podpori politike, ki ji nasprotujejo. Zato je pomembno razmisliti, ali je ta učinek neizogiben, in če ni, odkriti pogoje, pod katerimi se mu je mogoče izogniti. Pri drugi obliki nestrinjanja uradniki z vednostjo nadrejenih, vendar proti njihovi volji, protestirajo zunaj organizacije, medtem ko sicer zadovoljivo opravljajo svoje delo. Tako je ravnala večina od 65 odvetnikov pravosodnega ministrstva, ki so avgusta 1969

protestirali proti odločitvi, da se dovolijo zamude pri izvajanju odlokov o desegregaciji v Misisipiju.¹³ Odvetniki so podpisali in objavili peticijo, v kateri so obsodili generalnega državnega tožilca in predsednika, ker sta sprejela politiko, za katero so odvetniki menili, da krši zakon in da bi od njih zahtevala ravnanje v nasprotju z etičnimi kanoni pravnega poklica. Menili so tudi, da z odstopom ne bosta izpolnila svoje obveznosti, da bi pozitivno ukrepala in nasprotovala nezakonnosti. Več nasprotnikov se je zavzemalo za odločnejše ukrepe, ki bi neposredno preprečili politiko, nekateri pa so posredovali informacije Skladu za pravno zaščito NAACP, ki je pravosodnemu ministrstvu nasprotoval na sodišču. Večina odvetnikov je sicer zavrnila te odločnejše ukrepe z utemeljitvijo, da bi oviranje oslabilo javno podporo njihovemu nestrinjanju.

Učinkovitost in legitimnost tovrstnega nestrinjanja je običajno odvisna od obstoja splošno sprejetih standardov, na katere se lahko nestrinjanje sklicuje zunaj organizacije. Poklicna etika ali celo zakon morda ne bosta zadostovala, saj se ljudje ne strinjajo, kako ju razlagati, vendar lahko sklicevanje na takšne standarde vsaj pomiri javnost, da drugače misleči ne izkoriščajo svoje funkcije za vsiljevanje diktata svoje zasebne vesti javni politiki. Kadar drugače misleči nasprotujejo demokratično izvoljenim uradnikom, morajo najti način, kako pokazati, da zagovarjajo načela, ki bi jih podprli vsi državljani.

Tretja oblika nasprotovanja je odkrito oviranje politike. Uradniki lahko, na primer, zadržijo znanje ali strokovno znanje, ki ga organizacija potrebuje za izvajanje politike, se nočejo umakniti, da bi jo lahko izvajali drugi, ali pa dajejo informacije in druge vrste pomoči zunanjim osebam, ki skušajo politiko ovreči. Nekaj uradnikov lahko za kratek čas sprejme to strategijo, vendar lahko organizacije običajno izolirajo nasprotnike, poiščejo druge uradnike, ki bodo opravljali delo, in mobilizirajo lastno zunanjo podporo, da se zoperstavijo nasprotovanju, ki se pojavi zunaj organizacije. V vsakem takem primeru je malo verjetno, da bodo nasprotniki ohranili velik vpliv znotraj organizacije. Učinkovito in trajno nasprotovanje mora biti bolj previdno.

Zato smo prišli do četrte vrste nestrinjanja: prikritega oviranja. Nepooblaščen razkritje uhajanja informacij je najvidnejši primer. Uhajanje je zelo različno po namenu in učinku. Nekatera zgolj posredujejo informacije drugim agencijam, ki so jih upravičene prejeti; druga spravljajo v zadrego določene uradnike v agenciji, vendar drugače ne spodbujajo politike agencije; tretja objavljajo informacije za tisk ali javnost, ki na koncu spremenijo pomembno vladno politiko; v skrajnem primeru pa še druga izdajajo skrivnosti sovražnim agentom in se štejejo za izdajo. Do te skrajnosti še vedno lahko rečemo, da je nepooblaščen razkritje včasih upravičeno, tudi če krši vladne postopke ali krši zakonodajo, kot je to v primeru objave tajnih dokumentov.

Včasih se uporablja analogija med uradno in državljansko neposlušnostjo. Številni teoretiki demokracije menijo, da so državljani v demokraciji upravičeni kršiti zakon z namenom spremeniti zakon ali politiko, vendar le na določene načine in pod določenimi pogoji. Dravljani morajo (1) delovati javno; (2) ne smejo izvajati nasilja; (3) sklicevati se morajo na načela, ki so skupna drugim državljanom; (4) svoj izziv morajo usmeriti proti bistveni krivici; (5) pred kršitvijo zakona morajo izčrpati vse običajne načine protesta in (6) svojo neposlušnost morajo načrtovati tako, da v povezavi z neposlušnostjo drugih državljanov ne ruši stabilnosti demokratičnega procesa.¹⁴

Tudi če menimo, da je državljanska nepokorščina upravičena, se morda ne strinjamo, da je uradna nepokorščina upravičena. Uradniki ne morejo zahtevati enakih pravic kot državljani, zato lahko rečemo, da analogija na splošno ne drži. Vendar analogija morda ne drži iz nasprotnega razloga. V skrajnih primerih nepravilnega ravnanja vlade je na kocki tako veliko, da bi morali uradnikom dati več možnosti za neposlušnost, kot jih dajemo državljanom. V teh primerih smo lahko pripravljeni trditi, da so standardni pogoji za državljansko neposlušnost za uradnike preveč omejujoči. Če, na primer, vztrajamo pri tem, da mora biti neposlušnost vedno javna, lahko dejansko zatremo veliko dragocene kritike vlade. V

strahu pred posledicami javnega ukrepanja se lahko nesoglasni uradniki odločijo, da ne bodo posredovali informacij, ki so jih njihovi nadrejeni razglasili za tajne, a bi jih državljani morali poznati. Smisel omilitve zahteve po javnosti ne bi bil v tem, da bi zaščitili pravice drugače mislečih zaradi njih samih, ampak da bi spodbudili javno razpravo o spornih dejanjih vlade. Morda bomo želeli ohraniti neko obliko zahteve po javnosti, morda z določitvijo organa, ki mu mora drugače misleči sporočiti svojo identiteto. Vendar bi bilo treba to zahtevo, pa tudi druge, oblikovati s ciljem čim večje odgovornosti vladnih uradnikov in ne s ciljem, da bi natančno ustrezala tradicionalnim merilom državljske nepokorščine. Pomembna naloga v zvezi z neposlušnostjo in drugimi oblikami nestrinjanja je razviti merila, ki bi pomagala določiti, kdaj je katera od njih v različnih okoliščinah upravičena. Etika nevtralnosti to nalogo naredi potrebno, saj zanika, da bi bila etika v upravi mogoča. Toda kot smo videli, sama upravna nevtralnost ni niti mogoča niti zaželeno.

II. Etika strukture

Druga velika ovira za upravno etiko je stališče, da mora biti predmet moralne presoje organizacija ali vlada kot celota. Ta etika strukture trdi, da čeprav imajo upravni delavci nekaj možnosti za neodvisno moralno presojo, ne morejo biti moralno odgovorni za večino odločitev in politik vlade. Njihova osebna moralna odgovornost se razteza le na specifične dolžnosti njihove lastne funkcije, za katere so pravno odgovorni.

Moralna presoja predpostavlja moralno delovanje. Če želimo nekoga pohvaliti ali obtožiti za neki rezultat, moramo predpostaviti, da je ta oseba moralno odgovorna za dejanje. Predpostaviti moramo, (1) da so bila dejanja ali opustitve te osebe vzrok za posledico in (2) da oseba ni ravnala v opravičljivi nevednosti ali pod prisilo. V vsakdanjem življenju včasih zadržimo moralno kritiko, ker menimo, da oseba ne izpolnjuje enega ali obeh teh meril. Ker pa je običajno vpletenih tako malo dejavnikov in ker so

njihove vloge dovolj očitne, običajno nismo v zadregi, ali lahko za koga rečemo, da je povzročil določen izid. Glavni moralni problem je, kaj je bilo prav storiti, in ne toliko, kdo je to storil. V javnem življenju, zlasti v organizacijah, postane problem identifikacije moralnih akterjev, iskanja oseb, ki so moralno odgovorne za neko odločitev ali politiko, vsaj tako težaven kot problem ocenjevanja moralnosti odločitev ali politike. Tudi če imamo popolne informacije o vseh dejavnikih v organizacijskem procesu, ki je povzročil neki rezultat, smo lahko še vedno v zadregi, kako jim pripisati odgovornost zanj. Ker veliko ljudi na različne načine prispeva k odločitvam in politikam organizacije, morda ne bomo mogli niti načelno določiti, kdo je moralno odgovoren za te odločitve in politike. Temu pravimo »problem mnogih rok«, ¹⁵ predpostavka, da ga ni mogoče rešiti, pa je temelj etike strukture.

Zagovorniki etike strukture navajajo tri argumente, s katerimi zanikajo možnost pripisovanja individualne odgovornosti v organizacijah in s tem spodkopavajo možnost upravne etike. Prvič, trdijo, da noben posameznik ni nujen ali zadosten vzrok za kakršen koli organizacijski rezultat.¹⁶ Prispevki vsakega uradnika so kot nitke v vrvi. Skupaj vlečejo breme: nobena posamezna nitka ne bi mogla opraviti dela sama, vendar bi bilo delo mogoče opraviti tudi brez katere koli posamezne nitke. Predpostavimo, da je CIA že več desetletij vodila politiko poskusov strmoglavljenja vlad tretjega sveta, ki niso želele sodelovati z njenimi operativci, in predpostavimo, da je bilo veliko teh poskusov moralno napačnih. Predpostavimo, da nihče od sedanjih uslužbencev agencije ni bil pobudnik te prakse in da nihče od posameznikov nima zelo pomembne vloge pri nobenem od poskusov. Če kateri koli agent ne bi opravil svojega dela, bi se praksa nadaljevala in celo posamezni poskusi bi bili pogosto še vedno uspešni. Kako bi lahko rekli, da je kateri koli posameznik vzrok prakse?

Drugi argument opozarja na razkorak med namero posameznika in kolektivnimi rezultati. Motivi posameznih uradnikov so neizogibno različni (služiti narodu, poma-

gati državljanom, pridobiti oblast, pridobiti napredovanje, uničiti tekmece). Številne hvaljevredne politike se spodbujajo iz moralno dvomljivih razlogov, številne škodljive politike pa se spodbujajo z najboljšimi nameni. V mnogih organizacijah danes lahko, na primer, trdimo, da noben uradnik ne namerava diskriminirati manjšin pri zaposlovanju in napredovanju zaposlenih, vendar je vzorec imenovanj in napredovanj še vedno v slabšem položaju za nekatere manjšine. Tu bi morali želeti obsoditi vzorec ali politiko (tako pravi argument), vendar za to ne bi mogli moralno kriviti nobenega posameznega uradnika.

Tretji argument poudarja zahteve vloge. Službene dolžnosti in rutina velikih organizacij zahtevajo posamezna dejanja, ki so sama po sebi neškodljiva ali celo v nekem smislu obvezna, vendar se združujejo v škodljive odločitve in politike organizacije. Čeprav je politika organizacije moralno napačna, je vsak posameznik opravil svojo moralno dolžnost v skladu z zahtevami službe. Skupna vsota je slabša od njenih delov. Pri pregledu politik, ki so sredi sedemdesetih let prejšnjega stoletja pripeljale do finančnega zloma mesta New York ter ogrozile blaginjo in preživetje milijonov državljanov, eden od piscev ugotavlja, da za zavajajoče proračunske prakse, ki so pripomogle k zlomu, ni mogoče kriviti nobenega posameznika: »Nežno uravnotežena finančna nadgradnja je bila nekakšen evolucijski izrastek, ki je nastal iz stotin posamičnih odločitev«. ¹⁷

Če bi sprejeli te argumente, bi mnogim krivim uradnikom odpustili moralno odgovornost. Brez občutka osebne odgovornosti bi lahko uradniki ravnali manj moralno skrbno, državljanji pa bi lahko uradnike izpodbijali z manjšim moralnim učinkom. Demokratična odgovornost se bo verjetno zmanjšala. Kako odgovoriti na te argumente, da bi v organizacijah ohranili osebno odgovornost? Prvič, moralne odgovornosti uradnika ne smemo ocenjevati zgolj glede na sorazmerni delež, ki ga prispeva k izidu. »Odgovornost ni vedro, v katerem ostane manj, ko nekaj razdelimo«. ¹⁸ Če tolpa desetih nasilnežev do smrti pretepe starca, ne kaznujemo vsakega nasilneža le za desetino

umora (tudi če ga noben nasilnež ni zadel tako močno, da bi povzročil njegovo smrt). Poleg tega moramo pri pripisovanju odgovornosti upoštevati ne le dejanja, ki so jih posamezniki storili, ampak tudi dejanja, ki so jih opustili. Čeprav v primeru CIA nihče ni bil pobudnik napačne politike, je mogoče krivdo pripisati številnim uradnikom, ker niso poskušali ustaviti te prakse. Res je, da obstaja nevarnost pri sprejemanju pojma »negativne odgovornosti«. ¹⁹ Prva je, da lahko takšen pojem posameznike naredi krive za skoraj vse (saj se zdi, da ni omejitev za dejanja, ki jih posameznik ni storil). V okviru organizacij pa lahko pogosteje pokažemo na določene opustitve, ki so bistveno vplivale na izid in jih je mogoče pripisati določenim osebam. Vzorce opustitev je mogoče predvideti in določiti vnaprej.

Moč drugega argumenta, ki opozarja na razkorak med posameznikovim namenom in kolektivnim rezultatom, je mogoče omiliti, če pri ocenjevanju moralne krivde uradnikov, vsaj v dveh pomenih, v katerih se običajno razume »namen« kot motiv in kot neposredni cilj, namenom preprosto pripisujemo manjšo težo kot posledicam. V zasebnem življenju je pogosto dovolj težko razlagati motive oseb, ki jih dobro poznamo, v javnem življenju pa je morda nemogoče odkriti namere uradnikov, zlasti če so motivi številnih tistih, ki dvomijo o motivih uradnikov, sami vprašljivi. Če lahko odkrijemo motive, so ti pomembni pri ocenjevanju značaja in lahko včasih pomagajo pri napovedovanju prihodnjega ravnanja, vendar se upravna etika v javnem življenju bolj osredotoča na dejanja in rezultate. ²⁰ Kaj pa uradniki, ki neposredno nameravajo le dobre rezultate, vendar zaradi napak drugih ljudi ali drugih dejavnikov, ki jih ne predvidijo, prispevajo k nepravici ali škodljivi politiki? Pri tem ni ključno vprašanje, ali so uradniki dejansko predvideli ta rezultat, temveč ali bi ga morali predvideti. ²¹ Od javnih uradnikov lahko upravičeno zahtevamo višje standarde od tistih, ki veljajo za navadne državljanje. Od uradnikov lahko pričakujemo, da bodo predvideli in upoštevali širši nabor posledic, deloma zaradi splošnih obveznosti javne funkcije. Kadar je na kocki blaginja mnogih, si morajo

uradniki izjemno prizadevati, da predvidijo posledice svojih dejanj.

Poleg tega že sama narava organizacije pogosto preprečuje, da bi se uradniki verodostojno sklicevali na to, da niso predvideli, kaj bodo njihova dejanja povzročila. Organizacije so nagnjene k vzorčnim rezultatom; redno delajo iste napake na iste načine. Čeprav lahko uradniki enkrat ali dvakrat upravičeno trdijo, da od njih ni bilo mogoče pričakovati, da bodo predvideli škodljiv izid, h kateremu so prispevala njihova dobronamerna dejanja, mora obstajati neka (nizka) meja števila primerov, ko lahko uporabijo ta izgovor, da bi se izognili odgovornosti. V primeru diskriminacije pri zaposlovanju bi rekli, da bi morali uradniki priznati, da njihovi organizacijski postopki (v kombinaciji z družbenimi silami) še vedno povzročajo nepravilne rezultate pri kadrovskih odločitvah; postanejo delno odgovorni za nepravilnost, če ne sprejmejo ukrepov, da bi jo odpravili, kolikor je mogoče.

Zahteve vloge uradnika od krivde varujejo veliko manj, kot je to nakazoval prejšnji argument.²² Primer newyorške fiskalne krize pravzaprav govori tako proti temu argumentu kot zanj. Župan Beame je bil eden od uradnikov, ki so se odrekli odgovornosti za domnevno zavajajoče računovodske prakse z utemeljitvijo, da so bile te del organizacijskih rutin, ki so bile vzpostavljene pred mnogimi leti in jih sredi krize ni bilo mogoče spremeniti. Toda Beame je bil v letih, ko so bile te računovodske prakse uvedene, tudi finančni nadzornik in uradnik za proračun.²³ Pri pripisovanju odgovornosti javnim uradnikom moramo upoštevati, da se ta nanaša na osebe in ne na urade. Ni je mogoče v celoti določiti na podlagi ene same vloge, ki jo oseba opravlja, in spremlja osebo skozi čas. Te značilnosti osebnosti odgovornosti se včasih ne upoštevajo.

Javnim uslužbencem se očita nemoralno (ali nesposobno) delovanje v eni vlogi, vendar se zdi, da so po odhodu s starega delovnega mesta in prevzemu novega začeli s čistim listom. To recikliranje diskreditiranih javnih osebnosti se krepi z navado, da se osebna odgovornost preveša na odgovornost za vlogo. Poudariti je treba še en način, kako lahko uradniki presežejo svoje vloge.

Tudi kadar vloga v celoti in zakonito omejuje uradnikovo delovanje, ni nujno, da je osebna odgovornost popolnoma izničena. Uradniki se lahko izognejo krivdi za določeno odločitev, vendar se s tem ne izognejo odgovornosti za prizadevanje za spremembo omejitev vloge in strukture, ki so pripomogle k tej odločitvi, in odgovornosti za kritiko teh omejitev. Kritika lastnega preteklega in sedanjega delovanja ter struktur, v katerih to delovanje poteka, je lahko zadnje zatočišče moralne odgovornosti v javnem življenju.

Upravna etika omogoča vsaj dva glavna teoretična pogleda, ki nasprotujeta njeni možnosti, nista prepričljiva. Prisiljeni nismo sprejeti niti etike nevtralnosti, ki bi zatrla neodvisno moralno presojo, niti etike strukture, ki bi prezrla posameznikovo moralno delovanje v organizacijah. Pokazati, da je upravna etika mogoča, seveda ne pomeni pokazati, kako jo udejanjiti. Vendar je razumevanje, zakaj je upravna etika mogoča, nujen korak ne le k njenemu udejanjanju, temveč tudi k temu, da ji v praksi damo smiselno vsebino.

OPOMBE

1. Predvidevamo lahko, da med »etiko« in »moralo« ni pomembne filozofske razlike. Oba izraza označujeta načela pravilnega in napačnega ravnanja (ali preučevanje teh načel). Kadar govorimo o načelih določenih poklicev (npr. pravne etike ali politične etike), je »etika« bolj naraven izraz; kadar pa govorimo o osebnem ravnanju (npr. o spolni moralni), se zdi »moralo« primernejša. Toda v splošnem pomenu sta izraza v osnovi enakovredna. Za različne opredelitve narave morale ali etike glej William Frankena, *Ethics*, 2d ed. (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1973), str. 1–11; Alan Donagan, *The Theory of Morality* (Chicago: University of Chicago Press, 1977), str. 1–31; G. J. Warnock, *The Object of Morality* (London: Methuen and Co., 1971), str. 1–26.
2. Prim. metodo »refleksivnega ravnovesja«, ki jo je predstavil John Rawls, *A Theory of*

- Justice* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971), str. 48–51.
3. Za navedbe in analizo nekaterih avtorjev, ki delno ali v celoti sprejemajo etiko nevtralnosti, glej Joel L. Fleishman in Bruce L. Payne, eds., *Ethical Dilemmas and the Education of Policymakers* (Hastings-on-Hudson, N. Y.: The Hastings Center, 1980), str. 36–38. Prim. John A. Rohr, *Ethics for Bureaucrats* (New York: Dekker, 1978), str. 15–47.
 4. Prim. George Graham, »Etične smernice za javne uprave«, *Pub. Adm. Rev.* 34 (januar/februar 1974): str. 90–92.
 5. Donald Warwick, »The Ethics of Administrative Discretion«, v: *Public Duties*, ur. Joel Fleishman idr. (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981), str. 93–127.
 6. Edward Weisband in Thomas M. Franck, *Resignation in Protest* (New York: Penguin, 1976), str. 3.
 7. J. Anthony Lukas, *Nightmare: The Underside of the Nixon Years* (New York: Bantam, 1977), str. 588.
 8. O »sokrivdi« glej Thomas E. Hill, »Symbolic Protest and Calculated Silence«, *Philosophy & Public Affairs* (jesen 1979): 83102. Za obrambo pred obtožbo o moralnem samozadovoljevanju glej Bernard Williams, *Moral Luck* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), str. 40–53.
 9. Za primer slednjega glej Weisband in Franck, nav. delo, str. 46.
 10. Glej Graham, op. cit., str. 92.
 11. James C. Thomson, »How Could Vietnam Happen?« *Atlantic*, april 1968, str. 49. Glej tudi Albert Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970), str. 115–119.
 12. Thomson, op. cit., str. 49.
 13. Gary J. Greenberg, v: *Inside the System*, ur. Charles Peters in T. J. Adams (New York: Praeger, 1970), str. 195–209.
 14. Glej Rawls, op. cit., str. 363–391.
 15. Dennis F. Thompson, »Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands«, *Am. Pol. Sci. Rev.* 74 (december 1980): str. 905–916.
 16. John Ladd, »Morality and the Ideal of Rationality in Formal Organizations«, *Monist* 54 (oktober 1970): str. 488–516.
 17. Charles R. Morris, *The Cost of Good Intentions* (New York: W. W. Norton, 1980), str. 239–240. Za nekatere druge primere strukturalističnih analiz glej Herbert Kaufman, *Red Tape* (Washington, D. C.: Brookings, 1977), str. 27–28; Richard J. Stillman, *Public Administration* (Boston: Houghton Mifflin, 1980), str. 34.
 18. Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia* (New York: Basic Books, 1974), str. 130.
 19. Prim. Bernard Williams, »A Critique of Utilitarianism«, v: *Utilitarianism*, by J. J. C. Smart and Williams (Cambridge: Cambridge University Press, 1973), str. 93–118.
 20. Prim. Joel L. Fleishman, »Self-Interest and Political Integrity«, v: *Public Duties*, ur. Joel Fleishman idr. (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981), str. 52–92.
 21. Primerjaj Charles Fried, *Right and Wrong* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1978), zlasti str. 21–22, 26, 28, 202–205. Na splošno o »nameri« glej Donagan, op. cit., str. 112–142, in J. L. Mackie, *Ethics* (New York: Penguin, 1977), str. 203–226.
 22. O odgovornosti vlog glej H. L. A. Hart, *Punishment and Responsibility* (New York: Oxford University Press, 1968), str. 212–214; R. S. Downie, *Roles and Values* (London: Methuen, 1971), str. 121–145.
 23. Dennis F. Thompson, »Moral Responsibility and the New York City Fiscal Crisis«, v: *Public Duties*, ur. Joel Fleishman idr. (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981), str. 266–285.

Ameriški federalizem: Madisonova srednja pot v osemdesetih letih 20. stoletja

Martha Derthick

»Poskusimo ... ali je mogoče najti srednjo pot, ki bo hkrati podprla ustrezno nadvlado nacionalne oblasti in pustila v veljavi lokalne oblasti, kolikor so lahko podrejeno koristne.« Tako je zapisal James Madison Edmundu Randolphu nedolgo pred ustavno konvencijo.¹ Velik del ameriških ustavnih izkušenj je, tako kot Madisonovo delo v Philadelphii, sestavljalo iskanje te sredine. Na konvenciji so celo privrženci zveznih držav priznali, da mora obstajati močnejša centralna vlada, kot je bila predvidena v členih konfederacije. Tudi zagovorniki nacionalne nadvlade so priznali, da držav ne bi smeli ukiniti.² Tako se je konvencija odločila za »sestavljeno« ali »sestavljeno republiko«, kot jo je Madison poimenoval v *Federalistu*.³ To pomeni, da je nova vlada združevala značilnosti federalnih in povsem nacionalnih oblik, najbolj očitno v strukturi njenega zakonodajnega organa, v katerem so bile države enakopravno zastopane v enem domu, ljudstvo pa neposredno, sorazmerno s svojim številom, v drugem.

Sčasoma je ta tvorba začela veljati za prototip zvezne vlade ali vsaj za njen najpomembnejši in najuspešnejši primer. K. C. Wheare, ki je leta 1953 napisal osnovno besedilo o zvezni vladi, je svojo opredelitev začel z ustavo Združenih držav Amerike. Ugotovil je, da je osnovno načelo »načelo delitve pristojnosti med okrožnimi in usklajenimi vladami.«⁴ V nekaterih zadevah, na primer pri kovanju denarja in sklepanju pogodb, je bila splošna vlada neodvisna od vlad zveznih

držav, medtem ko so bile zvezne države po drugi strani neodvisne od splošne vlade v drugih zadevah.

Sprašujemo se, ali so ustanovitelji verjeli, da bo njihova »sestava« stabilna. Nekateri so o tem očitno dvomili. Gouverneur Morris je na začetku konvencije, potem ko je pojasnil razliko med zvezno vlado, kot so jo takrat razumeli (»zgolj kot sporazum, ki temelji na dobri veri strank«), in nacionalno vlado (»s popolnim in kompulzivnim delovanjem«), navidezno dejal, da mora konvencija izbrati eno ali drugo: »Trdil je, da mora v vseh skupnostih obstajati ena sama vrhovna oblast in samo ena.«⁵ Nacionalna vlada bo morala kmalu nujno pogoltniti vse [države],« je napovedal George Read iz Delawara.⁶ »Gospod Bedford [prav tako iz Delawara] je trdil, da med popolno konsolidacijo in zgolj konfederacijo držav ni srednje poti.«⁷ Leta 1828, ko je bila sestava stara skoraj 40 let in pod hudimi pritiski, se je Madison zdel negotov glede njenih možnosti, vendar še vedno upa. »Sreča bo, če se bo boj [med narodom in državami] končal s trajnim ravnovesjem moči,« je zapisal.⁸

Ker se »kompozicija« približuje 200-letnici, še vedno ni lahko izreči preproste in nesporne sodbe o njenem izidu. Zagotovo se je nacionalna vlada izkazala za vrhovno. Tako v prvotnem spopadu kot tudi v glavnih preizkušnjah v naslednjih stoletjih je bila boljša od držav. V 19. stoletju, ki je obsegalo velike razprave o razveljavitvi in odcepitvi ter doseglo vrhunec v državljanski vojni, je bila doktrina, da imajo zvezne države pravico odločati o sporih glede porazdelitve vladne moči, praktično odpravljena. 20. stoletje je nato odpravilo prvotno načelo, da so pristojnosti nacionalne vlade omejene na tiste, ki so našteje v pisani ustavi razvoj, ki je bil do konca druge svetovne vojne dovolj napreden, da je že takrat vzbudil dvom o Whearejevi opredelitvi.⁹

Po drugi strani pa nacionalna vlada tudi zdaj ne deluje sama. Državne vlade preživijo, vendar ne kot prazne lupine (kot jih

Vir: Martha Derthick, »Ameriški federalizem« v *Public Administration Review* 47 (1), str. 66–74. Avtorske pravice © 1987, Ameriško združenje za javno upravo (ASPA). Razmnoženo z dovoljenjem založbe Blackwell Publishing Ltd.

pogosto obtožujejo njihovi kritiki in česar se vedno bojijo njihovi zagovorniki), temveč kot delujoče enote z lastnimi ustavami, zakoni, izvoljenimi uradniki in neodvisno zbranimi prihodki. Čeprav je Kongres vse-skozi posegal na področja, ki so nekoč veljala izključno za zvezne države, in čeprav zelo omejuje njihovo ravnanje s predpisi iz trgovinske klavzule, ki veljajo neposredno zanje, in s pogoji za dodelitev pomoči, se je na splošno vzdržal njihovega izpodrivanja razen posamičnih posegov v regulativne funkcije na podlagi trgovinske klavzule, kar je v mejah ustavne tradicije in je nedvomno sankcionirano s klavzulo o vrhovnosti. Na splošno velja, da se Kongres pri prevzemanju novih notranjih pristojnosti zanaša na sodelovanje zveznih držav, zaradi česar sta obe ravni oblasti v našem zveznem sistemu danes močno in vsesplošno prepleteni dejstvo, ki je izredno pomembno za izvajanje javne uprave.

Poleg bližajoče se dvestoletnice ustave so osemdeseta leta prejšnjega stoletja zelo primeren čas za pregled zveznega sistema iz dveh razlogov. Prvič, ker je Reaganovo obdobje omogočilo počitek pri sprejemanju obsežne nove zvezne zakonodaje, se lahko ustavimo in ocenimo spremembe, ki so se zgodile med letoma 1965 in 1980, torej v obdobju, ki so ga zaznamovale številne novosti na področju medvladnih odnosov. Drugič, na vrhovnem sodišču ter med sodiščem in drugim generalnim državnim tožilcem Reaganove administracije se je razvila precej vroča razprava o pomenu federalizma in sodnem ravnanju, ki je potrebno za njegovo ohranitev.

Praksa medvladnih odnosov: skupni programi

Razumevanje dogodkov v letih 1965–1980 za študenta federalizma ni lahka naloga. Zgodilo se je veliko. Programi subvencij so se razširili po običajnem kategoričnem vzorcu, nato pa so bili spremenjeni z uvedbo delitve splošnih prihodkov in dveh široko zastavljenih subvencij (za razvoj skupnosti ter zaposlovanje in usposabljanje), ki ju je

zasnovala Nixonova administracija, in tretja (socialne storitve), ki se je nenamerno razvila, ko je več močnih in številčnih držav uspešno izkoristilo luknjo v zveznem zakonu, ki določa subvencije javne pomoči.¹⁰ Od leta 1984 je bilo po poskusih Reaganove administracije, da razširi skupinske subvencije in zmanjša splošno delitev prihodkov, 20 odstotkov zveznih subvencij razvrščenih kot široko zastavljene ali splošno namenjene.

Decentralizaciji, ki jo utelešajo manj postavljene subvencije, pa je treba nasproti postaviti številne centralizatorske akte Kongresa, ki so se pojavili v istem obdobju. Kongres je nadomestil več programov državne pomoči z neposrednim zveznim programom dohodkovne podpore (*Supplemental Security Income* ali SSI) in pokazal večjo pripravljenost, da poskuša oblikovati nacionalno politiko za preostalo kategorijo državne pomoči, pomoč družinam z vzdrževanimi otroki. Pogumno in včasih neodgovorno je eksperimentalno z novo tehniko dodeljevanja pomoči, ki jo je svetovalna komisija za medvladne odnose poimenovala »medsektorska zahteva«.¹¹ Ta tehnika, ki se uporablja predvsem za preprečevanje diskriminacije pri uporabi pomoči, zajema vse programe pomoči ali nekatere velike razrede teh programov, v nasprotju s prejšnjo prakso Kongresa, ki je pogoje vezala posebej na določene kategorične programe.¹²

Z »zahtevo po navzkrižnem rezu« je povezana, vendar se od nje jasno razlikuje, še ena nova in drzna tehnika dodeljevanja sredstev, ki jo ACIR imenuje »navzkrižna sankcija«.¹³ V preteklosti je Kongres sankcijo odzema sredstev omejil na precej ozke kategorije sredstev. Zadržanje bi veljalo le za dejavnost, pri kateri naj bi prejemnik kršil zvezne zahteve, vendar je v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja Kongres začel groziti s sankcijami, ki presegajo meje posameznih programov. Tako so lahko na primer države, ki ne izpolnjujejo standardov nadzora onesnaževanja iz zakona o čistem zraku, kaznovane z odvzemom sredstev za pomoč za avtoceste. Da bi zagotovil, da bodo države dopolnile zvezna plačila v okviru SSI v obsegu, ki ga je želel Kongres, jim je zagrozil z izgubo subvencij za program Medicaid. Obstajajo še številni drugi primeri.

Na splošno so programi kategoričnih nepovratnih sredstev v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, ne glede na to, ali so bili na novo sprejeti ali samo spremenjeni, pokazali veliko večjo pripravljenost za vmešavanje v državne in lokalne zadeve. Izjave o zveznih ciljih so bile pogosto tako ekspanzivne, kot so bile tehnike dodeljevanja pomoči iznajdljive.

Iznajdljivost Kongresa tudi ni bila omejena na programe pomoči. Pri sprejemanju več deset zakonov v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja za urejanje nevarnosti za okolje, delovna mesta in proizvode je Kongres večkrat uporabil novo tehniko medvladnih odnosov, ki je postala znana kot »delni predkup«. ¹⁴ V grobem je to za regulativne programe to, kar je pogojena, kategorična subvencija pomoči za programe porabe, to je način za predstavitve nacionalnih ciljev in spodbujanje držav k sodelovanju pri njihovem uresničevanju; oboje se pogosto uporablja skupaj. Delna prevlada pomeni določitev zveznih regulativnih standardov, vendar državam daje možnost različnih oblik sodelovanja v regulativnem režimu. Pogosto se zvezna vlada pri izvrševanju v veliki meri zanaša nanje.

V skladu z zakonom o čistem zraku, na primer, Kongres določi standarde za dovoljene ravni običajnih onesnaževal in roke za njihovo doseganje. Države morajo sprejeti izvedbene načrte za doseganje standardov, zvezna Agencija za varstvo okolja (EPA) pa pregleda državne načrte. ¹⁵ Če država ne ukrepa ali če EPA ne odobri njenega načrta, lahko EPA za državo pripravi lasten načrt. Tako državna kot zvezna vlada lahko ukrepata proti onesnaževalcem.

Zakon o nadzoru in rekultivaciji površinskih rudnikov uporablja podobno tehniko. Zakon določa številne podrobne standarde uspešnosti, ki jih morajo izpolnjevati dejavnosti pridobivanja premoga. Države, ki želijo prevzeti regulativno odgovornost, morajo predložiti načrte v odobritev Uradu za površinsko kopanje (*Office of Surface Mining OSM*) pri Ministrstvu za notranje zadeve. Državni zakoni, predpisi in upravni ukrepi morajo izpolnjevati zahteve zveznega zakona. Če se država odloči, da ne bo izvajala regulacije, če ji ne uspe pridobiti

odobritve svojega načrta ali če načrta ne izvaja zadovoljivo, ga mora prevzeti OSM. ¹⁶

Tretji primer: v skladu z Zakonom o varnosti in zdravju pri delu iz leta 1970 mora minister za delo objaviti standarde, vendar lahko države urejajo zadeve, ki jih zvezni predpisi ne obravnavajo, prav tako pa lahko prevzamejo odgovornost na področjih, kjer je ukrepala zvezna vlada, če so njihovi lastni standardi »vsaj tako učinkoviti« kot zvezni standardi. ¹⁷

Vztrajnost državne diskrecije. Z vidika sredine osemdesetih let prejšnjega stoletja je težko reči, da so rezultati tega izbruha kongresne dejavnosti jasni, vendar pa morada ni prezgodaj reči, da so očitno dvoumni. Tudi tam, kjer je bila težnja po centralizaciji najmočnejša v programih dohodkovne podpore in varstva okolja, so državne vlade ohranile veliko diskrecijo pri oblikovanju politik in svobodo pred zveznim upravnim nadzorom. Kljub bojazni nekaterih privržencev zveznih držav, da so se spremenile v navadne upravne zastopnike oblastne centralne vlade, federalizem živi. To se kaže v vztrajanju meddržavnih razlik v značilnostih programov in v neučinkovitosti velikega dela zveznega nadzora nad državno upravo.

Verjetno ni bolj presenetljivega dokaza o obstoju individualnosti zveznih držav kot program SSI (angl. supplemental security income, dodatni dohodek za socialno varnost op.), v katerem lahko svobodno dopolnjujejo zvezna minimalna plačila. Kongres je leta 1973 zahteval dopolnjevanje do socialne varnosti v obsegu, ki je bil potreben, da se sedanji prejemniki ne bi oškodovali pred spremembami, povezanimi s federalizacijo, nekatere države pa so zagotovile tudi neobvezne dodatke. Po študiji iz leta 1984 le sedem zveznih držav sploh ne zagotavlja sredstev za socialno varnost. ¹⁸ Januarja 1985 je bilo najnižje zvezno plačilo za upravljanje osebo, ki živi sama in nima štetega dohodka, 325 ameriških dolarjev, vendar so razlike v državnih dopolnilih pomenile, da se je dejanski zakonski minimum gibal od 325 do visokih 586 ameriških dolarjev na Aljaski. Ker imajo številni prejemniki izračunljiv dohodek, so mesečna plačila v povprečju nižja

od teh minimalnih zneskov; avgusta 1985 so se gibala od 90,95 ameriškega dolarja na ostarelega prejemnika v Mainu do 252,83 ameriškega dolarja na Aljaski.¹⁹

Ohranjanje federalizma pa morda še bolj nazorno dokazujejo upravne značilnosti SSI. Sedemindvajset zveznih držav upravlja svoje dodatke. Za dodatke v teh zveznih državah ne veljajo nobeni zvezni predpisi, zato lahko dopolnjujejo, kogar želijo, v poljubnih zneskih. Kot je bilo pričakovati, se prakse zelo razlikujejo. V skrajnem primeru Illinois še vedno izračunava individualni proračunski znesek za vsakega od svojih skoraj 30.000 prejemnikov državnih dodatkov. Tudi v 16 državah (in okrožju Columbia), ki so sprejele ponudbo Kongresa, da bo dodatke zanje upravljala uprava za socialno varnost, je položaj precej drugačen. V želji, da bi se program začel izvajati v sodelovanju z državami, se je SSA na začetku strinjala, da bo upravljala številne različice dodatkov. Razlike so dovoljene med kategorijami prejemkov, tremi geografskimi območji znotraj države in petimi različnimi načini življenja. Eden od analitikov je izračunal, da je na nacionalni ravni približno 300 različnih prejemkov SSI; našel je 158 različic, ki jih upravljajo države, in 130 različic, ki jih upravlja zveza.²⁰ Posledica »nacionalnega« prevzema je bila, da je bila nacionalna upravna agencija SSA obremenjena s številnimi prilagoditvami lokalnim razmeram, ki se običajno izvajajo prek državne uprave. Kot kaže zgodovina upravnih težav na področju SSI, se je to za SSA izkazalo za zelo veliko breme.

Pri pomoči družinam z vzdrževanimi otroki, ki je kljub dolgotrajnim poskusom Nixonove in Carterjeve »socialne reforme«, ki bi jo federalizirala, v osnovi še vedno državni program, seveda še vedno obstajajo razlike v plačilih med državami. V drugem četrtnem letu 1984 se je povprečno mesečno plačilo na prejemnika gibalo od 31 ameriških dolarjev v Misisipiju do 217 ameriških dolarjev na Aljaski. Triindvajset zveznih držav je zagotavljalo AFDC-UP to pomeni, da so s socialno pomočjo nadomestile brezposelnost staršev in odsotnost zaposlenega odraslega v družini, ostale pa ne.²¹ Po letu 1981 je Kongres spodbudil države, da so

za prejemnike socialne pomoči vzpostavile programe dela, zato so po poročanju časopisa *The National Journal* sprejele »množico pobud«. V večini zveznih držav pa so bili programi dela in usposabljanja zaradi finančnih, upravnih ali geografskih omejitev omejeni na nekaj okrožij in majhne podskupine upravičencev.²² Skratka, po desetletju ali več najintenzivnejših prizadevanj v Washingtonu, da bi nadomestili AFDC, je program preživel, meddržavne in celo znotrajdržavne različice so ostale norma, države pa so precej opazno delovale kot »laboratoriji eksperimentov«.

Te laboratorije so zvezni upravitelji le malo nadzorovali. Natančen in podroben nadzor nad državnim upravljanjem socialnega varstva, ki ga je v letih po sprejetju zakona o socialni varnosti poskušal izvajati Urad za javno pomoč, je do konca šestdesetih let 20. stoletja propadel, do neke mere ga je uničila rast števila primerov, do neke mere pa so ga namerno opustili voditelji ministrstva za zdravje, izobraževanje in socialno varstvo, ki so menili, da je način upravljanja Urada za javno pomoč povzročil preveč birokracije in ni obvladoval števila primerov. Konec šestdesetih let so bile zelo podrobne smernice, ki jih je urad BPA razvijal več desetletij, odpravljene v korist veliko bolj splošnih in popustljivih predpisov.²³

Vendar pa nova popustljivost in preprostost zaradi obremenitev, ki so se še naprej povečevale skupaj s pritiski za omejevanje zvezne porabe, nista trajali dolgo. HEW je v začetku sedemdesetih let prejšnjega stoletja začel prizadevanja za nadzor nad stopnjo napak v programu AFDC z oblikovanjem vzorčnih študij, določanjem ciljev uspešnosti ter manipuliranjem s spodbudami nagradami in kaznimi po vzoru novih strokovnjakov za upravljanje in analitikov politike namesto po vzoru starih socialnih delavcev, ki so imeli bolj pokroviteljski in manj znanstveni pristop k odnosu z državami. Zamisel, ki je bila vključena v predpise HEW, objavljene konec leta 1972, je bila, da bodo države kaznovane z izgubo zveznih sredstev, če bodo imele previsoke stopnje napak. Vendar so nato različni se-

kretarji HEW vedno znova odlagali sankcije, medtem ko so se različni podrejeni pogajali med seboj in z državami o tem, kaj bi bilo izvedljivo in sprejemljivo. Na koncu je 13 držav dobilo sodbo okrožnega sodišča ZDA v okrožju Columbia, da so bile stopnje dopustnih napak, ki jih je določil HEW, samovoljne in kapriciozne. Pogajanja so se nadaljevala in leta 1979 so bili objavljeni šibki predpisi o nadzoru kakovosti, ki bi jih večina držav zlahka upoštevala.²⁴ V Zakonu o davčni pravičnosti in fiskalni odgovornosti iz leta 1982 je Kongres določil štiriodstotno dovoljeno stopnjo napak pri plačilih AFDC za leto 1983 in triodstotno za naslednja leta, s pridržkom, da minister za zdravje in socialne storitve ne sme izplačati povračil za napačna plačila, ki presegajo to stopnjo. Vendar se lahko minister v celoti ali delno odpove zmanjšanju nepovratnih sredstev, če »država kljub dobronamernim prizadevanjem ne more doseči dovoljene stopnje napak /.../«²⁵

Zdi se, da sta za prakso medvladnih programov tako danes kot v preteklosti značilna pogajanja in dogovarjanje, ne pa ukazovanje in poslušnost, čeprav je bila v preteklosti veliko bolj upoštevana tradicija, imenovana pravice držav. V ta pogajanja države prinašajo nekatere novo pridobljene prednosti, ki delno izravnavajo zmanjšano občutljivost Kongresa za njihove interese, zvezne upravne agencije pa prinašajo nekatere dolgotrajne slabosti.

Državne prednosti in zvezne slabosti. Ena od prednosti držav je organiziranost. Tako državne kot lokalne oblasti so se povezale v različne organizacije, ki v njihovem imenu opravljajo storitvene in lobistične funkcije. Ko so uradniki HEW v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja skušali razviti svoj program nadzora kakovosti AFDC, so se pogajali s skupino, sestavljeno iz predstavnikov Nacionalnega združenja okrožij, Nacionalne konference državnih zakonodajnih organov, Nacionalne lige mest/konference županov ZDA, Nacionalne konference guvernerjev in Ameriškega združenja za javno dobro, v kateri je NGC prevzel vodilno vlogo. Vzpon »medvladne-

ga lobija« je dobro dokumentiran in vsaj v enem od vplivnih člankov je bilo sprejetje splošne delitve prihodkov v veliki meri pripisano njegovemu obstoju.²⁶ Druga novo odkrita moč držav, ki ni značilna le zanje, temveč je splošno razširjena v naši družbi, je njihova zmožnost vložitve tožbe. Posamežno, v ad hoc skupinah ali prek svojih uradnih lobističnih organizacij se zatečejo na sodišče, kadar menijo, da so Kongres ali izvršilne agencije prestopile ustavne ali zakonske meje.

Na splošno njihove ustavnopravne pritožbe niso bile uspešne. Sodišča niso ugotovila, da so delna izvzeta ali novejša tehnike dodeljevanja pomoči ustavno nedopustne. Običajno menijo, da je zakon veljaven, če se zasleduje veljavni nacionalni namen (in v skladu s klavzulo o trgovini ali pooblastilom za obdavčitev in porabo za splošno blaginjo vedno obstaja) in če države niso prisiljene (in v okviru programov subvencioniranja pomoči in delnih opustitev države tehnično ohranijo možnost, da ne sodelujejo).

Vendar so zakonski izzivi druga stvar, kot kaže primer neuspešnega poskusa HEW, da bi objavila stroge predpise o nadzoru kakovosti AFDC. Med pogajanja z državami so uradnike HEW v tem primeru ovirale razlike v stališčih znotraj ministrstva in utemeljena bojazen, kaj bi sodišča dovolila. Sodišča nerada ugotavljajo, da so zvezne izvršilne agencije prekoračile svoja zakonska pooblastila pri izdajanju predpisov za medvladne programe.

Verjetno najbolj zgovorna in pomembna uporaba zakonskih pooblastil sodišč je bila konec sedemdesetih let prejšnjega stoletja v vrsti zadev, ki so nastale zaradi razglasitve standardov Agencije za varstvo okolja za načrte nadzora prometa. Pod grožnjo različnih civilnih sankcij, vključno s sodnimi prepovedmi, uvedbo prisilne poravnave nekaterih državnih funkcij ter globami in kaznimi za zaničevanje državnih uradnikov, bi EPA od držav zahtevala, da sprejmejo in izvajajo ukrepe, kot so prepovedi in doplačila za parkiranje, avtobusni pasovi in računalniško usklajevanje souporabe avtomobilov. Tri od štirih pritožbenih sodišč, ki so pregledala te predpise, so ugotovila, da so presegli namen

Kongresa, in močno namignila, da so kršili tudi ustavo. Državam je bilo mogoče ponuditi izbiro, ali bodo sodelovale pri nadzoru onesnaževanja, in jih v celoti izključiti, če se bodo odločile, da ne bodo sodelovale, vendar jim ni bilo mogoče odrediti, da morajo izvajati zvezne predpise.²⁷

Če so pogajanja uspešna za države, pa ne le zato, ker so dobro organizirane in včasih uspešne na sodiščih. To je zato, ker zvezne agencije za pogajalsko mizo prinašajo resne slabosti. Nobeno od njihovih glavnih orožij zadržanje sredstev v programih nepovratnih sredstev in prevzem nadzora nad izvajanjem regulativnih programov ni zlahka uporabno. Zadržanje sredstev je samouničujoče in pomeni tveganje za posredovanje in grajo s strani Kongresa. (Uradniki HEW, ki so se v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja spopadali z vprašanji nadzora kakovosti AFDC, so čutili pritisk Kongresa, da morajo nekaj storiti, vendar so dvomili, da jim bo Kongres priskočil na pomoč, če bodo storili kaj drastičnega). Čeprav se občasno grozi z odvzemom, se ta redko uporablja. Kadar se pojavijo težave, se udeleženci pogajajo.²⁸ Grožnja, da bo prevzel upravo, prav tako ni verodostojna, razen v posameznih primerih, saj zvezne agencije na splošno niso sposobne nadomeščati zveznih držav in to vsi vedo. Kongres ni pripravljen porabiti sredstev ali kako drugače prevzeti odgovornosti za vzpostavitev velike zvezne birokracije, zato se tako močno zanaša na medvladne tehnike.

Kadar je bil uporabljen delni predkup, ki je državam omogočil, da prevzamejo odgovornost za izvrševanje, zveznim organom pa odgovornost za odobritev državnih načrtov in nadzor nad njihovim izvajanjem, so se države na splošno odločile za sodelovanje, zvezni organi pa so na splošno opravili potrebne prenose. Med novimi regulativnimi režimi ostaja le režim za zdravje in varnost pri delu v pretežni meri v pristojnosti zveznih organov in to le zato, ker je AFL-CIO v času Fordove administracije na sodišču uspešno izpodbijala merila ministrstva za delo za prenos pooblastil in sprožila vrsto vprašanj, ki so od takrat os-

tala nerešena. V praksi približno polovica zveznih držav vodi lastne programe varnosti in zdravja pri delu, čeprav je skoraj povsod nominalno še vedno odgovorna zvezna vlada.²⁹ Kadar morajo zvezne agencije zaradi nespoštovanja ali neizpolnjevanja obveznosti države prevzeti odgovornost za izvrševanje regulativnih programov, ki temeljijo na delni predkupni pravici, rezultati niso vedno ugodni. Ena od posledic uporabe delne prevlade je, da se je z različnimi »naravnimi poskusi« pokazalo, da zvezna uprava ni nujno boljša od državne.

Leta 1981 je zakonodajalec Idaha, ki ga je razjezila ameriška Agencija za varstvo okolja (EPA), izglasoval, da ne bo financiral državnega programa za kakovost zraka, zato ga je morala upravljati EPA. Tako državni kot zvezni uradniki so po enem letu ugotovili, da je zvezni prevzem povzročil več težav, kot jih je rešil. EPA naj bi za vzdrževanje programa v Idahu tisto leto porabila skoraj petkrat več, kot bi za enako delo porabila država. V drugem primeru je bil leta 1982 okoljski proračun Iowe zmanjšan za 15 odstotkov, kar je povzročilo izgubo zveznih sredstev. Država je nato odgovornost za svoj občinski program spremljanja voda vrnila agenciji EPA, ki ji je uspelo opraviti le približno 15 odstotkov pregledov, ki jih je prej izvajala država.³⁰ Urad za površinsko kopanje je leta 1984 ugotovil, da je treba od Tennesseeja in Oklahome prevzeti odgovornost, vendar nič v upravnem delovanju zvezne agencije ne daje razloga za prepričanje, da bi lahko bila veliko boljša.³¹

Študija, ki jo je leta 1983 izvedla Kongresna raziskovalna služba, je skušala sistematično primerjati stopnje poškodb pri delu v zveznih državah z zveznimi programi s tistimi, v katerih so bile še naprej pristojne državne agencije, da bi okvirno preverila učinkovitost programov v obeh skupinah. Študija je pokazala, da imajo države z državnimi programi nekoliko boljše rezultate.³² Organizirano delavstvo se je pritožilo, da je inšpekcijskih pregledov v državah, v katerih je za izvrševanje še naprej pristojna Agencija za varnost in zdravje pri delu (OSHA), manj, čeprav zaradi tega ni ponovno preučilo, ali se še vedno vzema za zvezno ureditev. Za sedanje neuspe-

he pri izvajanju zveznih ukrepov je mogoče kriviti republikansko administracijo.³³

Novi regulativni režimi so še vedno dovolj novi, da ni mogoče z gotovostjo trditi, da so se stabilizirali. S prihodom Reaganove administracije, ki si je prizadevala za močno zmanjšanje zvezne porabe in oživitve državnih pravic oziroma državnih odgovornosti, kot včasih poudarjajo Reaganovi uradniki, se je pospešil prenos pooblastil na državne vlade ter ustrezno zmanjšala velikost in s tem upravne zmogljivosti zveznih regulativnih agencij. Vendar pa je dvomljivo, da bi prihodnja sprememba volilnih rezultatov povzročila več kot le obrobne spremembe v nastalih upravnih ureditvah. Očitno je, da te ureditve državam puščajo veliko dela in veliko prostora za pogajanja z nadzorniki zveznih agencij o tem, kako in kako hitro ga bodo opravile.

Vloga sodišč

V zadnjem desetletju ali dveh so imela sodišča vsaj takšen vpliv kot Kongres, verjetno pa še večji, saj je prišlo do centralizacije. Razlog za to ni toliko v tem, da so sodišča v odkritih sporih med nacionalno vlado in zveznimi državami dajala prednost nacionalni strani, temveč v tem, da so si zvezna sodišča agresivno prizadevala za razširitev pravic posameznika, pri čemer so se malo ozirala na vpliv na pristojnosti zveznih držav kot samostojnih vlad.³⁴

Z nenehnim širjenjem uporabe klavzul o pravičnem postopku in enakem varstvu iz štirinajste spremembe je Vrhovno sodišče konec šestdesetih in v začetku sedemdesetih let prejšnjega stoletja nadaljevalo z odločnim širjenjem ustavnih pravic posameznikov, ki se je začelo v petdesetih letih z zadevo Brown v *Board of Education* (ali, če hočete, leta 1925 z zadevo Gitlow v *New York*, v kateri je sodišče prvič prebralo Listino pravic v štirinajsti spremembi). Tako znamenite zadeve, kot so Roe proti Wade (1973), ki je razveljavila državne zakone o prepovedi splava, Goldberg proti Kelly (1970), ki je zahtevala, da se prejemniku socialne pomoči omogoči dokazno zasliša-

nje pred prekinitvijo prejemkov, in Shapiro proti Thompson (1969), ki je razveljavil državne zahteve glede prebivališča za prosilce za socialno pomoč, so drzno uveljavljale nacionalno moč na račun držav.³⁵

Na področju volilne pravice je Sodišče z zakonsko konstrukcijo in razlago ustave doseglo radikalno spremenjen federalizem. Od odločitve v zadevi Allen proti State Board of Elections leta 1969 je imelo ministrstvo za pravosodje pooblastila za pregled občinskih aneksij, preoblikovanje okrajnih meja in izbiro volitev na veliko v primerjavi z okrožnimi volitvami v jurisdikcijah, za katere velja Zakon o volilnih pravicah pooblastila, ki jih je uporabilo za povečanje verjetnosti, da bodo manjšinski kandidati zmagali na volitvah. Takšne metode zaščite volilne pravice črncev in drugih manjšin, na katere se je razširila zaščita zakona, so veliko bolj problematične in vsiljive od tistih, ki so bile predvidene ob sprejetju zakona leta 1965.³⁶

Precej manj odmevne kot odločitve Vrhovnega sodišča, vendar verjetno vsaj tako vsiljive, so bile številne odločitve nižjih zveznih sodišč v tako imenovanih zadevah institucij, v katerih je bilo državnim vladam naloženo povečanje izdatkov za ustanove za duševno bolne ali zaostale, kriminalce in mladoletne zapornike. Odločbe v teh zadevah so narekovale obsežne in pogosto podrobne spremembe v delovanju institucij in njihovih programov spremembe, ki so vključevale fizično stanje ustanove, osebje in kakovost storitev.³⁷

Pri nekaterih posebej vsiljivih programih pomoči, zlasti pri Zakonu o izobraževanju za vse prizadete otroke iz leta 1975, so sodišča opogumila Kongres. Ta zakon kot pogoj za dodelitev pomoči zahteva, da imajo države veljavno politiko, ki vsem invalidnim otrokom med 3. in 21. letom starosti zagotavlja pravico do brezplačnega ustreznega javnega izobraževanja, ter da lokalne izobraževalne agencije vzdržujejo in vsako leto pregledajo individualiziran program za vsakega invalidnega otroka. Ta zakon je temeljil na odločbah zveznega okrožnega sodišča iz leta 1971 v Pensilvaniji in 1972 v okrožju Kolumbija.³⁸

Kadar so bili na novo sprejeti pogoji za dodelitev pomoči še posebej učinkoviti, je bilo to običajno zato, ker so jih sodišča okrepila in razvila ter tako dejansko delala skupaj z upravno agencijo. Sodišča in Urad za izobraževanje (in nato Urad za državljsanske pravice, potem ko je bil ustanovljen posebej) so skupaj poskrbeli za izredno desegregacijo južnih šol v poznih šestdesetih letih prejšnjega stoletja. Naslov VI Zakona o državljskih pravicah iz leta 1964 z »medsektorsko zahtevo«, ki je prepovedovala rasno diskriminacijo pri uporabi zveznih subvencij za pomoč, je v kombinaciji s subvencijami za osnovne in srednje šole, ki so bile sveže uzakonjene leta 1965, dopolnil sodbo Brown proti Svetu in kasnejše odločitve. Prav tako so jo odločilno dopolnjevale. Kot ugotavlja Gary Orfield v svoji dokončni študiji o uporabi naslova VI v južnih šolah, se je zvezna uprava odločilno odzvala leta 1968 v primeru, ki je vključeval šole okrožja New Kent v Virginiji. »Delo temnopoltnih odvetnikov in odziv sodstva sta ponovno ustvarila ščit, za katerim je bilo mogoče učinkovito uporabiti upravne tehnike HEW (angl. health and wellness, zdravje in dobro počutje)«. ³⁹

Vpliv sodišč se ne kaže le v tem, kar so storila, ampak tudi, manj neposredno, v tem, kar so preprečila Kongresu. Za kratek trenutek se je v zadevi National League of Cities proti Useryju (1976) zdelo, da je Vrhovno sodišče pripravljeno oživiti in uporabiti načelo, da suverenost zveznih držav določa določeno omejitev za izvajanje trgovinske klavzule s strani Kongresa. V tej odločbi je odločilo, da Kongres ne more uporabiti zakona o poštenih delovnih standardih za urejanje določanja plač in delovnega časa svojih zaposlenih v zveznih državah. ⁴⁰ Vendar pa so nadaljnje odločitve, namesto da bi se oprle na National League of Cities, pripeljale do zavrnitve te odločitve v zadevi Garcia proti San Antonio Metropolitan Transit Authority leta 1985. ⁴¹ Čeprav sodišče nikoli ni reklo, da suverenost zveznih držav ne omejuje pristojnosti Kongresa na podlagi trgovinske klavzule, se je umaknilo od poskusa opredelitve te

omejitve. Ni čudno, da se je poskus Reaganove administracije, da bi vzpostavila zaščito za države, konec leta 1985 osredotočil na imenovanja sodnikov. Reaganova administracija pri svojih zakonodajnih in upravnih odločitvah še zdaleč ni bila dosledna v svoji zavezanosti krepitevi držav. Ko so bili zmanjšanje proračuna in drugi cilji v navzkrižju s tem ciljem, so bili decentralizacijski cilji administracije pogosto ogroženi, kot je v skrbni analizi pokazal Timothy Conlan. ⁴² Na to bi Reaganovi uradniki lahko odgovorili, da je za ohranitev držav kot usklajenega elementa vlade najpomembnejša zvezna klop.

Aktualne razprave

Sredi osemdesetih let je bila vrednost federalizma zelo sporna na vrhovnem sodišču ter med sodiščem in drugim generalnim državnim tožilcem Reaganove administracije. Današnji konservativci trdijo, da zelo cenijo federalno načelo, medtem ko so liberalci, ki se ukvarjajo z izpopolnjevanjem pravic posameznika, do vprašanj državne strukture ravnodušni ali pa refleksivno dajejo prednost nacionalnemu delovanju pred državnim. Zdi se, da se sedanja razprava, ki je zaradi pomanjkanja celovitih pojasnil na obeh straneh še nepopolna, v bistvu vrti okoli vprašanj, ki so pred dvesto leti razdelila federaliste in antifederaliste. Obe strani trdita, da sta jima najpomembnejši svoboda in demokracija. Razlikujeta se v svojih ocenah porazdelitve vladne moči, ki bo najbolje služila tem ciljem.

»Bistveno vprašanje, kot je splav, je stvar javne ali državljske morale,« je trdil generalni državni tožilec Edwin Meese, in »o njem je treba odločati v svobodni in temeljiti razpravi na ravni [vlade], ki je najprimernejša za njegovo določitev.« Po njegovem mnenju je to raven državne in lokalne uprave, saj »velika vlada ne spodbuja občutka pripadnosti /.../ Bistveni občutek skupnosti se veliko bolj razvije na lokalni ravni.« Pravilno razumevanje federalizma bi po tem mnenju omogočilo, da bi o zadevah, kot so splav, molitev v šolah, pornografija in pomoč

cerkvenim šolam, razpravljale državne vlade in jih reševale na podlagi občutka določene skupnosti ter jih vključevale v zakone, namesto da se obravnavajo na nacionalni ravni kot predmet ustavne doktrine.⁴³ Tako kot je Meese v teh pripombah utemeljeval boljše komunalne lastnosti držav, je sodnik Lewis F. Powell v svojem odklonilnem mnenju v zadevi *Garcia proti SAMTA* utemeljeval slabšo kakovost političnih postopkov zvezne vlade. Zvezne zakone pripravljajo uslužbenci kongresnih odborov, zvezne predpise, ki so pogosto pomembnejši od zakonov, pa uslužbenci agencij, je zapisal. Po Powellovem mnenju realna primerjava različnih ravni oblasti kaže, da so državne in lokalne oblasti bolj dostopne in odzivne, torej bolj demokratične, kot vlada s sedežem v Washingtonu. Antifederalisti so se bali, da se bo vlada v glavnem mestu države oddaljila in odtujila od navadnih ljudi. Njihovi intelektualni dediči na vrhovnem sodišču pravijo, da se je to zgodilo.

Morda so najpomembnejši dogodki v zveznem sistemu v bližnji preteklosti tisti, ki vplivajo na potencialno moč argumentov, kot sta Meesova in Powellova, saj vplivajo na dovzetnost javnosti zanje ali na njihovo verodostojnost. Zdi se, da se je ugled zvezne vlade v javnosti zmanjšal tudi ob nadaljevanju centralizacije morda prav zato, ker je tako daleč napredovala. V sedemdesetih letih je zaupanje v njeno delovanje močno upadlo, sredi osemdesetih let pa se je slabo odrezala v anketah, v katerih so javnost prosili, naj jo primerja z državnimi in lokalnimi vladami.⁴⁴ Nasprotno pa znanstveni in novinarski opisi delovanja državnih vlad enotno ocenjujejo, da se je v primerjavi z obdobjem pred dvema ali tremi desetletji precej izboljšalo, saj so zakonodajne oblasti aktivnejše, bolj strokovne in bolje zaposlene kot prej ter bolj zastopane v svojih volivcih, za kar so ironično zaslužne odločitve vrhovnega sodišča o prerazporeditvi.⁴⁵

Če pustimo ob strani vladno usposobljenost in dojemanje le te, morajo biti vse razprave o ameriškem federalizmu odslej spremenjene zaradi verjetno najpomembnejše nove družbene in politične danosti

našega časa: konca južnjaške izjemnosti. Do zdaj so argumenti, ki so v vsakem sporu o federalizmu govorili v prid državi, usodno trpeli zaradi bremena deviantnega družbenega sistema juga. Ne glede na to, ali so bili črnci uspešno vključeni v ameriško družbo ali ne (to je ločeno vprašanje), ni dvoma, da je bil jug kot regija integriran. Ta sprememba, čeprav je bila v veliki meri dosežena z instrumenti zvezne vlade, daje možnost, da se končno začne razpravljati o utemeljenih razlogih za države.

Ta primer si zasluži skrbnejšo sodobno razlago, kot je je bil doslej deležen, ob ustreznem upoštevanju namenov in izjem ustanoviteljev. Ustanovitelji niso imeli močnih argumentov za zvezne vidike svoje »sestave«. *Federalist* je »precej neizrazit in dvoumen v svoji obravnavi federalizma«, in sicer iz razloga, ker so bili njegovi avtorji v srcu nacionalisti.⁴⁶ Madison je menil, da je za doseganje svobode ključna velikost nove republike in ne njena sestavljenost. Njegove najbolj zgovorne in nepozabne izjave so bile izrečene v podporo »razširitvi področja«. ⁴⁷ Na konvenciji je dejal, da »če bi bilo za splošno vladno izvedljivo, da bi svojo skrb razširila na vse potrebne cilje brez sodelovanja državnih vlad, ljudje ne bi bili manj svobodni kot člani ene velike republike kot člani trinajstih majhnih republik«. ⁴⁸ Vendar je bila Madisonova pripravljenost ohraniti zvezne države več kot le popuščanje dejstvu, da je bila njihova ukinitvev tako takrat kot danes politično nesprejemljiva. Preudarno in praktično je menil, da bodo koristne, četudi v podrejenem položaju. Dvomil je, da bi bila nacionalna vlada primerna za celotno nalogo upravljanja »tako velike države in tako različnih predmetov«. ⁴⁹

Tako kot v marsičem drugem je bil tudi v tem Madison zelo moder. Z naraščanjem bremen upravljanja se kaže nezmožnost ali nepripravljenost zvezne vlade, da bi jih nosila sama.⁵⁰ Države zato ostajajo vitalne, čeprav so bolj podobne podrejenim koristnim vladam, ki jih je Madison pričakoval leta 1787, kot pa usklajenim vladam, ki jih predvideva Whearejeva opredelitev.

Opombe

Avtor se za pripombe zahvaljuje Waynu Andersonu, Davidu R. Beamu, Michaelu D. Reaganu, Sarah Ryder, Abigail Thernstrom in Dwightu Waldu.

1. Navedeno v Irving Brant, *The Fourth President: Brant Brant* (Brant Brant): A Life of James Madison (Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company, 1970), str. 146.
2. »[Združitev] držav ni nič manj nedosegljiva, kot bi bila neprimerna,« je nacionalist Madison zapisal v istem pismu Randolphu.
3. Vodilna izjava je št. 39. Za razlago glej Martin Diamond, »What the Framers Meant by Federalism«, v Robert A. Goldwin, ed., *A Nation of States* (Chicago: Rand McNally & Co., 1963), str. 24–41.
4. *Federal Government* (New York: Oxford University Press, 1953), str. 2. Wheare opredeljuje federalno načelo s sklicevanjem na posebne značilnosti vlade Združenih držav Amerike, saj so »sodobno predstavo o tem, kaj je federalna vlada, določile Združene države Amerike«, str. 1.
5. *Journal of the Federal Convention kept by James Madison* (Chicago: Albert, Scott & Co., 1893), str. 74.
6. Prav tam, str. 120.
7. Prav tam, str. 280.
8. *The Letters and Other Writings of James Madison* (Kongresna izdaja: R. Worthington, 1884), zvezek III, str. 625.
9. Prim. Edward S. Corwin, »The Passing of Dual Federalism«, *Virginia Law Review*, letnik 36 (1950).
10. Svetovalna komisija za medvladne odnose (ACIR) je v študijah o sistemu medvladnih donacij, opravljenih konec sedemdesetih let, med skupinske donacije štela tudi tiste, ki jih je odobril Zakon o partnerstvu za zdravje iz leta 1966, ki je združil sedem kategoričnih donacij, in Omnibus Crime Control and Safe Streets Act iz leta 1968. Glej *Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Block Grants: A Comparative Analysis* (Washington, D. C.: ACIR, 1977).
11. *Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Regulatory Federalism* (Washington, D. C.: ACIR, 1984), str. 8, 71–78.
12. V resnici ta tehnika ni bila povsem nova, ampak je imela že stare predhodnike kot Hatch Act, ki je bil leta 1940 spremenjen tako, da je prepovedoval strankarsko politično dejavnost vseh »uradnikov ali zaposlenih v kateri koli državni ali lokalni agenciji, katerih glavna zaposlitev je povezana s katero koli dejavnostjo, ki se v celoti ali delno financira s posojili ali subvencijami Združenih držav. /.../« Neupoštevanje se je kaznovalo z odvzemom sredstev. 54 Stat. 767 (1940). Vendar so se medsektorske zahteve začele uporabljati šele v šestdesetih letih prejšnjega stoletja.
13. Prav tam, str. 9, 78–82.
14. Prav tam, str. 9, 82–88. Za razsvetljenje o novejših tehnikah zveznega vpliva na zvezne države sem v veliki meri dolžan Davidu R. Beamu, ki ga je pridobil v osebnih pogovorih in pri svojem delu pri ACIR kot eden od avtorjev knjige *Regulatory Federalism*.
15. 84 Stat. 1676 (1970). Zakon pravi, da »vsaka država /.../ sprejme /.../ načrt. /.../«
16. 91 Stat. 445 (1977).
17. 84 Stat. 1590 (1970).
18. Renato A. DiPentima, »The Supplemental Security Income Program: A Study of Implementation«, doktorska disertacija (University of Maryland, 1984), str. 80.
19. *Social Security Bulletin*, letnik 48 (oktober 1985), str. 19, in (november 1985), str. 42. Ti podatki, ki jih je objavila zvezna vlada, zajemajo samo tiste zvezne države nekaj več kot polovico vseh, v katerih je uprava za socialno varnost odgovorna za upravljanje dopolnilnih plačil. SSA nima primerljivih podatkov iz držav, ki so se odločile, da bodo same

upravljalje kateri koli program dopolnilnih plačil. Za nadaljnjo razlago zveznega in državnega upravljanja dopolnilnih plačil glej besedilo v nadaljevanju.

20. DiPentima, op. cit., str. 85.
21. Ministrstvo za zdravje in socialne zadeve ZDA, Četrtna letna javna pomoč (april–junij 1984), preglednici 7 in 15. 22. Julie Kosterlitz, »Liberalci in konservativci imajo skupne cilje, razlikujejo se glede podrobnosti dela za socialno pomoč«. *National Journal* (26. oktober 1985), str. 2418–2422.
23. Martha Derthick, *The Influence of Federal Grants: Public Assistance in Massachusetts* (Cambridge: Harvard University Press, 1970), str. 225–229, in *Uncontrollable Spending for Social Services Grants* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1975), str. 15–24.
24. »Controlling AFDC Error Rates«, Kennedy Schools of Government Case C 14-80-302 (copyright by President and Fellows of Harvard College, 1980).
25. H. Rept. 97–760, str. 79.
26. Donald H. Haider, *When Governments Come to Washington: Beer*, »The Adoption of General Revenue Sharing: A Case Study in Public Sector Politics«, *Public Policy*, letnik 24 (pomlad 1976). Zaradi skorajšnjega propada splošne delitve prihodkov se postavlja pod vprašaj domneva, da je bil medvladni lobi odgovoren za njegov sprejem, saj ni razloga za domnevo, da je lobi danes slabše organiziran kot na začetku sedemdesetih let.
27. Brown proti Agenciji za varstvo okolja, 521 F. 2d 827 (9. okrožje, 1975); Maryland proti Agenciji za varstvo okolja, 530 F. 2d 215 (4. okrožje, 1975); District of Columbia proti Train, 521 F. 2d 971 (D. C. Cir., 1975); Pensilvanija proti Agenciji za varstvo okolja, 500 F. 2d 246 (3. okrožje, 1974).
28. Glej Derthick, *The Influence of Federal Grants* (Vpliv zveznih subvencij), poglavje 8. Vendar pa je pripravljenost sodišč od leta 1970, da v zveznih zakonih odkrijejo zasebne pravice do tožbe, do neke mere izravnala šibkost zveznih agencij glede uporabe zadržanja. Kot je zapisal R. Shep Melnick: »Zasebna pravica do 33. tožbe ima poseben pomen pri skupnih programih porabe med zvezo in državo. Če bi domnevni upravičenec lahko vložil tožbo samo proti zveznemu upravitelju, ker ni uveljavil zveznih standardov, bi bila edina pomoč, ki bi jo sodišče lahko ponudilo uspešnim tožnikom, odredba o prekinitvi zveznih sredstev državi. /.../ Če pa lahko potencialni prejemniki vložijo tožbo proti državi zaradi neizpolnjevanja zveznih zahtev, lahko sodišče prisili državo, da tožniku izplača denar, ki mu pripada. Zasebna pravica do tožbe tako bistveno spremeni ravnovesje moči med zvezno vlado in zveznimi državami.« »The Politics of Partnership«, *Public Administration Review*, letnik 45 (november 1985), str. 656–657.
29. O medvladnih odnosih na področju varnosti in zdravja pri delu glej nadzorna zaslišanja, ki jih vsako leto organizira Pododbor za zdravje in varnost pri Odboru za izobraževanje in delo predstavnškega doma ameriškega Kongresa. Najpomembnejši naslovi so: Poročilo pomočnika sekretarja za delo za področje varnosti in zdravja pri delu, 97 Cong. 2 sess. (1983), str. 212–236; OSHA Oversight-Staffing Levels for OSHA Approved State Plans, 98 Cong. 1 sess. (1983); in Oversight on OSHA: State of the Agency, 99 Cong. 1 sess. (1985), serijska št. 99-12.
30. *State of the Environment* (Stanje okolja): *An Assessment at Mid-Decade* (Washington, D. C.: The Conservation Foundation, 1984), str. 458.
31. Rochelle L. Stanfield, »Mine Disaster«, *National Journal* (12. oktober 1985), str. 2342.
32. Predstavniški dom ZDA, Odbor za izobraževanje in delo, OSHA Oversight-Staffing Levels for OSHA Approved State Plans, hearing before the Subcom-

- mittee on Health and Safety, 98 Cong., 1 sess. (1983), str. 295–327. Glej tudi delo Franka J. Thompsona in Michaela J. Scicchitana: »State Implementation Effort and Federal Regulatory Policy: The Case of Occupational Safety and Health«, *Journal of Politics*, letnik 47 (1985), str. 686–703, in »State Enforcement of Federal Regulatory Policy: The Lessons of OSHA«, *Policy Studies Journal*, vol. 13 (marec 1985), str. 591–598.
33. Michael Wines, »Auchter's Record at OSHA Leaves Labor Outraged, Business Satisfied«, *National Journal* (1. oktober 1983), str. 2008–2013.
 34. Za kritiko glej Robert F. Nagel, »Federalism as a Fundamental Value: National League of Cities in Perspective«, *Supreme Court Review* (1981), str. 81–109.
 35. Za dober povzetek uporabe štirinajstega amandmaja s strani sodišča za razširitev državljskih svoboščin glej David Fellman, »The Nationalization of American Civil Liberties«, v: M. Judd Harmon, ed., *Essays on the Constitution of the United States* (Port Washington, NY: Kennikat Press, 1978), str. 49–60.
 36. Abigail M. Thernstrom, »The Odd Evolution of the Voting Rights Act«, *Public Interest* (pomlad 1979), str. 49–76.
 37. Gerald E. Frug, »The Judicial Power of the Purse«, *University of Pennsylvania Law Review*, letnik 126 (april 1978), str. 715–794.
 38. Erwin L. Levine in Elizabeth M. Wexler, PL 94-142: *An Act of Congress* (New York: Macmillan, 1981), str. 38–41. Na področju volilne pravice so zakonske spremembe in sodne odločbe medsebojno vplivale na presenetljivo velik obseg zgoraj opisanih zveznih ukrepov. Ti dogodki so podrobno analizirani v prihajajoči knjigi Abigail M. Thernstrom.
 39. Gary Orfield, *The Reconstruction of Southern Education: The Schools and the 1964 Civil Rights Act* (New York: John Wiley Gary Orfield), *The Reconstruction of Southern Education: The Reconstruction of Southern Education* (New York: John Wiley and Sons, 1969), str. 262. Glej tudi Jeremy Rabkin, »Office for Civil Rights«, v: James Q. Wilson, ed., *The Politics of Regulation* (New York: Basic Books, 1980), pogl. 9.
 40. 426 U. S. 833.
 41. Mnenje št. 82-1913, odločeno 19. februarja 1985.
 42. Timothy J. Conlan, »Federalism and Competing Values in the Reagan Administration«, v: Laurence J. O'Toole, Jr., ed., *American Intergovernmental Relations* (Washington, D. C.: CQ Press, 1985), str. 265–280.
 43. Govor pred American Enterprise Institute, 6. september 1985.
 44. Seymour Martin Lipset in William Schneider, *The Confidence Gap: Business, Labor and Government in the Public Mind* (New York: Free Press, 1968) in Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Changing Public Attitudes on Governments and Taxes: 1984* (Washington, D. C.: ACIR, 1984).
 45. Alan Rosenthal, *Zakonodajno življenje* (New York: Harper & Row, 1981), in William K. Muir, Jr., *Legislature* (Chicago: University of Chicago Press, 1982).
 46. Martin Diamond, »The Federalist's View of Federalism«, v: *Essays in Federalism* (Claremont, Kalifornija: Institute for Studies in Federalism, 1961), str. 21–62. Citat je naveden na str. 24. V času ustanovitve je bilo protifederalistom prepuščeno, da se zavzemajo za države. Glej Herbert J. Storing, *What the Anti-Federalists Were For* (Chicago: University of Chicago Press, 1981), pogl. 3.
 47. Klasična izjava je v *Federalistu* št. 10.
 48. *Journal*, str. 212.
 49. Prav tam. Pozneje, kot avtor virginijske resolucije iz leta 1798, s katero je protestiral proti zakonoma o tujcih in ugrabitvi, je Madison ugotovil, da so zvezne države koristne bolj temeljno, kot sredstvo za nasprotovanje protiustavnim aktom splošne vlade. Po mnenju

njegovega biografa Irvinga Branta je bil to primer, ko je Madison »politične cilje postavil pred abstraktno misel. /.../ Ni si želel suvereno povzdigniti države, ampak jo je uporabljal kot orožje. /.../« James Madison: (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1950), str. 470. Kot kažejo izkušnje celo tega izjemno premišljenega in načelnega človeka, se stališča o fede-

ralizmu (in morda tudi o institucionalnih vprašanjih na splošno) lahko spremenijo pod vplivom novih vprašanj in konfiguracij interesov.

50. Glej Martha Derthick, »Preserving Federalism: *The Brookings Review*, letnik 4 (zima/pomlad 1986), str. 32–37.

Perspektiva organizacijske kulture

J. Steven Ott

Ta knjiga govori o organizacijski kulturi, besedni zvezi, ki pomeni dve različni, vendar povezani stvari. Prvič, gre za kulturo, ki obstaja v organizaciji. Kadar se besedna zveza uporablja v tem pomenu, pomeni nekaj podobnega kot kultura v družbi in je sestavljena iz stvari, kot so skupne vrednote, prepričanja, predpostavke, zaznave, norme, artefakti in vzorci vedenja. Gre za nevidno in neopazno silo, ki je vedno v ozadju organizacijskih dejavnosti, ki jih je mogoče videti in opazovati. Po Kilmannu in sodelavcih (1985) je organizacijska kultura družbena energija, ki ljudi spodbuja k delovanju. »Kultura je za organizacijo to, kar je osebnost za posameznika skrita, a združevalna tema, ki zagotavlja pomen, usmeritev in mobilizacijo.«

Drugič, organizacijska kultura je način gledanja in razmišljanja o vedenju organizacij in v organizacijah, perspektiva za razumevanje dogajanja. Kadar se uporablja v tem smislu, se organizacijska kultura nanaša na zbirko teorij, ki poskušajo razložiti in napovedati, kako organizacije in ljudje v njih delujejo v različnih okoliščinah. Zaradi jasnosti se organizacijska kultura v tej knjigi uporablja v pomenu kulture organizacije, perspektiva organizacijske kulture pa pomeni uporabo organizacijske kulture kot referenčnega okvira za način, kako gledamo, poskušamo razumeti in delamo z organizacijami.

Perspektiva organizacijske kulture predstavlja kontrakulturo znotraj teorije organizacije. Njene predpostavke, teorije in pristopi se zelo razlikujejo od prevladujočih strukturnih in sistemskih perspektiv.

Vir: J. Steven Ott., *Understanding Organizational Culture*, Dorsey Press, 1989. Ponatis z dovoljenjem avtorja.

Perspektiva organizacijske kulture izpodbija poglede strukturne in sistemske perspektive na osnovna vprašanja: na primer, kako organizacije sprejemajo odločitve ter kako in zakaj se ljudje v organizacijah vedejo tako, kot se vedejo.

Organizacijska kultura je /.../ morda najbolj kontroverzna od perspektiv teorije organizacije. Njene teorije temeljijo na predpostavkah o organizacijah in ljudeh, ki se radikalno razlikujejo od predpostavk glavnih perspektiv. Ena od pomembnih razlik je, da perspektiva organizacijske kulture ne verjame, da so kvantitativne, eksperimentalne, logično-pozitivistične znanstvene raziskave posebej koristne za preučevanje organizacij.

V strukturni in sistemski perspektivi teorije organizacije se predpostavlja, da so organizacije institucije, katerih glavni namen je doseganje zastavljenih ciljev. Cilje določajo ljudje na položajih uradne oblasti. V teh dveh miselnih šolah so glavna vprašanja teorije organizacije povezana s tem, kako najbolje oblikovati in upravljati organizacije, da bodo učinkovito in uspešno dosegale svoje deklarirane cilje. Osebnostne preference članov organizacije omejujejo sistemi formalnih pravil, avtoriteta in norme racionalnega vedenja. V članku iz leta 1982 Karl Weick, vodilni pisec o simbolnem upravljanju, trdi, da morajo obstajati štirje organizacijski pogoji, da bi bile osnovne predpostavke strukturalistov in sistemistov veljavne:

1. Samopopravljalni sistem medsebojno odvisnih ljudi.
2. Soglasje o ciljnih in metodah.
3. Usklajevanje se doseže z izmenjavo informacij.
4. Organizacijski problemi in rešitve morajo biti predvidljivi.

Vendar pa je Weick prisiljen ugotoviti, da ti pogoji v sodobnih organizacijah redko obstajajo.

Predpostavke perspektive organizacijske kulture

Šola organizacijske kulture zavrača predpostavke sodobnih strukturnih in sistemskih šol. Namesto tega predpostavlja, da so številna organizacijska vedenja in odločitve skorajda vnaprej določeni z vzorci osnovnih predpostavk, ki obstajajo v organizaciji. Ti vzorci predpostavk so še naprej obstajali in vplivali na vedenje, ker so ljudi vedno znova vodili k odločitvam, ki so običajno delovale v korist organizacije. S ponavljajočo se uporabo predpostavke počasi izginejo iz zavesti ljudi, vendar še naprej vplivajo na organizacijske odločitve in vedenje, tudi ko se okolje organizacije spremeni. Postanejo temeljni, nesporni, vendar skoraj pozabljeni razlogi za »način, kako delamo tukaj«, tudi ko ta način ni več ustrezen. So tako osnovni, tako razširjeni in tako popolnoma sprejeti kot resnica, da o njih nihče ne razmišlja in se jih ne spomni. Tako močna organizacijska kultura nadzira organizacijsko vedenje; na primer, lahko prepreči organizaciji, da bi izvedla spremembe, ki so potrebne za prilagoditev na spreminjajoče se okolje.

Z vidika organizacijske kulture osebnih preferenc članov organizacije ne omejujejo sistemi formalnih pravil, avtoritete in norm racionalnega vedenja. Namesto tega jih nadzorujejo kulturne norme, vrednote, prepričanja in predpostavke. Da bi razumeli ali predvideli, kako se bo organizacija obnašala v različnih okoliščinah, moramo vedeti, kakšni so njeni vzorci osnovnih predpostavk njena organizacijska kultura.

Vsaka organizacijska kultura je drugačna iz več razlogov. Prvič, kar je večkrat delovalo v eni organizaciji, ne deluje v drugi, zato se osnovne predpostavke razlikujejo. Drugič, organizacijsko kulturo oblikujejo številni dejavniki, na primer družbena kultura, v kateri živi, tehnologije, trgi in konkurenca ter osebnost ustanovitelja(-ev) ali najbolj prevladujočih zgodnjih vodij. Nekatere organizacijske kulture so bolj značilne kot druge. Nekatere organizacije imajo močne, enotne in vseprisotne kulture, druge pa šibkejš; nekatere organizacijske kulture so

precej razširjene, medtem ko imajo druge številne subkulture na različnih funkcionalnih ali geografskih območjih.

Raziskovalna pristranskost perspektive organizacijske kulture

Poznavanje strukture organizacije, informacijskih sistemov, procesov strateškega načrtovanja, trgov, tehnologije, ciljev itd. nam daje informacije o organizacijski kulturi vendar ne natančno ali zanesljivo. Zato vedenja organizacije ni mogoče razumeti ali napovedati s preučevanjem njenih strukturnih ali sistemskih elementov: preučiti je treba njeno organizacijsko kulturo. Kvantitativne kvazieksperimentalne raziskovalne metode, ki jih uporabljata strukturna in sistemska perspektiva, pa ne morejo identificirati ali izmeriti nezavednih, skoraj pozabljenih osnovnih predpostavk. Van Maanen, Dabbs in Faulkner (1982) opisujejo naraščajoči val razočaranja nad uporabo kvantitativnih kvazieksperimentalnih raziskovalnih metod za preučevanje organizacij, predvsem zato, ker so te metode v zadnjih dvajsetih letih prinesle zelo malo uporabnega znanja o organizacijah. Vendar so kvantitativne raziskave z uporabo kvazieksperimentalnih načrtov, kontrolnih skupin, računalnikov, multivariatnih analiz, hevrističnih modelov in podobno bistvena »orodja« strukturne in sistemske perspektive. Perspektiva organizacijske kulture se vse bolj obrača h kvalitativnim raziskovalnim metodam, kot sta etnografija in opazovanje z udeležbo.

Razlogi za poimenovanje perspektive organizacijske kulture kot kontrakture na področju teorije organizacije bi morali postati očitni. Perspektiva organizacijske kulture meni, da prevladujoči strukturni in sistemski vidiki teorije organizacije uporabljajo napačne »leče« za opazovanje napačnih organizacijskih elementov v svojih poskusih razumevanja in napovedovanja organizacijskega vedenja. Njihova orodja so tako neučinkovita, kot je kladivo za popravilo puščajoče cevi. Dejansko zapravljajo svoj čas.

Radikalne spremembe v organizacijah

Za izpodbijanje osnovnih stališč prevladujočega pogleda v katerem koli poklicu ali akademski disciplini je potreben pogum. A prav to počne perspektiva organizacijske kulture, ko zagovarja radikalno drugačne načine gledanja na organizacije in dela z njimi. /.../ Perspektiva organizacijske kulture je še posebej uporabna za opisovanje, pojasnjevanje in v omejenem obsegu tudi za napovedovanje vedenja, ko se organizacije soočajo s temeljnimi spremembami, zlasti s spremembami, ki vključujejo njihove identitete. To je tisto, kar v tej knjigi imenujem radikalne spremembe. /.../

Uporabnost perspektive organizacijske kulture ni omejena na radikalne spremembe v organizacijah. Uporabna je tudi za razumevanje in napovedovanje številnih drugih vrst celostnih organizacijskih pojavov in vedenj, ki vključujejo, na primer, predanost in zvestobo zaposlenih, učinkovitost vodenja, nasledstvo vodij, ustvarjalnost in inovacije ter strategije preživetja organizacije. Poleg tega se zdi logično pričakovati, da obstajajo močne povezave med vidiki organizacijske kulture ter produktivnostjo in kvaliteto rezultatov organizacije, vendar je treba obstoj povezave med kulturo in produktivnostjo še dokazati.

Drugi pogledi na organizacije (z drugimi besedami, druge skupine organizacijskih teorij) niso primerni za pojasnjevanje ali napovedovanje tovrstnih celostnih organizacijskih pojavov. Poleg tega so najmanj uporabne v obdobjih velikih organizacijskih sprememb, zlasti kadar gre za spremembo identitete organizacije. Za zdaj sprejmite ne-utemeljeno in preveč poenostavljeno trditev, da drugi obstoječi pogledi na organizacije ne zagotavljajo pravih »leč«, skozi katere bi »videli« organizacijsko kulturo, niti analitičnih metod za delo z njo. Po analogiji je uporaba katere koli druge perspektive za delo z organizacijsko kulturo podobna poskusu gledanja tridimenzionalnega filma brez posebnih tridimenzionalnih očal.

Perspektiva organizacijske kulture je pomembna tako za menedžerje v praksi kot

tudi za študente organizacij, saj zagotavlja nov pristop za gledanje, razmišljanje, analiziranje, razumevanje, pojasnjevanje in napovedovanje organizacijskega vedenja. /.../ Kljub svoji uporabnosti ima perspektiva organizacijske kulture velike težave in omejitve. Prvič, je le eden od mnogih načinov obravnavanja organizacij. Ni končni odgovor čarobni ključ za razumevanje vseh zapletenosti organizacij. Drugič, perspektiva organizacijske kulture ima veliko težav, ki odražajo njeno mladost. Čeprav je besedno zvezo »kultura tovarne« Elliott Jaques uporabil že leta 1952, »organizacijsko kulturo« pa je leta 1957 uporabil Philip Selznick, je le malo študentov menedžmenta ali organizacij do približno leta 1978 posvečalo veliko pozornosti organizacijski kulturi. Tudi takrat je bila tema običajno obravnavana ozko, pisanja pa niso bila deležna večje pozornosti. Prelomnica za perspektivo organizacijske kulture sta bili leti 1981 in 1982, ko je nenadoma postala zelo vroča tema v knjigah, revijah in publikacijah, namenjenih tako praktikom s področja upravljanja kot akademikom.

Težave perspektive in omejitve njene mladostne naravnosti ostajajo še danes. Tudi med njenimi zagovorniki obstaja minimalno soglasje o marsičem, kar se nanaša na organizacijsko kulturo. Nesoglasja se začnejo pri tem, kaj je organizacijska kultura. Zato ne preseneča, da so razprave o njeni naravi, sestavinah ter ustreznih situacijah in metodah za uporabo perspektive še bolj izrazite in vroče. Pomanjkanje soglasja o teh zelo osnovnih vprašanih povzroča resne težave tistim, ki se nagibajo k uporabi perspektive organizacijske kulture za upravljanje ali preučevanje organizacij. To povzroča dvome o sami legitimnosti perspektive.

Če smo bolj konkretni: pogledjmo nekaj nasprotujočih si pogledov na spreminjanje organizacijske kulture. Ali naj vodja to sploh poskuša storiti? Če je tako, kakšno strategijo spreminjanja je treba uporabiti? Allen in Kraft (1982) sta, na primer, zagovornika spreminjanja organizacijskih kultur s spreminjanjem vedenjskih norm. Davis (1984) se s tem ne strinja in zagovarja prizadeva-

nja za spremembe v celotni organizaciji, ki jih uvede izvršni direktor od zgoraj navzdol. Schein (1985), Sathe (1985) ter Martin in Siehl (1983) napovedujejo neuspeh vsakega programa spreminjanja organizacijske kulture z eno samo strategijo. Schein (1985) opozarja, da so lahko poskusi spreminjanja organizacijskih kultur škodljivi in jih v mnogih primerih sploh ne bi smeli poskusiti.

Vodenje je odličen drugi primer razprav. Ali lahko vodja spremeni obstoječe sloge in prakse vodenja v organizaciji tako, da spremeni organizacijsko kulturo, ali pa mora organizacijsko kulturo spremeniti tako, da spremeni prakse vodenja? Ali oboje? Nekateri avtorji, med njimi Davis (1984), domnevajo, da so dominantni, karizmatični ustanovitelji in izvršni direktorji organizacij glavni viri, prenašalci in vzdrževalci organizacijskih kultur. Po drugi strani pa Sergiovanni (1984) opisuje organizacijsko vodenje in vzorce odločanja vodij kot kulturne artefakte. Prepričan je, da vodje, sloge in prakse vodenja ter vzorce odločitev bolj ustvarja in oblikuje organizacijska kultura kot pa vodje sami.

Mladost perspektive organizacijske kulture se kaže v pomanjkanju celovitega in povezovalnega pisanja o njej.¹ Schein (1985) in Sathe (1985) sta opozorila na to težavo:

Žal večina avtorjev, ki pišejo o organizacijski kulturi, uporablja različne opredelitve, različne metode za določanje, kaj mislijo s kulturo, in različne standarde za ocenjevanje, kako kultura vpliva na organizacije. Zaradi teh konceptualnih in metodoloških razlik je skoraj nemogoče oceniti različne trditve (Schein, 1985, str. x).

Čeprav je pomen kulture podjetja zdaj splošno priznan tako v poslovnih kot akademskih krogih, je v razpoložljivi literaturi še vedno nekaj zaželenega. /.../ Ta literatura na splošno tudi ni dobro utemeljena s sistematično teorijo in raziskavami (Sathe, 1985, str. 1).

Odvisno od stališča se prve celovite in povezovalne študije organizacijske kulture pojavijo šele leta 1984 ali 1985. Zdaj je takšnih študij le še nekaj. Najznamenitejša je Scheinova (1985) *Organizacijska kultura in vodenje*.

Sathejeva (1985) *Culture and Related Corporate Realities* je teoretično utemeljen učbenik z obravnavami in primeri.

Sergiovanni in Corbally (1984) *Leadership and Organizational Culture* je spodbudna zbirka teoretičnih člankov, ki se večinoma ukvarjajo z upravljanjem izobraževanja.² V knjigi H. P. Simsa, D. A. Gioie in sodelavcev (1986) *The Thinking Organization* je več odličnih poglavij: Dinamika organizacijske socialne kognicije. Čeprav so ta dela koristna, ni bilo nobenega resnega poskusa, da bi predstavili zgodovinsko analitično študijo perspektive organizacijske kulture v njeni celovitosti. Enako slabo je stanje glede metod za prepoznavanje ali dešifriranje organizacijskih kultur.³

Zakaj primanjkuje dobrih celovitih prispevkov o organizacijski kulturi? Odgovor zahteva nekaj utemeljenih ugibanj. Prvi razlog je bil obravnavan že prej. Perspektiva je mlada, zato je malo dobrih precedensov, po katerih bi se raziskovalci in pisci lahko zgledovali in jih nadgrajevali. Drugič, od konca šestdesetih let prejšnjega stoletja so prevladujoči, glavni pogledi na organizacije predpostavljali, da so organizacije racionalne, ciljno usmerjene institucije, katerih vedenje je mogoče razumeti s preučevanjem njihovih ciljev, struktur in procesov sprejemanja odločitev. Na primer, prevladujoča perspektiva glavnega toka, ki se običajno imenuje strukturna in sistemska šola ali strukturni/sistemski okvir (Bolman in Deal, 1984, poglavja 9, 10 in 12), se pri analizi struktur, informacij, informacijskih sistemov in procesov odločanja opira na kvantitativne analitične metode. V nasprotju s tem perspektiva organizacijske kulture ne predpostavlja, da so organizacije nujno racionalne, ciljno usmerjene entitete. Medtem ko se prevladujoče perspektive običajno ukvarjajo s trdimi, oprijemljivimi, kvantificiranimi organizacijskimi spremenljivkami pogosto z uporabo računalniških modelov, se perspektiva organizacijske kulture osredotoča na mehke, manj oprijemljive, bolj eterične spremenljivke, kot so osnovne predpostavke, kognitivni vzorci, vrednote, miti in neizrečena prepričanja.

Če uporabimo drugo analogijo, je organizacijska kultura kot navaden zrak. Običajno se je ne moremo dotakniti, občutiti ali videti. Ne opazimo je, razen če se nenadoma spremeni. Glavni pogledi na organizacije se ne strinjajo s praznimi spremenljivkami in koncepti. Računalniški informacijski sistemi in statistične, kvaziekperimentalne raziskovalne metode strukturne in sistemске perspektive niso namenjene merjenju eteričnih konceptov, kot so vrednote, miti in predzvestne temeljne predpostavke.

Zato je perspektiva organizacijske kulture kontrakultura znotraj teorije organizacije. Predpostavke, teorije in pristopi kontrakultur niso zlahka sprejeti s strani pripadnikov prevladujočih kultur (Kuhn, 1970, poglavje II). Izzovejo obstoječe predpostavke in prepričanja o tem, kaj je pomembno, kako organizacije delujejo, ter načine načrtovanja in izvajanja raziskav. Za zagovarjanje novih in drugačnih načinov gledanja na organizacije in dela z njimi je potreben pogum, tako kot to počne perspektiva organizacijske kulture.

Tretjič, celovita in povezovalna študija organizacijske kulture zahteva analizo in sintezo teorij in raziskovalnih izsledkov iz številnih akademskih disciplin. Naloga je zelo zahtevna. Samo za začetek: področja teorije organizacije, arheologije, antropologije, psihologije, socialne psihologije, sociologije, organizacijskega komuniciranja in celo biologije vsebujejo znanja, teorije in raziskovalne metode, ki so pomembne za razumevanje organizacijske kulture in uporabo perspektive organizacijske kulture. Če upoštevamo tudi prispevke poddisciplin, kot so materialna antropologija, kulturna antropologija, teorija učenja, kognitivna socialna psihologija, socialni konstrukcionizem, klinična psihologija in transakcijska analiza, postane jasno, zakaj je bilo doslej le malo poskusov, da bi vse to sintetizirali in »združili«.

Kljub težavam ali, kar je še pomembneje, zaradi težav je potreba po integrativni študiji, ki bi vse skupaj združila, očitna. Perspektiva ima prevelik potencial, da bi jo prezrli ali da bi ostala v sedanjem stanju, ko se po-

javljajo velika nesoglasja celo glede njenih najosnovnejših konceptov. /.../

Zaključek

/.../ Otroci se morajo najprej plaziti, preden začnejo hoditi, in najprej hoditi, preden začnejo teči. Prav tako se morajo razviti skozi zaporedje ravni sposobnosti moralnega razmišljanja (Kohlberg, 1968, 1969) in psiho-loškega ali intelektualnega razvoja (Piaget, 1973). Vsak razvoj /.../ predpostavlja trajanje in otroštvo traja dlje, ko je vrsta naprednejša; otroštvo mačka in piščančka je veliko krajše od otroštva človeškega dojenčka, saj se mora človeški dojenček veliko več naučiti (Piaget, 1973, str. 1). Zdi se, da gre razvoj šolskih teorij organizacije skozi analogne faze. Perspektiva organizacijske kulture bo morala prehoditi zaporedje razvojnih stopenj, preden bo dosegla svoj polni potencial ali postala zrela perspektiva. Doseganje soglasja o tem, kaj je organizacijska kultura, je prva stopnja, podobna plazenju dojenčka. Opredelitev sama po sebi ne doseže veliko, vendar je tako kot plazenje pred hojo nujen predpogoj za prehod na drugo razvojno raven, raven, na kateri je mogoče organizacijske kulture prepoznati drugače kot z dolgotrajnim opazovanjem udeležencev.

Ko bo z razumnim naporom mogoče prepoznati ali dešifrirati organizacijsko kulturo, se bo zmožnost perspektive za razlago in napovedovanje vedenja organizacije kot tudi vrsta »akcijskih orodij« za učinkovito vodenje in upravljanje organizacijskih sprememb hitro razširila. Rezultati dosedanjih prizadevanj, da bi »delali« z vidika organizacijske kulture (da bi jo uporabili v zapletenih praktičnih situacijah), medtem ko je še vedno v zgodnji fazi razvoja, so predvidljivi (Allen in Kraft, 1982; Davis, 1984; Kilmann, 1984). Kot pri malčku njegove noge niso dovolj močne in njegov občutek za ravnotežje ni primeren za to nalogo. Perspektiva organizacijske kulture sama po sebi običajno ni problem. Težava je prej v poskusu uporabe perspektive za doseganje tistega, kar presega njeno trenutno stopnjo razvoja.

Medtem ko je otrok na zgodnji stopnji moralnega razvoja, ne more razumeti moralnega razmišljanja z naprednejših stopenj, to je zunaj njegovega duševnega razumevanja (Kohlberg, 1968, 1969). Podobno še ne vemo dovolj o organizacijski kulturi in njeni perspektivi, da bi znali ceniti njun polni potencial in tako dojeti vse, česar o njej ne vemo. Ta knjiga poskuša zmanjšati tisto, česar še ne vemo. /.../ Čeprav se to morda sliši dobro, tega v praksi ni lahko doseči. Sistemi homogenih organizacijskih vrednot, prepričanj in osnovnih predpostavk so funkcionalni. Več pogledov je morda zaželenih zaradi dolgoročne prožnosti in prilagodljivosti, vendar pogosto povzročajo kratkoročno neučinkovitost in razdvojenost. Med številnimi neodgovorjenimi vprašanji, povezanimi z organizacijsko kulturo, ima to vprašanje morda najnujnejšo potrebo po odgovoru. Zlasti ob upoštevanju naših nagnjenj k socialnemu konstrukcionizmu, kako lahko organizacija uravnovesi svoje hkratne potrebe po močni prodorni kulturi in raznoliki stvarnosti? /.../

Pri organizacijski kulturi se zdi, kot da vsako izpostavljen vprašanje ali zastavljeno vprašanje ustvari le še en sklop neodgovorjenih vprašanj ali še eno verigo povezanih vprašanj, o katerih je treba razmisliti. Zdi se, da nekatera vprašanja, ki so bila postavljena zgoraj v razpravah o »Izbiri in oblikovanju organizacijskega vodstva« ter »Rigidnosti in preveliki uspešnosti«, skoraj zagovarjajo stališče, da je treba kulturo pustiti pri miru. Vendar pa so možne posledice, ki bi jih imelo predvidevanje organizacijskih vzorcev odločanja, prevelike, da bi lahko dopustili blaženo nezanimanje za to temo. Ko gre za organizacijsko kulturo, je le malo stvari ali trditev absolutnih. Kljub temu obstaja ena taka gotovost. Ne glede na prihodnost perspektive organizacijske kulture so in bodo same organizacijske kulture ostale stalni del realnosti organizacij. Organizacijska kultura bo ostala. Služi potrebnim namenom. Ljudje v organizacijah potrebujejo kulturo za identiteto, namen, občutek pripadnosti, komunikacijo, stabilnost in kognitivno učinkovitost.

OPOMBE

1. Izraz integrativni se v tej študiji uporablja v običajnem pomenu, kar pomeni multidisciplinarni pristop, vire in metode ter ni usmerjen v utemeljevanje, podpiranje ali dokazovanje enega samega stališča.
2. Bolman in Deal (1984) podajata odličen, a kratek pregled »simbolnega okvira«. Kilmann, Saxton, Serpa in sodelavci (1985) vsebuje odlične članke, vendar si ne prizadeva za povezovanje informacij.
3. Martin in Siehl (1983); Siehl in Martin (1984); Sathe (1985); Harrison (1972); Pettigrew (1979); Van Maanen, Dabbs in Faulkner (1982) ter Van Maanen (1983) so koristno prispevali k vidikom tega vprašanja.

REFERENCE

- Allen, R. F. & Kraft, C. (1982). *Organizacijsko nezavedno: Kako ustvariti kulturo podjetja, ki jo želite in potrebujete*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
- Bolman, L. G. & Deal, T. E. (1984). *Sodobni pristopi k razumevanju in upravljanju organizacij*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Davis, S. M. (1984). *Managing corporate culture*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Harrison, R. (1972, maj/junij). *Razumevanje značaja vaše organizacije*. Harvard Business Review, str. 119–128.
- Jaques, Elliott. (1952). *Spreminjajoča se kultura tovarne*. New York.
- Kilmann, R. H. (1984). *Beyond the quick fix*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Kilmann, R. H., Saxton, M. J., Serpa, R. in sodelavci (1985). *Pridobivanje nadzora nad kulturo podjetja*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Kohlberg, L. (1968) »Otrok kot moralni filozof«. *Psychology Today*, 7, str. 25–30.
- Kohlberg, L. (1969). *Faza in zaporedje: Kognitivno-razvojni pristop k socializaciji*.

- In D. Goslin (Ed.), *Handbook of socialization theory and research* (poglavje 6). Chicago: Rand McNally.
- Kuhn, T. S. (1970). *Struktura znanstvenih revolucij*. Chicago: (University of Chicago Press).
- Martin, J. in Siehl, C. (1983, jesen). »Organizacijska kultura in kontrakultura: (Nelagodna simbioza)«. *Organizacijska dinamika*, str. 52–64.
- Pettigrew, A. M. (1979). »On studying organizational cultures« (O preučevanju organizacijskih kultur). *Administrative Science Quarterly*, 24, str. 579–581.
- Piaget, J. (1973). *Otrok in resničnost: Rosin: Problemi genetske psihologije* (prev. A. Rosin). New York: Grossman Publishers. (Izvirnik je bil objavljen leta 1972.)
- Sathe, V. (1985). *Kultura in z njo povezane podjetniške resničnosti: (Besedilo, primeri in obravnave o vstopu, vzpostavitvi in spremembah v organizaciji)*. Homewood, Ill.: Irwin.
- Schein, E. H. (1985). *Organizacijska kultura in vodenje*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Selznick, P. (1957). *Vodenje v upravi: (Vodenje: sociološka razlaga)*. New York: Harper & Row.
- Sergiovanni, T. J. & Corbally, J. E. (1984a). Predgovor. V T. J. Sergiovanni & J. E. Corbally (ur.), *Leadership and organizational culture* (str. vii-x). Urbana, Ill.: University of Illinois Press.
- Sergiovanni, T. J. & Corbally, J. E. (1984b). *Theory of practice in educational administration and organizational analysis* (Teorija prakse v izobraževalni administraciji in organizacijski analizi). V T. J. Sergiovanni & J. E. Corbally (ur.), *Leadership and organizational culture* (str. 207–213). Urbana, Ill.: University of Illinois Press.
- Siehl, C. & Martin, J. (1984). *The role of symbolic management* (Vloga simbolnega vodenja): Kako lahko vodje učinkovito prenašajo organizacijsko kulturo? V J. G. Hunt, D. M. Hosking, C. A. Schriesheim & R. Stewart (Eds.), *Leaders and managers* (str. 227–269): International perspectives on managerial behaviour and leadership (Mednarodni pogledi na vodstveno vedenje in vodenje). New York: Pergamon Press.
- Sims, H. P., Jr., Gioia, D. A. & Associates. (1986).
- Misleča organizacija: *Dinamika organizacijske socialne kognicije*. San Francisco: JosseyBass.
- Van Maanen, J. (1982a). *Uvod*. In J. Van Maanen, J. M. Dabbs, Jr. & R. R. Faulkner (Eds.), *Varieties of qualitative research* (str. 7–10). Beverly Hills, Kalifornija: Sage Publications.
- Van Maanen, J. (1982b). *Delo na terenu*. V J. Van Maanen, J. M. Dabbs, Jr. & R. R. Faulkner (Eds.), *Varieties of qualitative research* (str. 103–151). Beverly Hills, Kalifornija: Sage Publications.
- Van Maanen, J. (1983). *Obdelava ljudi: Strategije organizacijske socializacije*. V R. W. Allen in L. W. Porter (ur.), *Organizational influence processes* (str. 240–259). Glenview, IL: Scott, Foresman & Company.
- Weick, K. E. (1982, junij). *Upravljanje izobraževanja v ohlapno povezanih šolah*. Phi Delta Kappan, str. 673–676.

Od afirmativnih ukrepov do afirmativne raznolikosti

R. Roosevelt Thomas, Jr.

Prej ali slej bo pozitivno ukrepanje umrlo naravne smrti. Njeni dosežki so bili izjemni, a če pogledamo predpostavke, na katerih temelji, ugotovimo, da so predpostavke in prednostne naloge vse bolj obrabljene. Pred tridesetimi leti je bilo pozitivno ukrepanje izumljeno na podlagi teh petih ustreznih predpostavk:

1. Odrasli beli moški tvorijo tako imenovani poslovni *mainstream* v ZDA.
2. Ameriška gospodarska zgradba je trdna, nespremenljiva ustanova, v kateri je več kot dovolj prostora za vse.
3. Ženske, črnci, priseljenci in druge manjšine bi morali biti sprejeti kot stvar javnega reda in zdrave spodobnosti.
4. Široko razširjeni rasni, etnični in spolni predsodki jim preprečujejo vstop.
5. Za doseg sprememb sta potrebni pravna in družbena prisila.

Danes je treba pregledati vseh teh pet predpostavk. V zadnjih šestih letih sem poskušal pomagati približno 15 podjetjem pri učenju, kako doseči in upravljati raznolikost, in ugotovil sem, da realnost, s katero se soočamo, ni več realnost, ki naj bi jo odpravila pozitivna diskriminacija. Najprej je več kot polovica ameriške delovne sile sestavljena iz manjšin, priseljencev in žensk, tako da so beli, v ZDA rojeni moški, čeprav nedvomno še vedno prevladujejo, statistična manjšina. Poleg tega bodo beli moški v naslednjih desetih letih predstav-

ljali le 15 odstotkov povečanja delovne sile. Tako imenovani *mainstream* je zdaj skoraj tako raznolik kot celotna družba.

Drugič, čeprav je zgradba še vedno dovolj velika za vse, se ne zdi več stabilna, masivna in nedotakljiva. Dejansko se ameriške korporacije trudijo, da bi postale bolj prilagodljive, da bi uspešneje konkurirale na tujih in domačih trgih ter za delovno silo in da bi pritegnile vse talente, ki jih lahko najdejo. /.../

Tretjič, ženske in manjšine ne potrebujejo več vstopnice, temveč nadgradnjo. Problem ni v tem, da bi jih sprejeli na začetni ravni, temveč v tem, da bi bolje izkoristili njihov potencial na vseh ravneh, zlasti na srednjih vodstvenih in vodilnih položajih. To ni več le vprašanje splošne spodobnosti, temveč vprašanje preživetja podjetja.

Četrto, čeprav predsodki še zdaleč niso umrli, so utrpeli nekaj ran, ki se lahko sčasoma izkažejo za usodne. Medtem pa so ameriška podjetja zdaj polna naprednih ljudi, med katerimi je veliko manjšin in žensk, katerih predsodki, če še obstajajo, so veliko preveč potlačeni, da bi ovirali zaposlovanje. Razlog, zakaj so številna podjetja še vedno previdna do manjšin in žensk, je veliko bolj povezan z izobrazbo in domnevnimi kvalifikacijami kot z barvo kože ali spolom. Podjetja skrbijo za produktivnost in se dobro zavedajo, da manjšine in ženske predstavljajo nesorazmerno velik delež premalo usposobljenih in neizobraženih delavcev.

Petič, v fazi zaposlovanja je prisila redko potrebna. Danes je v Združenih državah Amerike zelo malo krajev, kjer bi lahko z mrežo za zaposlovanje našli le bele moške. Zaposlitev ni problem ženske in črnci, za katere velja, da imajo potrebne sposobnosti in energijo, se relativno zlahka zaposlijo. Pozneje se mnogi med njimi znajdejo na mrtvi točki, izgubijo zagon in odidejo ali jih odpustijo. Kasneje jih in podjetja, v katerih delajo, prizadene nesposobnost njihovih vodij pri upravljanju raznolikosti.

Vir: Roosevelt Thomas, Jr., *From Affirmative Action to Affirming Diversity*. Marec/april 1990. Copyright © 1990 by the Harvard Business School Publishing Corporation vse pravice pridržane. Ponatisnjeno z dovoljenjem *Harvard business review*.

Pri ustvarjanju teh sprememb je imela pozitivna diskriminacija bistveno vlogo in jo je odigrala zelo dobro. V številnih podjetjih in skupnostih ima to vlogo še vedno. Vendar je pozitivna akcija umetna, prehodna intervencija, katere namen je dati menedžerjem prilžnost, da popravijo neravnovesje, krivico, napako. Ko je napaka popravljena, mislim, da pozitivna akcija sama ne more biti kos preostali dolgoročni nalogi ustvarjanja delovnega okolja, usmerjenega v mobilnost vseh vrst ljudi, vključno z belimi moškimi. Afirmativni ukrepi težko vplivajo na mobilnost navzgor tudi kratkoročno, predvsem zato, ker se zdi, da so v nasprotju z meritokracijo, ki ji dajemo prednost. Zato je pozitivna akcija rdeča zastava za vsakega posameznika, ki se počuti krivično preskočenega, in stigma za tiste, za katere se zdi, da so njeni upravičenci.

Poleg tega močno dvomim, da so posamezniki, ki so dosegli najvišje položaje s pomočjo pozitivnih ukrepov, učinkoviti vzorniki za mlajše pripadnike svoje rase ali spola. V čem so navsezadnje zgled? Temnopolta podpredsednica, ki je svoje delovno mesto dobila s pomočjo pozitivnih ukrepov, ni nujno vzor, kako se povzpeti po meritokraciji v podjetjih. Morda je vzor, kako lahko pozitivni ukrepi delujejo za ljudi, ki se znajdejo ali postavijo na pravo mesto ob pravem času.

Če bi pozitivno ukrepanje na področju mobilnosti navzgor pomenilo, da nihče ne bi nikoli spregledal ali podcenjeval svojih sposobnosti in značaja zaradi rase, spola, etnične pripadnosti, porekla ali telesne invalidnosti, potem bi bilo pozitivno ukrepanje tisto, kar potrebujemo, da bi vsak talent v podjetju našel svojo nišo. Vendar pa pozitivno ukrepanje v praksi pomeni nenaravno osredotočenost na eno skupino in prepogosto za vse preveč zaposlenih pomeni, da se nekdo hitro in ohlapno igra s standardi, da bi dal prednost tej skupini. Razen če ne bomo ogrozili svojih standardov, o čemer nobeno konkurenčno podjetje ne more niti razmišljati, bi morala biti mobilnost manjšin in žensk navzgor vedno vprašanje čistih sposobnosti in značaja, ki ga ne zmotijo naključja rojstva.

Prav zato se moramo naučiti upravljati raznolikost, da bi presegli pozitivne ukrepe

in jih ne zavrnil. Nekateri bralci, predvsem tisti, ki jim je vseeno, bodo morda pomislili, da so nekatere od mojih besed namenjene večinskim belim moškimi, ki v našem gospodarstvu zasedajo večino vodilnih položajev. Vendar govorim o vseh vodstvenih delavcih, ne le o belih moških, in nikakor ne mislim namigovati, da so beli moški nekako zunaj raznolikosti. Beli moški so prav tako nenavadni in normalni kot vsi drugi.

Cikel pozitivnih ukrepov

Če imate različne zaposlene, si morate zastaviti naslednje vprašanje: Ali v celoti izkoriščam potencial vseh zaposlenih v svojem oddelku? Če je odgovor negativen, si morate zastaviti naslednje vprašanje: Ali ta neuspeh ovira mojo sposobnost doseganja standardov uspešnosti? Odgovor na to vprašanje bo nedvomno pritrdilen.

Vodenje podjetja si za trenutek predstavljajte kot motor, ki gori s čistim bencinom. V rezervoarju zdaj ni več samo bencin, ampak je v njem vedno večji delež, recimo, metanola. Na začetku bo motor še vedno deloval precej dobro, vendar bo začel pešati in sčasoma se bo ustavil. Če motorja ne bomo obnovili, ne bo več zgoreval goriva, ki mu ga dajemo. Ker je delovna sila na ravni vnosa vedno bolj raznolika, bo tudi nabor talentov, ki jih moramo uporabiti za nadzor in vodenje, vedno bolj raznolik. Vprašanje je: ali lahko to gorivo zgoreva? Ali lahko iz raznolike delovne sile, ki jo zdaj vključujemo v sistem, pridobimo največjo moč podjetja?

Pozitivnim ukrepom se očita, da niso opravili stvari, ki jih nikoli niso mogli. S pozitivnimi ukrepi dobimo novo gorivo v rezervoar in nove ljudi skozi vhodna vrata. Nekaj drugega jih bo moralo pripeljati na vozniki sedež. To nekaj drugega je omogočiti ljudem, v tem primeru manjšinam in ženskam, da izkoristijo svoj potencial. Temu danes pravimo upravljanje raznolikosti. Ne cenimo ali izkoriščamo raznolikosti, niti ni nujno, da jo razumemo. Samo upravljanje raznolikosti na tak način, da iz heterogene delovne sile dobimo enako produktivnost, predanost, kakovost in do-

biček, kot smo jih dobili iz stare homogene delovne sile, je pravo.

Pravilno vprašanje danes ni: »Kako nam gre pri odnosih z rasami?« ali »Ali spodbujamo dovolj pripadnikov manjšin in žensk?«, temveč: »Ali glede na raznoliko delovno silo, ki jo imam, dosegam enako produktivnost, ali delo poteka tako gladko, ali je morala tako visoka, kot če bi bila vsaka oseba v podjetju istega spola, rase in narodnosti?« Večina odgovorov bo: »No, ne, seveda ne!« Toda zakaj ne bi bil odgovor: »Gotovo!«?

Ko se vprašamo, kako nam gre pri odnosih z rasami, nehote pokažemo, kaj je narobe z vprašanjem in odnosom, na katerem temelji pozitivna diskriminacija. Dokler bo rasna enakost in enakost spolov nekaj, kar zagotavljamo manjšinam in ženskam, ne bo rasne enakosti in enakosti spolov. Ustvariti moramo okolje, v katerem nihče ne bo v prednosti ali slabšem položaju, okolje, v katerem »mi« pomeni vsi. Tradicionalni pristop k raznolikosti je ustvaril krog krize, ukrepanja, sproščanja in razočaranja, ki so ga podjetja vedno znova ponavljala, ne da bi dosegla kaj več kot le delček tega, kar so želela.

Pozitivni ukrepi prikazujejo delovno silo kot cevovod in to utemeljujejo na naslednji način: »Če lahko napolnimo cevovod z usposobljenimi manjšinami in ženskami, lahko rešimo problem mobilnosti navzgor. Ko bodo zaposleni, bodo delali v skladu z našimi merili za napredovanje in bodo naravno napredovali po naši redni razvojni lestvici. V preteklosti manjšine in ženske niso napredovale, ker preprosto niso bile sposobne izpolniti naših standardov uspešnosti. Zaposlovanje usposobljenih ljudi nam bo omogočilo, da se izognemo posebnim programom in obratni diskriminaciji.« Ta perspektiva cevovoda ustvarja samopotrjujoč, samouničujoč in v zaposlovanje usmerjen cikel s šestimi stopnjami:

1. *Prepoznavanje težav.* Prvič v ciklu je problem, v tej obliki potrebujemo več manjšin in žensk v kadrovskem načrtu. V poznejših iteracijah je bolj verjetno, da bo problem opredeljen kot potreba po zadržanju in napredovanju manjšin in žensk.

2. *Intervencija.* Vodstvo podjetja preklopi na način, ki ga lahko imenujemo način zaposlovanja na podlagi pozitivnih ukrepov. V prvem ciklu je cilj zaposliti manjšine in ženske. Kasneje, ko se cikel ponovi drugič ali tretjič in se izziv preusmeri na zadržanje, razvoj in napredovanje, je cilj zaposliti usposobljene manjšine in ženske. Včasih vodje, ki so brezbržni ali slepi za morebitne obtožbe o obratni diskriminaciji, uvedejo posebne programe usposabljanja, sledenja, spodbujanja, mentorstva ali sponzorstva za manjšine in ženske.
3. *Velika pričakovanja.* Zaposleno je bilo veliko število manjšin in žensk, izbrana skupina pa je napredovala ali bila zaposlena na višji ravni, da bi služila kot zelo vidni vzorniki za novo zaposlene množice. Zdi se, da so razmere pripravljene za naravno napredovanje manjšin in žensk po cevovodu. Vodstvo se nasloni na svoje delo in uživa v njegovih sadovih.
4. *Frustracija.* Pričakovano naravno napredovanje se ne uresniči. Manjšine in ženske se prezgodaj znajdejo na vrhu. Vodstvo je razburjeno (in v zadregi) zaradi neuspeha svoje pozitivne akcijske pobude in zameri nestrpnost novozaposlenih in njihovo nepripravljenost, da bi podjetju priznali, da je poskušalo narediti pravo stvar. Odvisno od tega, kako visoko v hierarhiji so se znašli, odtujene manjšine in ženske zapustijo podjetje ali pa stagnirajo.
5. *Mirujoči proces.* Vsi preostali udeleženci se tiho dogovarjajo, da bi zunanjemu svetu predstavili tiho fronto. Vodilni delavci ne povedo ničesar, ker nimajo rešitev. Kar zadeva tiste ženske in manjšine, ki so ostale, lahko opozarjanje na neuspehe pozitivnih ukrepov sproži dvome o njihovi usposobljenosti. Ali si zaslužijo svoja delovna mesta ali pa so se le znašle na pravem mestu v času, ko je bila uveljavljena pozitivna akcija? Zato se nihče ne pritožuje, in če ima podjetje

dober oddelek za odnose z javnostmi, lahko celo pridobi sloves dobrega delovnega mesta za ženske in manjšine.

Če bo vodstvo javno zaslišano, bo reklo nekaj takega: »Odkrito povedano, pozitivno ukrepanje trenutno ni problem,« ali »Naše številke so v redu,« ali »Glede zastopanosti manjšin na višjih ravneh se vodstvo zaveda, da je to še vedno izziv.« Zasebno in zunaj zapisnika pa ljudje rečejo stvari, kot so: »Predčasno plasiranje je problem in ne vemo, kaj naj storimo,« in »Zdi se, da naših vodilnih ljudi ne zanima iskanje rešitve,« in »Tukaj je veliko rasizma in seksizma kar koli že slišite.«

6. Kriza. Obdobje mirovanja se lahko nadaljuje v nedogled, vendar ga običajno prekine kriza, ki jo povzroči pritisk konkurence, vladno posredovanje, zunanji pritisk posebne interesne skupine ali notranji nemiri. Neko podjetje je ugotovilo, da je njegovo prizadevanje za program celovite kakovosti ovirala odtujenost manjšin in žensk. Višje vodstvo druge korporacije je opazilo naraščajoč pomen manjšin med njihovimi strankami in se odločilo, da potrebuje manjšinsko udeležbo v svojih vodstvenih vrstah. V nekem drugem primeru je vse večje nezadovoljstvo prisililo k prekinitvi zarote molka tudi po tem, ko je podjetje prejelo nacionalno priznanje kot dobro delovno mesto za manjšine in ženske.

Ne glede na vzrok se kriza vrne v fazo prepoznavanja težav in cikel se začne znova. Tokrat vodstvo poskuša pojasniti pomanjkljivosti prejšnjega prizadevanja za pozitivne ukrepe in običajno sklene, da je težava v zaposlovanju. Značilna je naslednja ocena vodilnega delavca: »Vodje, ki jih poznam, so dostojni ljudje. Čeprav dajejo prednost uspešnosti, ne verjamem, da kdo od njih namerno preprečuje napredovanje manjšinam ali ženskam, ki so za to usposobljene. Nasprotno, sumim, da se trudijo napredovati ženske in manjšine, ki kažejo, da so usposobljene.

»Vendar menijo, da v teh skupinah preprosto nimamo potrebnih talentov, vendar pa zaradi nenehnih pritožb, ki jih slišijo o pomanjkljivostih pri pozitivnih ukrepih, menijo, da so v brezizhodnem položaju. Če

ne napredujejo, so obstrukcionisti. Če pa spodbujajo ljudi, ki niso usposobljeni, škodujejo uspešnosti in nepošteno odrekajo napredovanje drugim zaposlenim. Ne morejo zmagati. Po mojem mnenju mora biti odgovor na to ambiciozno novo prizadevanje za zaposlovanje, ki bo pripeljalo kakovostne ljudi.« In tako se krog ponavlja. Črnci, Latinskoameričani, ženske in priseljenci so ponovno vrženi v prej homogeno, povsem belo, angloameriško, moško okolje, v katerem so vsi rojeni, breme kulturnih sprememb pa je naloženo novincem. Pojavila se bodo nova pričakovanja in nov krog razočaranj, mirovanja, krize in zaposlovanja.

Deset smernic za učenje obvladovanja raznolikosti

Tradicionalna ameriška podoba raznolikosti je bila asimilacija: talilni lonec, v katerem so se etnične in rasne razlike standardizirale v nekakšen ameriški pire. Seveda je talilni lonec le prisposoda. V resničnem življenju mnoge etnične in večina rasnih skupin ohranijo svojo individualnost in jo energično izražajo. To, kar imamo, je morda nekakšna ameriška enolončnica, vsekar pa to ni pire.

Na delovnem mestu pa je talilni lonec več kot le prisposoda. Uspeh podjetja je zahteval veliko mero konformizma, zaposleni pa so pred vrati podjetja prostovoljno opustili večino svojih etničnih razlik.

Zdaj so ti časi minili. Danes je talilni lonec napačna prisposoda tudi v poslovnem svetu, in sicer iz treh dobrih razlogov. Prvič, če je bilo kdaj mogoče, da so Škoti, Nizozemci in Francozi postali nerazločljiva mešanica, tega ni mogoče storiti s črnci, Azijci in ženskami. Njihove razlike se ne stopijo tako zlahka. Drugič, večina ljudi ni več pripravljena na to, da bi jih raztopili, niti za osem ur na dan in to je prodajni trg za znanja in spretnosti. Tretjič, težnja današnjega nehierarhičnega, prožnega in sodelovalnega upravljanja zahteva dvajsetkratno povečanje naše tolerance do individualnosti.

Tako se podjetja soočajo s problemom preživetja v ostro konkurenčnem svetu z

delovno silo, ki jo sestavlja in jo bo še naprej sestavljala neasimilirana raznolikost. In motor bo potreboval veliko popravkov, da bo zgorel to gorivo.

Vodstveni delavci se bojijo, da bo raznolikost povzročila znižanje standardov in občutek, da je »vse dovoljeno«. Seveda standardi ne smejo trpeti. Pravzaprav je usposobljenost pomembnejša kot kdaj koli prej. Cilj je upravljati raznolikost tako, da bi z raznoliko delovno silo dosegli enako produktivnost, kot smo jo nekoč dosegli s homogeno delovno silo, in to brez umetnih programov, standardov ali ovir.

Upravljanje raznolikosti ne pomeni nadzorovanja ali omejevanja raznolikosti, temveč pomeni, da vsakemu članu vaše delovne sile omogočite, da izkoristi svoj potencial. To pomeni, da od zaposlenih najprej dobimo vse, kar imamo pravico pričakovati, in drugič, če je to dobro, storimo vse, da lahko dajo, kar največ lahko. Če je stara homogena delovna sila zanesljivo dosegala 80 odstotkov svojih zmogljivosti, potem prvi rezultat pomeni, da tudi od nove heterogene delovne sile dobimo 80 odstotkov. Drugi rezultat, češnja na torti, nepričakovana prednost, ki jo lahko raznolikost zagotovi kot bonus, pa pomeni 85 do 90 odstotkov od vseh v organizaciji.

Za zdaj pa se osredotočimo na osnove, kako doseči zadovoljivo uspešnost nove raznolike delovne sile. Ustreznih modelov je malo. Doslej še nobenemu velikemu podjetju, ki ga poznam, ni uspelo upravljati raznolikosti v lastno zadovoljstvo. Vendar so številna podjetja začela poskušati. Na podlagi njihovih izkušenj je tukaj mojih deset smernic:

1. *Razjasnite svojo motivacijo.* Veliko vodstvenih delavcev ni prepričanih, zakaj bi se morali naučiti upravljati raznolikost. Usklajenost s predpisi se zdi dober razlog. Tako kot odnosi s skupnostjo. Številni vodje menijo, da imajo družbeno in moralno odgovornost, da zaposlujejo manjšine in ženske. Drugi želijo pomiriti notranjo skupino ali pomiriti zunanjo organizacijo. Nobeden od teh razlogov ni slab, vendar nobeden od njih ni poslovni razlog in glede na naravo in obseg

današnjih konkurenčnih izzivov menim, da bodo le poslovni razlogi zagotovili potrebno dolgoročno motivacijo. V vsakem primeru se želim osredotočiti na poslovne razloge. V poslovnem smislu raznolika delovna sila ni nekaj, kar bi vaše podjetje moralo imeti; je nekaj, kar vaše podjetje ima ali bo kmalu imelo. Če se boste naučili upravljati to raznolikost, boste postali bolj konkurenčni.

2. *Razjasnite svojo vizijo.* Ko vodje razmišljajo o raznoliki delovni sili, kaj si predstavljajo? Ne javno, ampak v zasebnosti svojih misli? Ena od priljubljenih podob je, da so manjšine in ženske zbrane na razmeroma nizki planoti, nekaj pa jih potuje navzgor, ko se asimilirajo v prevladujočo kulturo. Seveda uživajo dobre plače in ugodnosti, večina med njimi pa sprejema svoj status, ceni dejstvo, da delajo bolje, kot bi lahko delali drugje, in je ponosna na dosežke svoje rase ali spola. To je reakcionarno razmišljanje, ki pa je veliko bolj pogosto, kot bi si morda mislili. Druga podoba je nekaj, čemur bi lahko rekli »povečana občutljivost«. Pripadniki večinske kulture so občutljivi na zahteve manjšin in žensk po mobilnosti navzgor in se zavedajo prednosti, ki jih prinaša njihovo polno izkoriščanje. Manjšine in ženske delajo na vseh ravneh korporacije, vendar so prejemniki velikodušnosti in se tega zavedajo. Nekajletni drugorazredni status večino odžene in ogrozi učinkovitost tistih, ki ostanejo. Fluktuacija je velika.

Potem je tu še podoba sožitja in kompromisa. Beli moški se v interesu uspešnega poslovanja podjetja strinjajo, da bodo manjšine in ženske priznali kot enakovredne. Dogovarjajo se in se pogajajo o svojih razlikah. Vendar pa vidik odnosa zmaga–izguba ohranja napetosti, doseženi kompromisi pa niso vedno v konkurenčno korist podjetja. »Raznolikost in enake možnosti« je velik korak naprej. Predpostavlja, da se je kultura belih moških umaknila kulturi, ki spoštuje razlike in individualnost. Težava je v tem, da jo bodo manjšine in ženske zlahka sprejele kot svojo operativno podobo, vendar se bodo številni beli moški, zavedno ali nezavedno, verjetno oklepali vizije, ki jih pušča na voznikem sedežu. Takšna vrzel v viziji je lahko težava.

Po mojem mnenju je vizija, ki jo je treba ohraniti v lastni domišljiji in jo poskušati posredovati vsem vodjem in zaposlenim, podoba popolnega izkoriščanja potenciala človeških virov vsakega člana delovne sile. Ta vizija se izogne vprašanju enakosti, zanemarja napeitosti sobivanja, omalovažuje neprijetno realnost razlik in se namesto tega osredotoča na omogočanje posameznika. Ne reče: »Dajmo jim priložnost.« Predpostavlja raznoliko delovno silo, ki vključuje nas in njih. Pravi: »Ustvarimo okolje, v katerem bo vsakdo opravljal svoje delo po svojih najboljših močeh.«

Pred nekaj leti je industrijskemu obratu v Atlanti z zelo raznoliko delovno silo grozilo zaprtje, če se produktivnost ne bo izboljšala. Da bi ohranili svoja delovna mesta, so se vsi potrudili in dosegli rezultate, ki so jih potrebovali, da so ostali odprti. Višji operativni vodja je bil presenečen. Dolga leta je opazal, da so manjšine in ženske nesorazmerno veliko na nižjih ravneh organizacije, in to dejstvo je razložil z dvema utemeljitvama. »Niso tako dolgo tukaj,« si je rekel. In: »To je cena, ki jo plačujemo za to, da ravnamo v skladu z zakonodajo.«

Ko je grožnja z zaprtjem spodbudila celotno skupino ljudi, da je dosegla raven uspešnosti, ki si je ni predstavljal, je dobil bežen pogled na ljudi, ki so delali po svojih zmoglostih. Ko je bilo krize konec, so se vsi vrnili v prejšnje stanje, beli moški so vozili, vsi ostali pa so sedeli zadaj in gledali, vendar je bila zdaj razlika. Zdaj je bil, kot se je sam izrazil, na vrhu gore. Vedel je, da to, kar je dobil od manjšin in žensk, še zdaleč ni bilo to, kar so bile sposobne dati. In to je želel, v krizi ali brez nje, ves čas.

3. *Razširite svoj fokus.* Vodje običajno vidijo pozitivne ukrepe in enake zaposlitvene možnosti kot osredotočene na manjšine in ženske, belim moškim pa lahko ponudijo zelo malo. Raznolikost, o kateri govorim, ne vključuje le rase, spola, veroizpovedi in etnične pripadnosti, temveč tudi starost, ozadje, izobrazbo, funkcijo in osebnostne razlike. Cilj ni asimilacija manjšin in žensk v prevladujočo kulturo belih moških, temveč ustvarjanje prevladujoče heterogene kulture. Kultura, ki družbeno in politično prevladuje v Združe-

nih državah, je heterogena in deluje tako, da svojim državljanom omogoča, da uresničijo svoje potenciale. Usmerjanje tega potenciala, ko je enkrat dosežen, je pravica posameznika, vendar še vedno nacionalna skrb. Nekaj podobnega velja na delovnem mestu, kjer sta ključ do uspeha sposobnost posameznika in cilj podjetja. Upravljanje različnih talentov za doseganje skupnih ciljev je tisto, česar so se podjetja naučila, ko so si zadala cilj, na primer, celovito kakovost. Skrivnosti upravljanja raznolikosti so zelo podobne.

4. *Revidirajte svojo korporativno kulturo.* Če cilj ni asimilacija raznolikosti v prevladujočo kulturo, temveč oblikovanje kulture, ki lahko prebavi neasimilirano raznolikost, potem je bolje začeti z ugotavljanjem, kakšna je vaša trenutna kultura. Ker govorimo o sklopu neizrečenih in nepreverjenih predpostavk, vrednot in mitologij, zaradi katerih se vrti vaš svet, je tovrstno revizijo kulture nemogoče izvesti brez zunanje pomoči. Gre za raziskovalno dejavnost, ki se izvaja predvsem s poglobljenimi intervjuji in veliko poslušanja ob hladilniku vode.

Operativne predpostavke podjetja, ki jih morate ugotoviti in obravnavati, so pogosto podedovane od ustanovitelja podjetja. »Če bomo vse obravnavali kot družinske člane, bomo uspešni« ni redkost. Prav tako ne »oče ve najbolje«. Še ena razširjena predpostavka, ki je verjetno prevzeta iz ameriške kulture na splošno, je, da se »smetana povzpne na vrh«. V večini podjetij je to, kar se zdi, da se smetana povzpne na vrh, pravzaprav smetana, ki jo na vrh vleče ali potiska neformalni sistem mentorstva in sponzorstva. Kultura podjetja je neke vrste drevo. Njene korenine so predpostavke o podjetju in svetu. Njene veje, listi in semena so vedenje. Listja ne morete spremeniti, ne da bi spremenili korenine, in na hrastu ne morete gojiti breskev. Z ustreznim cepljenjem lahko na hrastu vzgojite breskve, ki pa so zelo podobne želodom in so majhne, trde in ne preveč dobre za uživanje. Če torej želite gojiti breskve, se morate prepričati, da so korenine drevesa naklonjene breskvam.

5. *Spremenite svoje predpostavke.* Problem tega drevesa korporativne kulture je, da vsakič, ko želite spremeniti korenine, na-

letite na strašno nasprotovanje. Vsaka kultura, tudi kultura podjetja, ima koreninske stražarje, ki se pokažejo v vsej svoji moči, vsakič ko ogrozite osnovno predpostavko. Vzemimo za primer družinsko predpostavko. Pogled na korporacijo kot na družino ne nakazuje le, da oče ve najbolje; nakazuje tudi, da bodo sinovi podedovali posel, da naj se hčere držijo pomivanja posode v podjetju in da ga bomo, če stric Deadwood ne bo deloval, ne glede na to dali v kot in ga hranili še 30 let. Vsaka predpostavka ima svoje volivce in zagovornike. Če stricu Deadwoodu rečemo: »Da, deset let si delal dobro, vendar sta enajsto in dvanajsto leto videti precej črno; mislimo, da je čas, da ti pomagamo najti drug dimnik,« bodo po podjetju potovali udarni valovi, saj bo vsak družinsko usmerjeni zaposleni potegnil meč v bran svetega koncepta zagotovljenih delovnih mest.

Poskusiti pa morate. Korporacija, ki želi ustvariti okolje brez prednosti ali slabosti za katero koli skupino, ne more dovoliti, da bi družinska predpostavka ostala v veljavi. Označiti jo je treba za nepošteno mitologijo. Včasih so nepoštenosti bolj očitne. Ko sem belega moškega, sredinskega menedžerja, vprašal, kako v njegovem podjetju potekajo napredovanja, je odgovoril: »Potrebujete vodstvene sposobnosti, končne rezultate, sposobnost dela z ljudmi in sočutje.« Nato se je ustavil in se nasmešnil. »Tako pravijo. Toda na drugi strani hodnika je človek, ki mu pravimo kapitan Kickass. Je neusmiljen, zloben in stopa po ljudeh. To je vedenje, ki ga resnično cenijo. Pozabi, kaj pravijo.«

Poleg očitnega vprašanja hinavščine ta primer odpira tudi vprašanje enakih možnosti. Ko sem tega mladega sredinskega menedžerja vprašal, ali meni, da bi manjšine in ženske lahko dosegle standard kapitana Kickassa, je odgovoril, da verjetno lahko. Vendar je zagotovo mogoče trditi tudi nasprotno. Ne glede na to, ali govorimo o črncih v okolju, kjer prevladujejo belci, belci v okolju, kjer prevladujejo črnci, ali ženskah v okolju, kjer prevladujejo moški, večinska kultura ne bo zlahka odobrila takšne taktike pripadnika manjšine. Torej ima korporacija z neizrečnim standardom uspešnosti kickass vsaj eno

merilo, ki bo oviralo mobilnost manjšin in žensk navzgor.

Druga destruktivna predpostavka je talilni lonec, ki sem ga omenil prej. Organizacija, ki jo zagovarjam, spoštuje razlike, namesto da bi jih skušala zgladiti. Je večkultura in ne kulturno slepa, kar ima pomembno posledico: Ko ljudi ne bomo več silili, da »pripadajo« skupni etnični pripadnosti ali kulturi, si bodo morali vodje organizacije še toliko bolj prizadevati za opredelitev pripadnosti v smislu sklopa vrednot in smisla, ki presegajo interese, želje in preference katere koli skupine.

6. *Spremenite svoje sisteme.* Prvi namen preučevanja in spreminjanja predpostavk je spreminjanje sistemov. Napredovanje, mentorstvo in sponzorstvo sestavljajo enega od takšnih sistemov, pri čemer lahko nepreučena predpostavka o »smetani na vrhu«, ki sem jo prej omenil, manjšinam in ženskam preprečuje, da bi se povzpele po lestvici podjetja. Konec koncev je v mnogih podjetjih težko zagotoviti napredovanje nad določeno stopnjo brez osebnega zagovornika ali pokrovitelja. Pri upravljanju raznolikosti ni vprašanje, ali je ta sistem maksimalno učinkovit, temveč ali deluje za vse zaposlene. Vodje, ki sponzorirajo le sebi podobne ljudi, ne prispevajo veliko k temu, da bi vsak zaposleni dosegel najboljše rezultate.

Ocenjevanje delovne uspešnosti je še en sistem, kjer imajo lahko nepreučene prakse in vzorci škodljive učinke. V nekaterih podjetjih se, na primer, uradne ocene uspešnosti bistveno razlikujejo od neformalnih, zato zaposleni najnatančneje povratne informacije o uspešnosti dobivajo po tekočem traku. Če je ta zaprta za manjšine in ženske, so te v zelo neugodnem položaju. Kot je opazil neki belski vodja: »Če bi črnci tukaj vedeli, kako jih v resnici dojemajo, bi se uprli.« Morda res. Vendar pa je za vaše podjetje pomembnejše dejstvo, da bodo zaposleni iz manjšin in žensk brez natančne ocene uspešnosti težko popravili ali zagovarjali svoje domnevne pomanjkljivosti.

7. *Spremenite svoje modele.* Drugi namen spreminjanja predpostavk je spreminjanje modelov vedenja vodij in zaposlenih. Moj osebni hobgoblin je tisti, ki ga imenujem

model izvajalca, ki je pogosto izrastlek predpostavke o družini in nespornega paternalizma. Ugotovil sem, da je model izvajalca živ in uspešen v ducatu podjetij. Deluje takole: Ker oče ve najbolje, vodje iščejo podrejene, ki jim bodo sledili in delali tako kot oni. Če ne morejo najti ljudi, ki bi bili povsem podobni njim, poskušajo najti ljudi, ki si prizadevajo, da bi bili povsem podobni njim. Cilj je predvidljivost in takojšnja odzivnost, saj vodja, ki dela, ni tam zato, da bi vodil ljudi, temveč zato, da opravlja posel. V računovodskih oddelkih, na primer, vodje, ki delajo, vodijo računovodstvo, podrejeni pa so le podaljški njihovih rok in misli, ki so občutljivi na vsak signal in predlog vodstvene namere.

Vodje izvajalci so ponosni na to identiteto namena. »Od svojih ljudi ne bi zahteval ničesar, česar ne bi storil sam,« pravijo. »Zaviham rokave in se lotim dela.« Vodje, ki delajo, so radi v okopih. Zaradi tega niso v navzkrižju. Vendar vodje ne bi smeli biti v okopih, računovodje pa ne bi smeli upravljati računovodstva. Njihova naloga je, da ustvarijo sisteme in okolje, ki računovodjem omogočajo, da opravljajo računovodstvo, in okolje, ki ljudem omogoča, da delajo tisto, za kar so bili zadolženi. Pravi cilj so podrejeni izvajalci, ki jih podpirajo in jim dajejo pooblastila vodje, ki upravljajo.

8. *Pomagajte svojim ljudem, da bodo pionirji.* Učenje obvladovanja raznolikosti je proces sprememb, katerega vključeni vodje so nosilci sprememb. Za raznolikost ne obstaja ena sama preizkušena »rešitev« in ni ustaljenega pravega načina za njeno obvladovanje. Predpostavljamo obstoja ene same ali celo prevladujoče ovire podcenjuje pomen vseh drugih ovir, s katerimi se sooča vsako podjetje, vključno z morebitnimi predsodki, osebnostjo, dinamiko skupnosti, kulturo ter vzponi in padci samega poslovanja.

Medtem ko najvišji vodstveni delavci izražajo novo politiko podjetja in svojo zavezanost tej politiki, so srednji vodstveni delavci, ne pozabite, da so to večinoma ali vsi še vedno beli moški v težkem položaju, ko se morajo spopadati z množico težav in hkrati razvijati manjšine in ženske, ki predstavljajo njihovo konkurenco za vse bolj omejeno

število napredovanj. Še več, vsakič ko se spotaknejo, bodo sami označeni za glavne ovire za napredovanje. Ti vodje potrebujejo pomoč, določeno mero sočutja, predvsem pa jim je morda treba povedati, da so pionirji, in jih ustrezno oceniti.

V nekem primeru je bila ambiciozna mlada temnopolta ženska dodeljena belemu menedžerju na njegovo prošnjo, in sicer na podlagi njene odlične zgodovine v podjetju. Veselila sta se skupnega dela in prve tri mesece je šlo vse kot po maslu. Nato pa se je njun odnos začel slabšati in bolj ko sta se trudila, da bi ga popravila, slabši je bil. Oba in njuni nadrejeni so bili presenečeni nad konfliktom in so se spraševali o vzrokih zanj. Nazadnje je temnopolta ženska zaprosila za premestitev in jo tudi dobila. A čeprav sta drug drugemu ušla, sta oba trpela zaradi občutka neuspeha, ki je bil tako hud, da je ogrožal njuno kariero. Kaj bi lahko storili, da bi jima pomagali? Empatija ne bi škodila. Vendar bi bila perspektiva še boljša. Ti dve osebi sta se v svojem posebnem podjetju in položaju znašli na samem robu odnosov med rasami in spoloma. Morala sta vedeti, da so napake na tem področju drugačne in potencialno dragocenejšje kot napake druge. Morda sta potrebovala nekakšno usposabljanje za pionirja. Vsaj povedati jima je bilo treba, da sta pionirja, da so konflikti in neuspehi sestavni del njunega dela in da bosta ustrezno ocenjena.

9. *Uporabite test posebnega upoštevanja.* Prej sem dejal, da so pozitivni ukrepi umetna, prehodna, vendar nujna stopnja na poti do resnično raznolike delovne sile. Zaradi svoje umetne narave pozitivni ukrepi zahtevajo stalno pozornost in prizadevanje, da bi delovali. Bistvo tega, da se enkrat za vselej naučimo, kako upravljati raznolikost, je v tem, da lahko vso to energijo usmerimo drugam.

Obstaja preprost test, ki vam bo pomagal odkriti programe raznolikosti, ki vam bodo vzeli ogromno časa in truda. Presenetljivo je, da je to isti test, ki ga lahko uporabite za prepoznavanje programov in politik, zaradi katerih je sploh nastal vaš problem. Test je sestavljen iz enega vprašanja: Ali ta program, politika ali načelo daje posebno pozornost

eni skupini? Ali bo prispeval k uspehu vseh ali pa bo prinesel prednost le črncem, belcem, ženskam ali moškim? Ali je zasnovan zanje in ne za nas? Če je odgovor pritrdilen, še niste na poti do upravljanja raznolikosti.

To ne izključuje možnosti obravnave vprašanj, ki se nanašajo na posamezno skupino. Poudarja le, kako pomembno je ugotoviti, ali se vprašanje, ki ga obravnavate, ne nanaša tudi na druge skupine. Vodstvo nekega podjetja je, na primer, opazilo, da črnici ne napredujejo v organizaciji. Preden so uvedli poseben program za njihovo napredovanje, so vodje opravili razgovore, da bi ugotovili, ali lahko najdejo razlog za zastoj. Črnici so sami poročali o težavah s kakovostjo nadzora. Nadaljnji razgovori so pokazali, da so bili tudi drugi zaposleni vključno z belimi moškimi zaskrbljeni zaradi kakovosti nadzora in so menili, da se za spodbujanje strokovnega razvoja stori malo. S popraviljem razmer je bila odpravljena težava, ki je prizadela vse. V tem primeru bi bila rešitev, ki bi se osredotočila samo na črnice, neprimerna.

Če pa bi bil problem sestavljen iz predsodkov ali kakšne druge ovire samo za črnice

ali manjšine, bi bila rešitev, ki bi temeljila na pozitivnem ukrepanju, povsem ustrezna.

10. *Nadaljujte z afirmativnim ukrepanjem.* Dovolite mi, da se vrnemo v polni krog. Sposobnost upravljanja raznolikosti je sposobnost upravljanja podjetja brez nenaravnih prednosti ali slabosti za katerega koli člana vaše raznolike delovne sile. Dejstvo, da morate najprej imeti delovno silo, ki je raznolika na vseh ravneh, ostaja in če je nimate, boste potrebovali pozitivne ukrepe, da pridete od tu do tja. Razlog, zakaj želite nato preiti od pozitivnih ukrepov k upravljanju raznolikosti, je v tem, da pozitivni ukrepi ne odpravljajo temeljnih vzrokov za predsodke in neenakost ter le malo pripomorejo k razvoju vseh potencialov vsakega moškega in ženske v podjetju. V državi, ki si prizadeva za konkurenčno prednost v svetovnem gospodarstvu, je cilj upravljanja raznolikosti razviti našo sposobnost sprejemanja, vključevanja in krepitev različnih človeških talentov najbolj raznolikega naroda na svetu. To je naša realnost. Iz nje moramo narediti svojo prednost.

K feministični perspektivi v teoriji javne uprave

Camilla Stivers

Na področju javne uprave trenutno skorajda ni objavljenega teoretičnega dela s feministične perspektive. Upam, da bom v tem eseju pojasnila, kaj mislim s »feministično perspektivo«, da bom na tej podlagi ponudila nekaj vprašanj, ki so se mi porodila, in da bom začela oblikovati nekaj začetnih zamisli o tem, kakšen bi lahko bil feministični pristop k teoriji javne uprave. Za začetek je treba pregledati nekaj podatkov o naravi feminističnega mišljenja, da bi bilo jasno, kaj mislim s feministično perspektivo. Nato predlagam štiri trenutna področja v teoriji javne uprave¹, kjer bi se feministična misel lahko produktivno uporabila: vprašanje upravnega znanja, model idealnega javnega uslužbenca, narava upravne diskrecije in razsežnosti upravne države. Vsako od teh vprašanj bi lahko bilo in upam, da bo nekoč predmet poglobljene feministične obravnave. S tem ko sem se v enem eseju dotaknila vseh štirih, sem želela pokazati, da obstaja veliko možnosti uporabe feministične teorije v javni upravi (nedvomno veliko več kot tistih, ki jih tu navajam), in poskušati spodbuditi dialog o tej splošni temi.

Feministična teorija

Večina feminističnih teoretičark, če ne celo vse, se strinja, da je feministična teorija kritična do obstoječe realnosti, ne glede na to, kaj je. Feministke menijo, da zgodovinska izključenost žensk iz nekaterih človeških dejavnosti (kot je politika) in omejenost na druge (kot je gospodinjstvo), če že ni vedno namerna s strani posameznih moških,

Vir: Camilla Stivers: *Toward a Feminist Perspective in Public Administration Theory, Women and Politics*, 10, št. 4 (1990), ponatis z dovoljenjem založnika (Taylor & Francis Ltd, <http://www.tandfonline.com>).

vsekakor ni »naravna«. Feministke trdijo, da se ženske zaradi takšnih ureditev pogosteje kot moški srečujejo z zapostavljenimi perspektivami in postavljajo poglobljena vprašanja o pogojih in značilnostih našega skupnega obstoja. Feministke se na splošno strinjajo, da biti feministka pomeni opozarjati na te zapostavljene ali prezrte ideje. Razumljivo je, da jih tisti, ki jim je obstoječa stvarnost samoumevna, običajno doživljajo tako, kot je njihov namen: kot kritiko običajnega poslovanja.

Pod splošno rubriko kritike sodijo številni različni pogledi, ki segajo od liberalno-inkrementalističnih do precej radikalnih idej o ustrezni usmeritvi in obsegu kritike ter obsegu popravkov, ki se zdijo potrebni. V dialogu, ki v feministični skupnosti poteka že približno 20 let, sta se izoblikovali dve zelo splošni perspektivi. Prvi, ki je običajno, a ne izključno povezan z liberalnimi feministkami, obravnava zgodovinsko dihotomijo spolnih vlog tako, da jo poskuša v različnem obsegu odpraviti. Ta perspektiva obravnava zaznane razlike v vedenju moških in žensk kot večinoma stranski učinek družbenih spolnih vlog in trdi, da bodo z odprtjem obstoječih ureditev za ženske te razlike ali vsaj naš občutek, da so pomembne, v veliki meri izginile. Obstoječe vrednote, kot so tiste, na katerih temelji liberalna politika, so v veliki meri sprejete. Pravice posameznika, postopkovna pravičnost in podobno so podlaga za kritiko (tako rekoč dvigovanje sistema na lastno pest), ne pa predmet kritike. Amanda o enakih pravicah, afirmativna akcija in primerljive vredne politike so plod kritike z vidika liberalnih feministk.

Druga perspektiva, ki se je pojavila kot odziv na prvo, zagovarja stališče, da so zaznane razlike med moškimi in ženskami, naravne ali ne, pomembne.

Obstoječi družbeni sistemi in norme se ne obravnavajo kot »človeški«, temveč kot produkt moških izkušenj in vrednot. Ženske izkušnje in iz njih izhajajoče vrednote niso

le drugačne, temveč so vredne same po sebi in jih je treba tako ali drugače vnesti v obstoječe ureditve, ki so po nepotrebnem enostranske. Domnevne »ženske« vrednote, kot so nega, povezanost in intuicija, je treba slaviti, celo idealizirati, namesto da bi jih v prizadevanjih za enakost pustili ob strani. Delo teoretičark, kot so Nancy Chodorow (1978), Carol Gilligan (1982) in Mary O'Brien (1981), na splošno odraža to stališče. Nekatere feministke, kot je Mary Daly (1978), te vrednote vidijo celo kot osnovo za popolno spremembo paradigme.

Nedavno se je pojavil še tretji feministični pogled. Tudi ta je odziv na prejšnje razmišljanje, vendar poskuša preseči napetost, ki sta jo vzpostavili prvi dve. Ta perspektiva meni, da slovesen pogled na izkušnje žensk sicer pomembno podpira zanemarjene vrednote in sposobnosti, vendar zamolči dejanske razlike med ženskami, ki so nastale zaradi vplivov rase, razreda, zgodovine in kulture. Te teoretičarke se na primer sprašujejo, ali se izkušnje revnih temnopoltih žensk in belih žensk iz višjega srednjega razreda morda bistveno razlikujejo, ne pa da so si (ali morda tudi) v bistvu podobne. Poleg tega feministke v tem okviru opozarjajo na dejstvo, da so se številne, če ne kar večina ženskih vrednot in vedenj razvile v kontekstu moške prevlade in se še vedno uporabljajo za njeno podporo in upravičevanje. Če je tako, pravijo, potem morda ni varno domnevati, da so »ženske vrednote«, če obstajajo, takšne, kot bi lahko bile, če bi se zgodovina in kultura razvijali drugače. Glede na pomanjkljivosti slovesne perspektive se postavlja vprašanje, ali obstaja smisel za razliko, ki ne vključuje niti idealiziranja niti izničevanja raznolikih izkušenj žensk, ki še vedno veljajo za vir pomembnih zapostavljenih vprašanj in problemov, ki pa ne ponujajo enostavne »boljše poti«. Smer, v katero se ti argumenti usmerjajo, je, da pri predlaganju »drugačnega« pogleda ali standarda cilj ne bi smel biti zamenjava enega okvira z drugim, temveč postavljanje pod vprašaj samih izrazov, ki predstavljajo razliko med njimi, in s tem »pisanje tistega, česar ni mogoče napisati«

(Mary Jacobus, »The Difference of View«, citirano v Heilbrun 1988, str. 41). Stališče, ki bi to omogočilo, še vedno nastaja; vendar je jasno, da je za to potreben proces evolucije in ne celostnega odkritja. Delo teoretičark, kot so Wendy Brown (1988), Joan Landes (1988), Jean Grimshaw (1986) in Lynne Segal (1987), je bogato z gradivom, ki nakazuje možne smeri.

Moj namen pri razmišljanju o javni upravi s feministične perspektive je delovati s te potencialno evolucijske perspektive. Verjamem, da bi se znotraj nje lahko razvil pogovor, ki bi lahko predlagal ali podprl nove načine razmišljanja o pomembnih temah, konceptih in vprašanjih v javni upravi: načine, ki bi uporabljali in ne zanemarjali že zanemarenih perspektiv, ki se odražajo v posebnih izkušnjah določenih skupin žensk. Konec koncev lahko pogovor v tej smeri pozitivno preoblikuje področje. Vendar takega projekta ne bo mogoče zlahka izpeljati, tudi če bi lahko dosegli splošno soglasje o njegovi zaželenosti in ne slepim se glede možnosti, da bi se takšno soglasje lahko pojavilo. Zahteve vključujejo poskus, da se diskurz javne uprave odpre za te perspektive; pripravljenost, da smo pri tem radikalno kritični; vendar tudi gradimo na idejah, ki so na tem področju že osrednje in cenjene, in jih ne zavračamo. Menim, da zavračanje, odrivanje ali obravnavanje osrednjih vprašanj na tem področju kot nepomembnih ne bi pomenilo oblikovanja »feministične perspektive javne uprave«, temveč zagovarjanje revolucije in ne preobrazbe. Kljub temu sem pripravljena priznati, da če se bo javna uprava resno ukvarjala s feministično teorijo, bo rezultat verjetno za mnoge pomenil revolucijo, čeprav, verjamem, nekrvavo.

S temi začetnimi razmišljanji o feministični perspektivi lahko preidemo k osrednjemu delu razprave: Kakšna bi lahko bila feministična perspektiva v teoriji javne uprave? Razvoj takšnega okvira je seveda veliko bolj ambiciozen podvig, kot ga lahko zajame en sam članek ali ena sama oseba. Vendar želim zgolj za začetek razprave predlagati nekaj očitno obetavnih poti, po katerih bi se lahko lotili tega dela: da bi se dotaknili znanih tem javne uprave, vendar da bi v skladu s feminističnim

projektom izpostavili zanemarjene vidike in predlagali možne nove pristope. Mnogi teoretiki javne uprave bodo opazili, da vse te ideje niso »nove«. Feministična perspektiva v mnogih primerih podpira teoretske trende, ki že delujejo na tem področju.

Iskanje nevtralnosti

Woodrow Wilson (1978 [1887]) je v svojem prelomnem eseu trdil, da je uprava legitimna le, če je apolitična, če sprejema ukaze od predstavniškega zakonodajalca in jih izvaja v skladu z zahtevami racionalnosti, celovitosti in učinkovitosti. Morda je res, kot meni Paul Van Riper (1984), da prvih približno 50 let po Wilsonovem eseu nihče ni posvečal posebne pozornosti. Vendar pa je bilo jasno, da je bilo in je še vedno vprašanje, ki ga je izpostavil Wilson, v središču tega področja. Zamisel, da je uprava lahko in mora biti nevtralna, in z njo zamisel, da dihotomija politika-uprava legitimira dejavnosti javnih birokracij, se danes mnogim zdi poenostavljena in nerealna. Kljub številnim poskusom, da bi ji napovedali smrt, pa je kultura nevtralnega strokovnega znanja živa in uspešna, kot trdi Rosenblom (1987), če vzamemo samo en primer.

Gre za večplastno dilemo; vendar se zdi, da je še posebej moteč vidik ta, da ne moremo ne živeti z idejo nevtralne tehnike ne shajati brez nje. Administratorji hrepenijo po pravilnih odgovorih v obliki neizpodbitnih dejstev, hkrati pa se zavedajo nesporno vrednostne narave svojega podjetja. Nihče ni več tako naiven, da bi se oklepal ideje preproste dihotomije med dejstvi in vrednostmi, vendar se vsi uklanjamo navidezni objektivnosti.

Kaj lahko feministična perspektiva prispeva k temu problemu? Zagotovo ni preprostih odgovorov. Vendar se mi zdi, da feminizem ponuja nekaj različnih, potencialno plodnih načinov, kako pogledati na situacijo. Feministične teoretičarke trdijo, da je pomen ideje nevtralnosti mogoče pripisati vztrajanju liberalnega individualizma, da mora država ohraniti moralno nevtralnost glede na preference avtonomnih oseb.

Menijo, da je predstava o državi ali naravnem stanju, ki ga sestavljajo izolirani posamezniki tuja izkušnjam večine žensk, ki se zaradi odgovornosti za rojevanje in vzgojo otrok dobro zavedajo, v kolikšni meri morajo biti ljudje za preživetje odvisni drug od drugega. Če bi namesto tega naravo sodobne države utemeljili z bistveno medsebojno povezanostjo ljudi, bi lahko javne vrednote pojmovali nekoliko drugače. Na primer, razsežnost javnega interesa pri upravnem odločanju bi lahko utemeljili tako na odkrivanju vzajemnih potreb kot na razsojanju o konkurenčnih zahtevkah med nepovezanimi maksimatorji koristi. Materinstvo (glej Chodorow, 1978) in »materinsko razmišljanje« (Ruddick, 1989) – kljub neologizmu »starševstvo« so omenjene dejavnosti še vedno večinoma domena žensk – sta namreč glavni protiuteži predstavi, da je mogoče človeško vedenje ustrezno povzeti kot samointeresno. Vendar pa moramo še razviti politično razumevanje medsebojne povezanosti ali skupnosti, ki ne bi bilo odvisno od eksplicitno apolitičnega pogleda na tradicionalno ženske dejavnosti, kot se odraža v delih Aristotela in Rousseauja, in s tem od implicitno moškega razumevanja politike (to vprašanje bom razširila v nadaljevanju).

V zvezi z vprašanjem objektivnosti so feministke zaradi svoje moškosti kritizirale tako linearno racionalno mišljenje kot tudi poskus doseganja nepristranskega znanja s pomočjo nepristranskega opazovanja. Zagotovo so bili človeški sistemi, organizirani v skladu s tem načinom mišljenja in na videz odvisni od njega, zgodovinsko gledano moški. Sandra Harding (1987) in Evelyn Fox Keller (1985) sta prepričljivo pisali v tem smislu. Kellerjeva v svoji obravnavi Baconove metafore, ki povezuje induktivno pridobivanje znanja o naravi z dejanjem nasilne ugrabitve ženske, nazorno ponazarja ta tok razmišljanja. (Po Baconu ima znanstvena metoda »moč, da osvoji in si podredi [naravo], da jo pretrese do temeljev«). V okrepitvi nedavnih teženj v filozofiji znanosti Harding trdi, da ni nepristranskega znanja v smislu vednosti, na

katero ne vplivajo značilnosti spoznavalca. Predlaga, da so feministične trditve pravzaprav lahko znanstveno primernejše, ker izvirajo iz popolnejše, torej manj izkrivljajoče družbene izkušnje.

To delo je zelo zanimivo, vendar se ga lotevam z določeno previdnostjo zaradi težnje po zanemarjanju raznolikosti ženskih in moških izkušenj. Menim, da feminizem koristno poudarja pristranskost dominantnega. Z drugimi besedami, zdi se kontraproduktivno domnevati, da je linearno razmišljanje ali iskanje objektivnosti nekaj inherentno moškega, saj se zdi, da so ženske enako sposobne takšnega razmišljanja kot moški in da so moški podobno sposobni razmišljati intuitivno in celotno. Na podoben način govorjenje o bistvenih »ženskih izkušnjah« ali »ženskih vrednotah« izniči veliko raznolikost perspektiv, življenjskih možnosti, vedenja itd. Ljudi različnih ras, razredov in kultur. Vendar pa se zdi zgrešeno, če vrednote jemljemo kot univerzalne samo zato, ker so razširjene, in če domnevamo, da moški, ki so vzpostavili in še vedno prevladujejo v družbenih sistemih, in njihove izkazane vrednote, kakršne koli že so v določenih okoljih, predstavljajo človeško normo. Čeprav morda ne obstajajo univerzalne moške ali ženske izkušnje, je jasno, da v vsaki družbi obstajajo družbeno konstruirani spoli, ki s seboj prinašajo nagnjenja k precej različnim pogledom na svet. To zavedanje lahko uporabimo za razkrivanje nepopolnosti naših razumevanj: na primer za spodkopavanje samoumevnosti vrednot, kot so učinkovitost, celovitost in objektivnost. S tega vidika je nadomestek ali način preseganja nevtralnosti tehnike in standardov lahko sprejetje ukrepov, ki zagotavljajo, da celotna raznolikost perspektiv, ki se odražajo na zadevnem področju, postanejo sestavine upravnega postopka. Nadalje predlagam, da je podobno enostransko domnevati, da mora iz raznolikosti izhajati konflikt in ne sodelovanje ali da je treba konflikte, kadar do njih pride, reševati s sklicevanjem na »objektivne« standarde ali tehnike.²

Model idealnega javnega uslužbenca

Zaradi desetletja trajajoče epidemije obrekovanja birokratov v javnih pogovorih se javna uprava ukvarja s tem, kako javnim uslužbencem povrniti spoštovanje v družbi. V skupnosti teoretikov so ta prizadevanja potekala v obliki poskusov rekonceptualizacije narave javne službe. Mitchell in Scott (1987) menita, da Američani niso toliko razočarani nad institucijami kot nad ljudmi, ki jih vodijo; še posebej sta opozorila, da je bila postavljena pod vprašaj zanesljivost ljudi v javnem življenju. Iz tovrstnega zavedanja so izšle raziskave idealnih osebnih lastnosti ali »podobe« javnega upravitelja. Na primer, na srečanju Ameriškega združenja za javno upravo leta 1988 je potekal simpozij o podobi javnega upravitelja in panel, ki je obravnaval življenjske zgodbe več »vzornih« javnih uslužbencev. Potrebo po tem dialogu je mogoče razbrati iz argumenta, ki so ga navedli snovalci ustave, da bo pridne može v javno življenje pritegnila možnost, da si pridobijo javno čast in slavo, kar je bila motivacija, ki je takrat veljala ne le za plemenito, ampak morda celo za junaško. Slava je javna vrlina, ki si jo je treba zaslužiti s prizadevanjem, da bi se zapisali v zgodovino, ki jo podeljuje občinstvo modrih in dobrih (Adair, 1974). John Keegan (1987) v svoji raziskavi življenjskih zgodb Aleksandra, Wellingtona in Ulyssesa Granta trdi, da je junaško vedenje javna predstava, ki z izkazovanjem kreposti potrjuje junakovo avtoriteto. Čaščenje junaka ali zatekanje k vzornikom kot vodilu postane strukturno, način stabilizacije političnega reda. Glede na to je razumljivo, da si javna uprava prizadeva za zgledno, celo junaško podobo. Medtem ko bo tipični javni uslužbenec morda moral še naprej delati v anonimnosti, bi lahko vsaj javna služba kot celota prevzela junaške lastnosti in s tem potrdila svojo avtoriteto.

Vprašanje, kakšna naj bi bila ta podoba, pa ostaja odprto. Feministke niso odlašale z vprašanjem o naravi junaštva, niti z opozarjanjem na njegovo bistveno moškost, vsaj v tradicionalnem smislu. Zagotovo se

nas večina strinja, da ni nujno, da so vsi naši upravni junaki moški, vendar še nismo začeli razmišljati o tem, v kolikšni meri vključitev žensk v panteon upravnih junakov spreminja kanone, na podlagi katerih se odločamo, kaj je zgleden javni uslužbenec. Feministične raziskave junaštva (npr. Edwards, 1984; Pearson, 1986) poudarjajo moškost tradicionalnega fizičnega načina iz antične Grčije, ki poudarja kulturno moške lastnosti, kot so agresivnost, fizična spretnost in izvajanje vidnih dejanj vključno z dejanskim bojem kot podlago za pridobitev javne slave in časti. Ta junaška podoba je še vedno daleč pod površjem našega razumevanja javnega življenja; primer je posmehljiva omemba Garryja Willsa v nedavni recenziji knjige Larryja Speakesa o življenju v Reaganovi administraciji: »To je svet, podoben tistemu iz grške pesnitve, kjer si junaki nadenejo ščitnike iz fižola, preden s posmehljivimi dodatki udarijo po sovražniku in drug drugemu povzročajo trmoglavске strahote.« (Willsova recenzija ima naslov »Vse predsednikove miši«.)

Feministični pristop k vprašanju junaštva po drugi strani omogoča poudariti izzivalni, celo transformativni potencial junaškega lika tistega, ki nam samega sebe ne razloži toliko z razlogi kot z domišljjsko projekcijo in s tem preoblikuje zavest. S te perspektive je funkcija junaškega simbola utelešenje širokega razpona sicer neizrekljivih lastnosti, ne pa izvajanje ozkega nabora zmožnosti v očeh javnosti. Če lahko ženske vidimo kot junakinje (in ne kot junakinje, ki jih junaki rešujejo), to postavi pod vprašaj vsaj nekaj sprejetih načinov razmišljanja. Prvi je odnos med spolom in vedenjem. Če ženske počnejo klasično junaške, na primer, fizično pogumne stvari, potem je povezava med fizičnim pogumom in moškostjo oslabiljena. Podobno je povezava med junaštvom in moškostjo oslabiljena, če priznamo, da so lahko junaška tudi tradicionalno ženska dejanja sočutja in nege. Wendy Brown (1988, 206) pravi: »V smislu moškosti je pogum premagovanje telesnih strahov in premagovanje skrbi za življenje. V nasprotju s tem predlagam, da potrebujemo pogum za

ohranjanje življenja, za boj za svobodo kot nosilke življenja in s tem možnosti.«

Ker je družbeni položaj žensk še vedno marginalen, je morda lik ženske junakinje še posebej močan izziv za obstoječo zavest in institucije. Vendar njeno vztrajanje v mitu kaže, da je junaško iskanje nauk najglobljega duhovnega pomena (glej na primer – čeprav se ne strinjam z nekaterimi njegovimi interpretacijami – Campbellovo [1968] veliko delo *Junak s tisočnimi obrazi*). Feministični izziv ideji junaštva je torej v bistvu pozitiven, čeprav je mogoče poudariti družbeno preobrazbo, ki bi lahko bila posledica tega.

Med možnimi posledicami preoblikovanja našega razumevanja junaštva za javno upravo je lahko tudi potreba po ponovnem razmisleku o zaželenosti javne časti in slave. Ustvarjalci ustave so verjeli, da je za vodenje države usposobljena le manjšina ljudi »boljše sorte«. Ali »najboljše« javne upravitelje privlači k javni službi, kot so mislili ustanovitelji, priložnost, da delujejo pred občinstvom modrih in dobrih? Ali bi jih moralo? Zdi se, da številne sodobne podobe javnega upravitelja, kot so podjetnik, zagovornik, odločevalec, svojo legitimnost in privlačnost črpajo iz možnosti za individualno prepoznavnost za slavo. Vendar pa je morda slava mogoča le za nekatere in je manj privlačna, kot bi si morda mislili. Potreba po ponovnem pridobivanju zaupanja javnosti morda zahteva bolj interaktivne podobe.

Upravna diskrecijska pravica

Teoretiki, ki javno upravo zavračajo kot nevtrarno tehniko, jo obravnavajo kot obliko upravljanja. Upravljanje vidijo v izvajanju diskrecijske pravice, ko upravitelji, da bi vdihnili življenje nejasnim zakonodajnim pooblastilom, sprejemajo vsebinske sodbe o naravi javnega interesa v določenih situacijah, odločitve, ki v dobrem in slabem vplivajo na življenja ljudi. »Blacksburški manifest« (Wamsley idr., 1987) je na primer poskus utemeljitve legitimnosti upravnega upravljanja. Kot poudarjajo teoretiki iz Blacksburga, je izvajanje javne oblasti neizogibno dejstvo postindustrijskega življenja. Upravno vode-

nje je uporaba birokratske oblasti za namen usmerjanja sistema; manifest zastopa stališče, da je zaradi razdrobljenosti našega vladnega sistema to pozitivna prilagoditev. Tudi Norton Long (1981) je trdil v tej smeri, da je dobro, da se upravni delavci vidijo kot upravljalci, ker nihče drug ne upravlja.

Ključno vprašanje je, na kakšni podlagi se izvaja diskrecijska pravica. Teoretiki iz Blacksburga trdijo, da je zakonita upravna diskrecijska pravica utemeljena in vodena s sklopom normativnih elementov, značilnih za agencijo, vključno z ustavo, zakoni, predpisi, zgodovino, kulturo agencije in zavezanostjo »najširši možni razlagi javnega interesa«.

Blacksburški in podobni pogledi veliko pripomorejo k preprečevanju pretirano tehnokratskih teženj javne uprave, vendar se zdi njihova ranljivost za obtožbe elitizma še vedno velika. Manifest je očitno mišljen kot premišljen odgovor na očitek, da njihove odločitve niso legitimne, ker upravni delavci niso izvoljeni in ker ne morejo sprejemati podrobnih navodil zakonodajalca. Vendar pa to vprašanje ostaja živo. Poleg tega so utemeljitve upravljanja prazne, če se ne soočijo z bistveno nedemokratsko naravo birokratske hierarhije.

Vprašanja moči, avtoritete in hierarhije so osrednja v vse večjem številu feministične literature, čeprav se z vprašanjem upravnega upravljanja še nihče ni ukvarjal. (Knjiga Kathy Ferguson *The Feminist Case against Bureaucracy* [1984] po mojem mnenju kljub svojim prednostim zanemarljivo temeljne razlike med javnimi in zasebnimi organizacijami). Vendar se nekatere feministične ideje očitno zdijo pomembne za razumevanje upravljanja, ki je manj hierarhično in bolj interaktivno, torej manj elitistično in bolj demokratično. Feministične teorije, na primer, podpirajo pogled na moč ne le kot način dominacije, temveč tudi kot obliko omogočanja sposobnosti. Podobno poudarjajo možnost vodenja kot pospeševanja in ne kot dajanja ukazov ter oblast kot odgovorno strokovno znanje in izkušnje in ne kot verigo ukazov. Končno bi morali biti z delovanjem v okviru takšne perspektive sposobni utemeljiti upravno legitimnost z odgovornostjo, ki

se ne izvaja le v zasebnosti posameznikove vesti ali v notranjih procesih določene agencije, temveč se tudi otipljivo udejanja v vsebinskem sodelovanju s prizadetimi drugimi, vključno s pripadniki splošne javnosti. Krepitev tovrstnih razlag bi morala okrepiti argumente, ki se že slišijo na tem področju, da se prizadevanja za centraliziran nadzor nad družbenimi vključno z upravnimi procesi v svetu vse večje zapletenosti in nepredvidljivosti zdijo vse bolj šibka in zgrešena (dober primer je Korten [1981]). Če to drži, potem je vključitev bolj raznolikih perspektiv eden od možnih načinov, kako se izogniti napaki, ki jo Dunn (1981) imenuje »tip III« napačni razlagi narave problema. Sodelovanje in udeležba tako postaneta zaščita pred birokratsko patologijo in ne vir neučinkovitosti.

Upravna država

Dwight Waldo je v svojem klasičnem delu *The Administrative State* (1948) prvič predstavil idejo, da je teorija javne uprave teorija države, upravna praksa pa oblika državotvornosti. Waldo je želel pokazati, kako imajo na videz nevtralne tehnike in načela normativne posledice, kadar se uporabljajo v javnem kontekstu. Poleg tega je opozoril na obstoj države v ameriški družbi, kar je za mnoge, katerih politično udobje je odvisno od tega, da Združene države obravnavajo kot izjemo pri neizogibnem razvoju vsaj v industrializiranih državah institucionalne zmogljivosti za upravljanje sistema, problematično spoznanje. Od Walda naprej smo morali priznati, da gre za vsebinsko, organizirano izvajanje (domnevno) legitimne prisile s pomočjo »integrirane mreže institucij, postopkov in človeških talentov /.../«. (Skowronek, 1982, 15). Vztrajnost dela na tem področju, ki poudarja razdrobljeno naravo ameriškega sistema upravljanja in potrebo po upravi kot ravnotežnem kolesu ali oporni točki, priča o naši stalni ambivalentnosti glede ameriške upravne države (kot poudarja Skowronek, gre za institucijo, ki je zgrajena na podlagi upravne zmogljivosti, ne pa za institucijo, ki predpostavlja njeno odsotnost): želimo, da je to subjekt, ki je sposoben imeti pomembno

moč; vendar kot upravniki nismo pripravljeni videti te moči kot zatiralske, celo potencialne. Zato poudarjamo njeno nujnost. Kritiki na desni in levi strani prevladujoče javne uprave nas seveda nenehno opozarjajo na to možnost, čeprav na naravo zatiranja z obeh zornih kotov gledamo različno.

Zdi se mi, da so naši mešani občutki glede obstoja pozitivne države povezani z našo ambivalentnostjo glede narave svobode in tega, kakšna država je potrebna za njeno zagotavljanje. Vidim dva problema, feministično razmišljanje pa pomaga osvetliti oba. Prvi je povezan z dihotomijo med javnim in zasebnim področjem, od katere je odvisna naša liberalna dediščina. Liberalna država se je, kot vemo, razvila v nasprotju z monarhijo, patriarhalnim sistemom, če je sploh kdaj obstajal. Feministične politične teoretičarke skupaj z drugimi poudarjajo, da je bil liberalni argument proti monarhiji odvisen od utemeljitve družbenega prostora zunaj dosega »*l'état c'est moi*«, vendar je po njihovem mnenju razvoj tega prostora temeljil na izključitvi žensk iz njega. Z njihove perspektive še vedno delujemo v okviru intelektualne dediščine, v kateri je svoboda nekaterih (tj. moških) globoko odvisna od omejevanja svobode drugih (žensk).

Joan Landes (1988) v svoji študiji o francoski revoluciji na primer trdi, da je monarhija feminizirala moške, saj so bili moški in ženske enako nemočni pred kraljevo oblastjo. V njenem poročilu je prikazana doba, v kateri je performativna javna sfera, čeprav jo je na koncu nadzoroval kralj, v instituciji salona ponujala priložnosti za moške in ženske, da so bili in delovali v javnosti. Salon, dobesedno imenovan »*le monde*« (svet), je bil družbena institucija in kulturni teren, ki so ga nadzorovale ženske, ki so bile gostiteljice srečanj. Tam so se novi posamezniki učili sloga, jezika in umetnosti, ki so bili potrebni za delovanje v javnosti, biti viden, imeti dostop do javnega pogovora. Landes trdi, da so moški videli moč žensk v salonih kot analogno kraljevemu monopolu nad pogoji političnega življenja. Izziv patriarhatu so moški tako začeli enačiti z utišanjem in izgonom žensk.

Ta vizija ima seveda globoke korenine, ki segajo v antično Grčijo. Polis, ki so ga mnogi idealizirali kot kvintesenca javnega prostora, je bil za svoj obstoj odvisen od hkratne prisotnosti gospodinjstva, v katerem so bile ženske zaprte in kjer so za življenjske potrebe lahko skrbele ženske in sužnji, kar je moške osvobodilo za življenje, v katerem so lahko delovali mimo cilja, ki ga je tako lepo opisala Hannah Arendt (1963). (Za uničujočo kritiko tega vidika atenske mestne države glej Keuls [1985].)

Politično teorijo, da je svoboda odvisna od ločitve javnega in zasebnega življenja, je v moderni dobi okrepilo gospodarsko prestrukturiranje. Številni feministični in drugi opazovalci so opisali, kako se je v času industrializacije povečal razkorak med javnim in zasebnim svetom; delo se je začelo opravljati zunaj doma, tako da ženske tradicionalnih dolžnosti niso več opravljale skupaj z moškimi, temveč ločeno. Širjenje plačanega dela je seveda pomenilo tudi to, da žensko delo v gospodinjstvu ni bilo več obravnavano kot »delo«. Prepovedanim dejavnostim žensk je bil vdihnen javni namen, saj sta bila dom in družina obravnavana kot odgovorna za razvoj [moških] državljanov za njihovo ustrezno mesto v državi, ženske pa kot odgovorne za obvladovanje moške agresivnosti. Tako se je obseg, v katerem je bila država odvisna od molka žensk, prikrival s tem, da jim je dodelila politično »vlogo«.

Landes trdi, da so ženske, ki so bile enkrat izgnane, da bi se lahko oblikovala moška javna sfera, in ki poskušajo oblikovati javne jezike, kršijo kodeks naravnega vedenja. Ker so zaradi izključitve postale neizrekljivo drugačne, se ženski glasovi lahko slišijo le kot delni; diskurz, ki konstruira javno sfero, pa tisti, ki v njem sodelujejo, lahko obravnavajo kot univerzalen. Ko razumemo pogoje tega razvoja, postane jasno, da ženske (razen če »postanejo moški«, tj. izbrišejo svojo razliko) ne morejo prevzeti javne sfere, ki je konstruirana po moškem zgledu. Diskurz moramo preoblikovati, da bi ženskam omogočili udeležbo.

V javni upravi se zlasti v zadnjem času veliko pozornosti namenja njeni bistveni

javnosti in temu, kaj to pomeni za naravo upravne prakse v javnem sektorju. Vendar pa se moramo še posvetiti občutku razlike, ki ga zakriva naš samoumevni pojem javnosti. Na primer, vmešavanje države v družinsko življenje po navadi razumemo kot kršitev zasebnosti ali vsaj kot nekaj, kar ni ustavno določeno (vrhovno sodišče je, na primer, nedavno v primeru zlorabe otrok razsodilo, da nas 14. amandma štiti pred državo, vendar ne pomeni nobene pozitivne obveznosti države, da nas zaščiti pred nasilnimi družinskimi člani). Vendar pa je z vidika žensk »za-točišče v brezsrčnem svetu« pogosto kruto in skoraj vedno temeljito omejujoče.

Naj to miselno linijo potisnem še korak naprej in se posvetim drugi od obeh zgoraj omenjenih težav, to je glede naših pojmov svobode. Pri tem se opiram na kritiko Wendy Brown (1988) glede našega razumevanja svobode, ki obstaja na ravni onkraj nujnosti. Na podlagi gradiva Aristotela, Arendtove, Machiavellija in Webra je Brownova predstava razvoj in vztrajanje kulturno moške ideje politike. Opozarja na spolne izvore in razsežnosti državotvornosti: politično delovanje (to je vrlina, iz vir = moški), dajanje oblike materiji (iz mater ali mati/ženska). S političnim delovanjem moški dosežejo obvladovanje okoliščin (v Machiavellijevem smislu prelisičijo srečo, kot je pokazala Hanna Pitkin [1984], žensko); dvignejo se nad nujnost. Z oblikovanjem in nadzorom političnega telesa, ki postane instrument, lahko preidejo na področje, kjer svoboda pomeni ne biti omejen s telesom. V bistvu lahko (vsaj za nekaj časa) prevarajo smrt. Ženske medtem, kot smo videli zgoraj, ostajajo v svetu nujnosti, v svetu hrane, umazanije, krvi, joka otrok in umazanih oblačil: skratka v svetu preživetja.

Kot poudarja Brown, Arendtova v svoji obliki političnega delovanja to dihotomijo pripelje do takih skrajnosti – vsaka povezuje z namenom za Arendtovo kontaminira delovanje –, da je njena javna sfera povsem vsebinsko prazna: čemu naj bi bilo torej namenjeno vse to delovanje? Po njenem mnenju pravi politik živi za politiko in ne zaradi nje. Postane breztelesen, tako da se dvigne nad nujnost, torej tako, da jo pre-

pusti v skrb ženskam. Postane čisti um, ki dominira nad telesom, mu daje obliko in namen, vendar stoji tudi onkraj tega. Zaradi tega lahko politika po Brownovem mnenju legitimizira zasledovanje ciljev, ki so višji od življenja (kot je »nacionalni interes«). Trdi, da moramo namesto tega priznati, da je svoboda utelešena: da živa bitja ne morejo premagati sama sebe, ampak morajo sodelovati z materiali obstoja, da bi iz njih izvlekli možnosti, namesto da bi jim poskušali vsiliti obliko (vzgoja otrok je tu Brownov delni model).

Če je, kot predlaga Skowronek, državotvornost vzpostavljanje institucij, morda to ni preveč daleč od Brownove zamisli o vsiljevanju oblike materiji. Trdim pa, da je naš poudarek na upravni državi kot vrlini in upravni diskreciji kot »priložnosti« za pozitivno delovanje v razdrobljeni politiki naš poskus, da bi vzpostavili in si pridržali področje svobode: resda omejeno z ustavo, zakoni in agencijskimi normami, a kljub temu delovanje, ki ga ni mogoče v celoti razrešiti z upoštevanjem niza pravil in je zato v svojem bistvu »svobodno«. Ker nas ta svoboda zapeljuje, se morda počasi vprašamo, v kolikšni meri je njeno uresničevanje odvisno od nesvobode drugih in našega odpora do tega, da bi jo izpodbijali, ali pa poiščemo način delovanja, ki sprejema njeno utelešeno naravo (tj. njeno utemeljitev v ljudstvu, ki ni abstrakcija, temveč skupina resničnih ljudi) in tako začne ponovno povezovati politično telo z njegovo glavo in domnevnim umom: upravno državo.

Feministična teorija meni, da pregrada med javnim in zasebnim, ki je postavljena navidezno za zaščito svobode vseh, podpira zatiranje mnogih. V prostoru, zgrajenem iz izključevanja polovice človeške rase, dokler to izključevanje ostaja neraziskano, ni mogoč noben heroizem prakse. Prav tako ni mogoče upoštevati žensk, ne da bi premениli pogoje dialoga, saj moramo ženske, da bi vstopile v javno sfero kot dano, zapustiti del sebe tako kot moški. Preobrazba, ki jo predlaga feministična misel, je priložnost, da postanemo celota v procesu pisanja tistega, kar še ni bilo napisano. Zdi se mi, da

moramo javni upravitelji upoštevati izzive, ki jih predstavlja feministična teorija, in jih uporabiti kot vir ustvarjalnosti. Odprimo dialog.

OPOMBE

1. S »teorijo« seveda mislim nekaj, kar je veliko bližje politični filozofiji kot tisto, do česar pridemo s povezovanjem empirično preverjenih hipotez. Na javno upravo gledam kot na obliko upravljanja. Kot taka so njena najzanimivejša vprašanja že po naravi obremenjena z vrednotami in jih je zato treba obravnavati z utemeljenimi argumenti, ne pa z dokazi.
2. Edina znana ženska med klasičnimi teoretiki javne uprave, Mary Parker Follett, je v tej smeri predstavila argument, ki se je presenetljivo razlikoval od pogledov njenih sodobnikov (glej Follett [1918] 1965, [1924] 1951). Področje se še ni ukvarjalo z radikalnimi političnimi posledicami idej Follettove.

REFERENCE

- Adair, Douglass. 1974. *Fame and the Founding Fathers* (Slava in ustanovni očetje), ur. Trevor Colbourn. New York: W. W. Norton.
- Arendt, Hannah. 1963. *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Campbell, Joseph. 1968. *Junak s tisočimi obrazi*. 2. izdaja. Princeton: Princeton University Press.
- Brown, Wendy. 1988. Moškost in politika: *A Feminist Reading in Political Theory: A Feminist Reading in Political Theory* (Feministično branje v politični teoriji). Totowa, N. J.: Rowman and Littlefield.
- Chodorow, Nancy. 1978. *The Reproduction of Mothering* (Reprodukcija materin-

stva). Berkeley in Los Angeles: University of California Press.

- Daly, Mary. 1978. *Gyn-Ecology: Gyn-etika: Metaetika radikalnega feminizma*. Boston: Beacon Press.
- Dunn, William. 1981. *Analiza javnih politik: Uvod*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
- Edwards, Lee R. 1984. *Psyche as Hero: Female Heroism and Fictional Form* (Duševnost kot junak: žensko junaštvo in fikijska oblika). Middlebury, Conn.: Wesleyan University Press.
- Ferguson, Kathy. 1984. *The Feminist Case Against Bureaucracy* (Feministični primer proti birokraciji). Philadelphia: Temple University Press.
- Follett, Mary Parker. [1918] 1965. Nova država: (Organizacija skupine in rešitev za ljudske oblasti. Gloucester, Mass.
- Peter Smith. Follett, Mary Parker. [1924] 1951. *Ustvarjalne izkušnje*. New York: Peter Smith.
- Gilligan, Carol. 1982. *In a Different Voice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Grimshaw, Jean. 1986. *Filozofija in feministično mišljenje*. Minneapolis, Minn.: University of Minnesota Press.
- Harding, Sandra. 1987. *Feminizem in metodologija: Metodologija in feminizem: vprašanja družboslovja*. Bloomington: Indiana University Press.
- Heilbrun, Carolyn G. 1988. *Pisanje ženskega življenja*. New York: W. W. Norton.
- Keegan, John. 1987. *The Mask of Command*. New York: Viking.
- Keller, Evelyn Fox. 1985. *Razmišljanja o spolu in znanosti*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Keuls, Eva. 1985. *The Reign of the Phallus: (Epizoda: Phallus: spolna politika v antičnih Atenah)*. New York: Harper and Row.

- Korten, David. 1981. »Upravljanje družbene preobrazbe«. *Pub. Adm. Rev.* (november/december): str. 609–618.
- Landes, Joan. 1988. *Women in the Public Sphere in the Age of the French Revolution* (Ženske v javni sferi v času francoske revolucije). Ithaca: Cornell University Press.
- Long, Norton. 1981. »S.E.S. in javni interes.« *Pub. Adm. Rev.* (maj/junij): str. 305–312.
- Mitchell, Terence R. in William G. Scott. 1987. »Neuspehi pri vodenju, nezaupljiva javnost in perspektive upravne države« (Leadership Failures, the Distrusting Public, and Prospects of the Administrative State). *Pub. Adm. Rev.* (november/december): str. 445–452.
- O'Brien, Mary. 1981. *The Politics of Reproduction*. London: Routledge.
- Pearson, Carol. 1986. *The Hero Within* (Hero: Six Archetypes We Live By.): šest arhetipov, po katerih živimo. San Francisco: Harper and Row.
- Pitkin, Hanna. 1984. *Fortune Is a Woman* (Sreča je ženska): Machiavelli: Gender and Politics in the Thought of Niccolo Machiavelli. Berkeley in Los Angeles: University of California Press.
- Rosenbloom, David H. 1987. »Javni upravitelji in sodstvo: (The 'New Partnership').« *Pub. Adm. Rev.* (januar/februar): str. 75–83.
- Ruddick, Sara. 1989. *Materinsko razmišljanje*: Ruddick: Toward a Politics of Peace (K politiki miru). Boston: Beacon Press.
- Segal, Lynne. 1987. *Ali je prihodnost ženska?* London: Virago Press.
- Skowronek, Stephen. 1982. *Gradnja nove ameriške države: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Riper, Paul P. 1984. »Dihotomija med politiko in upravo: P.: »Dihiplomacija: koncept ali realnost?« (Concept or Reality?) V *Politics and Administration*.
- Woodrow Wilson in ameriška javna uprava, ur. Jack Rabin in James S. Bowman. New York: Marcel Dekker.
- Waldo, Dwight. 1948. *The Administrative State* (Upravna država). New York: Ronald Press.
- Wamsley, Gary L., Charles T. Goodsell, John A. Rohr, Camilla M. Stivers, Orion F. White in James F. Wolf. 1987. »Javna uprava in proces upravljanja: (angl. Refocusing the American Dialogue).« In *A Centennial History of the American Administrative State* (Stoletna zgodovina ameriške upravne države), ur. Ralph Clark Chandler. New York: Free Press.
- Wilson, Woodrow. [1887] 1978. »Študij uprave«. V *Classics of Public Administration*, ur. Jay M. Shafritz in Albert C. Hyde. Oak Park, Ill.: Moore.

Motivacijski temelji javne službe

James L. Perry in Lois Recascino Wise

V zadnjih dveh desetletjih se je okolje za javne službe zelo spremenilo. Od sredine šestdesetih let prejšnjega stoletja je zaupanje javnosti v ameriške institucije v dveh desetletjih začelo upadati.¹ Nikjer ni upadanje zaupanja javnosti tako očitno kot v vladi. Na začetku zadnjega desetletja dvajsetega stoletja je le vsak četrty Američan zaupal vladi, da »dela, kar je prav«. Padec zaupanja javnosti je povzročil »tiho krizo« v zvezni državni upravi.² Nedavno poročilo Nacionalne komisije za javno upravo, ki jo po njenem predsedniku Paulu Volckerju, nekdanjem predsedniku Odbora za zvezne rezerve, pogostejše imenujemo Volckerjeva komisija, navaja številne pomanjkljivosti zveznega kadrovskega sistema.³ Čeprav ni primerljivih podatkov o stanju državnih in lokalnih javnih uprav, so v njih nedvomno podobne težave kot na zvezni ravni.

Zaradi teh dolgoročnih trendov in z njimi povezanih posledic so politični voditelji začeli pozivati k preporodu etike javne službe. Predsedniška tekma leta 1988 je bila prva po več kot desetletju, v kateri razbijanje birokratov ni bilo med najljubšimi zabavami kandidatov. Predsedniku Bushu so se pri pozivu k obnovi zanimanja za javno službo pridružili tudi drugi ugledni javni uslužbenci, med njimi nekdanji državni sekretar George Shultz in nekdanji generalni nadzornik Elmer B. Staats.⁴

Pozivi k ponovni zavezanosti Američanov vrednotam, povezanim z državno službo, med katerimi sta osebno žrtvovanje

in dolžnost do javnega interesa, odpirajo praktična vprašanja o moči teh vrednot, da spodbujajo in usmerjajo človekovo vedenje. V svojem bistvu pozivi k obnovi motivacije za javno službo predvidevajo pomen takšne motivacije za učinkovito in uspešno javno službo. Tisti, ki zagovarjajo uporabo motivacije v javnih službah kot glavnega mehanizma za usmerjanje birokratskega vedenja, menijo, da je bistvena za doseganje visoke ravni učinkovitosti.

Vsaj dva dogodka zadnjih let, eden intelektualni in drugi praktični, postavljata pod vprašaj moč etike javne službe. Prvi je vzpon gibanja za javno izbiro, ki temelji na modelu človeškega vedenja, ki predpostavlja, da ljudi motivirajo predvsem lastni interesi.⁵ Po tem stališču morajo biti spodbude, organizacije in institucije oblikovane tako, da prepoznajo in izkoristijo te motivacije, saj so lastni interesi temelj človeškega vedenja. Soroden razvoj, ki je nastal v vladi, je vse večja priljubljenost sistemov denarnih spodbud, zlasti na najvišjih organizacijskih ravneh.⁶ Zunanje nagrade, ki jih nadzoruje nadrejeni, se zdaj obravnavajo kot glavno sredstvo za usmerjanje in krepitev ravnanja vodilnih in vodstvenih delavcev. Ti sorodni trendi so v nasprotju s stališčem, da motivi javne službe spodbujajo in usmerjajo vedenje javnih uslužbencev.

Namen pričujoče študije je razjasniti naravo motivacije javnih uslužbencev ter opredeliti in ovrednotiti raziskave, povezane z njenim vplivom na vedenje javnih uslužbencev. V članku je opravljen pregled obstoječe literature o motivaciji javnih uslužbencev, da bi se pojav natančneje opredelil. Nato razpravlja o posledicah motivacije za opravljanje javne službe za vedenje v javnih organizacijah. V zaključku so obravnavane potrebe po prihodnjih raziskavah.

Vir: James Perry in Lois Recascino Wise: The Motivational Bases of Public Service, *Public Administration Review*, (50), str. 367–373. Avtorske pravice © 1990, American Society for Public Administration (ASPA). Razmnoženo z dovoljenjem založbe Blackwell Publishing Ltd.

Teorije motivacije javnih uslužbencev

Javna služba se pogosto uporablja kot sinonim za vladno službo, ki zajema vse, ki delajo v javnem sektorju. Vendar javna služba pomeni veliko več kot le kraj zaposlitve. Elmer Staats je, na primer, zapisal: »Javna služba je koncept, odnos, občutek dolžnosti, da, celo občutek javne morale«. ⁷ Staatsova ugotovitev odraža širino in globino pomena, ki je povezan z idejo javne službe.

Motivacijo za javno službo lahko razumemo kot posameznikovo nagnjenost k odzivanju na motive, ki so utemeljeni predvsem ali izključno v javnih institucijah in organizacijah. ⁸ Izraz »motivi« je tu uporabljen v smislu psiholoških pomanjkljivosti ali potreb, ki jih posameznik čuti, neko prisilo, da bi jih odpravil. Po Knoku in Wright-Isaku ta razprava priznava, da lahko te motive razdelimo v tri analitično ločene kategorije: racionalne, normativne in afektivne. ⁹ Racionalni motivi vključujejo dejanja, ki temeljijo na maksimiranju posameznikove koristnosti. Motivi, ki temeljijo na normah, se nanašajo na dejanja, ki izhajajo iz prizadevanj za skladnost z normami. Afektivni motivi se nanašajo na sprožilce vedenja, ki temeljijo na čustvenih odzivih na različne družbene okoliščine.

Motivacijske značilnosti javne službe so bile predmet zanimanja raziskovalcev že od začetkov področja javne uprave. Skrb, da motivi vplivajo na kakovost in vsebino javnih rezultatov, je prav tako dolga. Najpomembnejši tok raziskav o motivaciji za javne službe se je v preteklosti osredotočal na odnos državljanov in različnih elit do zaposlovanja v državni upravi. Med temi prispevki sta najbolj prepoznavna *The Prestige Value of Public Employment in Chicago* Leonarda Whita ter *The Image of the Federal Service* Kilpatricka, Cummingsa in Jenningsa. ¹⁰ Čeprav je prestiž dejavnik, ki vpliva na privlačnost delovnih mest v javnem sektorju, pa motivacijskih osnov javne službe ne ločuje od drugih sektorjev zaposlovanja. Prvi teoretiki spodbude so prestiž opredelili kot spodbudo, ki izhaja iz velikosti in rasti orga-

nizacije. ¹¹ Kljub očitnim razlikam v zunanjih nagradah so druge raziskave primerjalno preučile raven motivacije javnih in zasebnih menedžerjev in na splošno ugotovile majhne razlike v splošnih merah motivacije. ¹² Vendar te raziskave niso ugotovile, kateri drugi motivi služijo javni zaposlitvi, da bi nadomestili njeno omejeno privlačnost tradicionalnih racionalnih motivov. Ali obstajajo posebni motivi, ki so povezani predvsem ali izključno z javnimi službami, in če obstajajo, kateri so ti motivi?

Racionalni

V literaturi o motivaciji javnih uslužbencev se le malokrat priznava, da so nekateri motivi, značilni za javne službe, racionalne narave; motivi se običajno obravnavajo kot popolnoma altruistični. Vendar je mogoče trdno dokazati, da je motivacija javnih služb včasih utemeljena na maksimizaciji posameznikove koristnosti. Steven Kelman je v nedavnem članku postavil vprašanje: »Katere so posebne prednosti, ki bi lahko pritegnile ljudi v vlado?« ¹³ Eden od njegovih odgovorov je bil, da javne uslužbenke v vlado pritegne sodelovanje pri oblikovanju dobre javne politike. Čeprav Kelman željo posameznika po sodelovanju pri oblikovanju dobre javne politike povezuje z normo javnega duha, pa verjetno mnoge javne uslužbenke privlači v bolj racionalnem smislu. Sodelovanje v procesu oblikovanja politike je lahko vznemirljivo, dramatično in krepi posameznikovo predstavo o lastni pomembnosti. Rawls trdi, da večje uresničevanje samega sebe izhaja iz »spretnega in predanega izvajanja družbenih dolžnosti«. ¹⁴ Nekdo, ki ga sodelovanje pri oblikovanju politike pritegne v javni sektor, lahko torej zadovoljuje osebne potrebe in hkrati služi družbenim interesom.

Anthony Downs je trdil, da nekatere javne uslužbenke motivira zavezanost javnemu programu zaradi osebnega poistovetenja s programom. ¹⁵ Kot primer takšne motivacijske podlage je navedel Billyja Mitchella in vojaško uporabo letal, vendar se zlahka spomnimo tudi drugih primerov, kot sta J. Edgar Hoover in Hyman Rickover. Rickover

je bil, na primer, tako predan nuklearizaciji ameriške mornarice, da je tudi ob nasprotovanju svojemu naraščajočemu vplivu in moči ostal na svojem delovnem mestu precej po običajni upokojitveni starosti. Soroden racionalen motiv, ki ga za mnoge posameznike ni mogoče uresničiti zunaj vlade, je zagovarjanje posebnega interesa. Posamezniki se lahko vključijo v vlado ali si prizadevajo za določeno ravnanje v vladi, ker so prepričani, da bodo njihove odločitve olajšale uresničevanje interesov posebnih skupin. Eden od argumentov, ki ga pogosto najdemo v literaturi o predstavniki birokraciji, je, da široko predstavnika birokracija omogoča vključevanje različnih političnih perspektiv v družbi.¹⁶ Takšen argument predpostavlja, da je motiv, ki prevladuje v pluralističnih družbah, zavestno ali nezavedno zagovarjanje posebnih interesov posameznika.

Normativni

Frederickson in Hart trdita, da je eden od glavnih razlogov, zakaj ima ameriška javna uprava v zadnjih letih težave z obvladovanjem, njeno pretirano in nekritično zanašanje na vrednote poslovne uprave.¹⁷ Karierezem je izpodrinil idealizem kot vodilo birokratskega ravnanja, čeprav obstajajo nekatere pomembne izjeme od tega trenda. Eden najpogostejše opredeljenih normativnih temeljev za zaposlitev v javni upravi je želja po služenju javnemu interesu.¹⁸ Downs trdi, da je želja po služenju javnemu interesu v bistvu altruistična, tudi če je javni interes pojmovan kot posameznikovo osebno mnenje. Drugi se morda ne strinjajo z Downovo razlago javnega interesa, vendar se vseeno strinjajo, da je ta norma sestavni del večine pojmovanj motivacije za delo v javnem sektorju.¹⁹

Vloga vrednot, kot sta nacionalizem in zvestoba državi, pri oblikovanju poklicne poti, posvečene javni službi, se odraža v življenju Louisa Brownlowa. Barry Karl je ob stoti obletnici Brownlowove kariere opisal človeka, ki je bil popolnoma predan poklicu služenja javnosti in je bil popolnoma odklonjen od kakršne koli osebne koristi od svojega dela.²⁰ Kenneth Lasson

v knjigi *Private Lives of Public Servants* opisuje zdravnika, ki je bil podobno motiviran. Zdravnik, ki se je pridružil Upravi za hrano in zdravila, da bi zaščitil javnost pred neustrezno testiranimi zdravili, je o svojih motivih podal naslednje razmišljanje: »Intelektualno se zavedam, da sem v letih dela na Upravi za hrano in zdravila dosegel veliko več, kot bi lahko v zasebni praksi. Ko sem pomagal umakniti zdravilo MER/29 s trga, sem naredil več dobrega, kot bi naredil v življenju, če bi obravnaval posamezne bolnike.«²¹ Želja po služenju javnemu interesu je le ena od vrednot, ki so sestavni del motivacije za opravljanje javne službe. Bruce Buchanan ob sklicevanju na klasično delo Fredericka Mosherja *Democracy and the Public Service* trdi, da etika javne službe vključuje edinstven občutek zvestobe dolžnosti in vladi kot celoti.²² Buchanan domneva, da ta norma izhaja iz suverene moči države in vloge javnih uslužbencev kot neizvoljenih skrbnikov delov te moči. Podobno je Heclo trdil, da javna birokracija pomembno vpliva na to, v kolikšni meri se javne politike odzivajo na preference državljanov.²³ Sorodno normativno sidro za javne upravitelje izhaja iz koncepta družbene pravičnosti.²⁴ Socialna pravičnost vključuje dejavnosti, katerih namen je izboljšati blaginjo manjšin, ki nimajo dovolj političnih in ekonomskih sredstev. Frederickson trdi, da so obveznosti javnih upraviteljev trojne: zagotavljati storitve učinkovito in ekonomično ter hkrati krepiti socialno pravičnost. Predlaga, da vključitev družbene enakosti med vrednote, ki jim služijo javni upravitelji, pomaga opredeliti politično naravo vlog javne uprave.

Afektivni

Kot je navedeno zgoraj, lahko nekatere javne uslužbenke motivira zavezanost javnemu programu zaradi osebne identifikacije s programom. V mnogih primerih pa lahko zavezanost programu izhaja iz resničnega prepričanja o njegovem družbenem pomenu. V praksi je vires zavezanosti programu morda težko razlikovati, vendar so konceptualno različni. Luther Gulick je to razliko-

vanje zajel, ko je govoril o tem, kar je imenoval »plemenitost velikih ciljev javne službe«. Menil je, da bodo motivi, ki izhajajo iz službenja družbi, trajnejši od tistih, ki temeljijo na motivu dobička.²⁵

Frederickson in Hart predlagata, da bi moral biti osrednji motiv za javne uslužbenke patriotizem koristoljubja. Patriotizem dobrohotnosti opredeljujeta kot »široko ljubezen do vseh ljudi v naših političnih mejah in nujnost, da jih je treba zaščititi v vseh osnovnih pravicah, ki so jim podeljene s pooblastilnimi dokumenti«.²⁶ Nadaljujeta, da patriotizem dobrohotnosti združuje ljubezen do režimskih vrednot in ljubezen do drugih. Čeprav Frederickson in Hart trdita, da patriotizem dobrohotnosti predstavlja posebno moralno stališče, ga lahko razumemo tudi kot opis čustvenega stanja. Dejansko je vrsto moralnega »junaštva«, ki ga predvidevata Frederickson in Hart, mogoče doseči le s čustvenim odzivom na človeštvo, ki prinaša pripravljenost žrtvovati se za druge.

Seveda so ljudje mešanica motivov, ki v življenju izkazujejo kombinacije vrednot in se v različnih obdobjih svoje kariere osredotočajo na različne motive. Osební dejavniki ali dejavniki okolja lahko pojasnijo spremembe v posameznikovih motivih, vendar je jasno, da lahko posameznik prehaja med motivi javne službe in se tudi popolnoma oddalji od teh spodbud. Robert Caro v avtobiografiji Roberta Mosesa, na primer, sledi njegovemu prehodu od na normah temelječih motivov reformatorja javnih služb k racionalnim motivom posrednika moči. Caro opisuje neuspeh Mosesovih poskusov reforme newyorške javne uprave in nauk, da moč uresničuje sanje, ki ga je iz tega potegnil, in zapiše:

Končni rezultat vsega njegovega dela je bil nič. Nobene standardizacije javne službe ni bilo. /.../ Ker je bil prepričan, da ima prav, ni hotel umazati bele obleke idealizma s kompromisi. Resnično je verjel, da bo njegov sistem sprejet, če bo pravi znanstveni, logični, pravični in če bo dobil pozornost. /.../ Toda Moses v svojih izračunih nekaterim dejavnikom

ni dal ustrezne teže. Ni dovolj upošteval pohlepa. Ni dovolj upošteval lastnih interesov. Predvsem pa ni dovolj upošteval potrebe po moči.²⁷

Če povzamemo, se zdi, da so z javno službo povezani predvsem ali izključno različni racionalni, normativni in afektivni motivi. To ne pomeni, da vse javne uslužbenke vodijo te potrebe. Motivacija za opravljanje javne službe se le redko enači z maksimizacijo individualne koristnosti, vendar so motivi, kot so sodelovanje v procesu oblikovanja politike, zavezanost javnemu programu zaradi osebne identifikacije z njim in zagovarjanje posebnih ali zasebnih interesov, v bistvu racionalne narave. Motivacija za javne službe je najpogosteje povezana s posebnimi normativnimi usmeritvami z željo po službenju javnemu interesu, zvestobo dolžnosti in vladi kot celoti ter družbeno pravičnostjo. Afektivni vidiki motivacije za javne službe so bili razmeroma zanemarjeni in so morala najmanj pomembna sestavina celotnega koncepta. Vendar se zdi, da so motivi, kot sta patriotizem in dobronamernost, utemeljeni v posameznikovem čustvenem stanju.

Vedenjske posledice motivacije za javne službe

Kakšen pomen ima konstrukt motivacije za opravljanje javne službe? Čeprav teorija ni dobro razvita, je v literaturi o javni upravi mogoče najti trditve, da ima to, kar so v preteklosti imenovali etika javne službe in kar je v tej študiji bolj uradno opredeljeno kot motivacija za javno službo, pomembne vedenjske posledice. Raven in vrsta motivacije posameznika za opravljanje javne službe ter motivacijska sestava zaposlenih v javni organizaciji naj bi vplivali na posameznikovo izbiro dela, delovno uspešnost in organizacijsko učinkovitost. Nekatere od možnih vedenjskih posledic motivacije za opravljanje javne službe lahko povzamemo v obliki predlogov.

1. Večja kot je posameznikova motivacija za opravljanje javne službe, večja je verjetnost, da si bo prizadeval za članstvo v javni organizaciji.

Splošni okvir privlačnosti in izbire, ki izhaja iz te trditve, je široko sprejet in ima precejšnjo empirično podporo.²⁸ Predpostavlja, da organizacije z določenimi lastnostmi privabljajo in/ali izbirajo zaposlene z določenimi osebnimi lastnostmi. Te osebne lastnosti pa vplivajo na to, kako se zaposleni odzivajo na organizacijo. Tako predlog predvideva, da večje kot so za posameznika prednosti racionalnih, na normah temelječih in afektivnih motivov javne službe, večja je verjetnost, da bo posameznik iskal javne organizacije kot okolje, v katerem bo zadovoljil te potrebe.

Čeprav dokazi kažejo, da javne organizacije privlačijo drugačne vrste posameznikov kot zasebne organizacije, je bila vprašanjem, povezanim z ujemanjem med posameznikom in organizacijo, posvečena le omejena raziskovalna pozornost.²⁹ Razpoložljive empirične raziskave o okviru privlačnosti in izbire, ki vključujejo javne organizacije, dajejo zmerno podporo odnosu med motivacijo javne službe in članstvom. Blankova primerjalna študija sektorske izbire je pokazala, da čeprav obstajajo jasne korelacije med plačami in sektorsko izbiro, sektorska izbira vključuje več kot le primerjavo plač.³⁰ Blank je med drugim ugotovil, da visoko izobraženi in bolj izkušeni delavci veliko pogosteje izberejo javni sektor, saj nižje plače nadomestijo z nagradami, ki izhajajo iz značilnosti njihovega dela.

Rawls in njegovi sodelavci so v dveh študijah, v katerih so primerjali podiplomske študente, ki so nameravali vstopiti ali ponovno vstopiti v profitni in neprofitni sektor gospodarstva, ugotovili, da neprofitni vstopniki bolj cenijo koristnost (delo za dobrobit drugih), vedrino in odpuščanje (pripravljenost odpustiti drugim) kot študenti, ki so se odločili za zasebni sektor. Neprofitni vstopniki so manj cenili udobno življenje in ekonomsko bogastvo.³¹ Te empirične ugotovitve močno potrjujejo razmerje v prvi trditvi. Dodatno teoretično podporo temu predlogu je zagotovil Albert Hirschman. Hirschman je v knjigi *Shifting Involvements* opisal cikel kolektivnega vedenja, ki se sčasoma premika med dvema koncema javno-zasebnega kontinuuma.³² Spekter je povezan z javnimi zadevami ali civilnim udejstvovanjem na enem koncu in zasebnimi interesi na drugem. Hirschman trdi, da so premiki vzdolž kontinuuma posledica dejavnikov, ki množice ljudi vlečejo v javne ali zasebne zadeve, kot so izjemne gospodarske razmere, in ko se spremenijo preference, posameznike od teh dejavnosti odrivajo.

Teorijo je mogoče uporabiti pri odločitvah posameznikov o tem, ali se bodo pridružili javnim organizacijam in ali bodo v njih ostali. Hirschman trdi, da so spremembe vpletenosti spremembe preferenc, ki so posledica razočaranj, do katerih je

| TABELA 1 |

Motivi javne službe

Racionalni

Sodelovanje v procesu oblikovanja politik.

Zavezanost javnemu programu zaradi osebne identifikacije. Zagovarjanje posebnega ali zasebnega interesa.

Normativni

Želja po služenju javnemu interesu.

Zvestoba dolžnostim in vladi kot celoti.

Družbena pravičnost.

Afektivni

Zavezanost programu zaradi resničnega prepričanja o njegovem družbenem pomenu.

Patriotizem dobrosrčnosti.

prišlo pri uresničevanju javnih ali zasebnih interesov. Iz tega sledi, da če posameznike privlačijo javne organizacije zaradi pričakovanj, ki jih imajo glede nagrad, ki jih prinaša javna služba, vendar se ta pričakovanja ne izpolnijo, bodo verjetno spremenili svoje preference in cilje ali pa si bodo poiskali članstvo v organizacijah, ki so združljive z njihovimi interesi. Motivacijo za opravljanje javne službe je torej treba razumeti kot dinamično lastnost, ki se sčasoma spreminja in zato lahko spremeni posameznikovo pripravljenost, da se pridruži javni organizaciji in v njej ostane. Kolektivno zaznane frustracije, povezane z javnim življenjem, ali, nasprotno, z zaznano moralno neuspešnostjo zasebnih prizadevanj, lahko povzročijo podoben pojav v večjem obsegu. Dramatične spremembe v privlačnosti državne službe od začetka šestdesetih let prejšnjega stoletja bi lahko pripisali vrsti kolektivnega vedenja, ki ga predvideva Hirschmanov model.³³ Na splošno literatura o »podobi javne službe«³⁴ pogosto opredeljuje dejavnike pritiska in vleka, ki prispevajo k množičnim spremembam v preferencah ali frustracijah glede državne službe, ki vplivajo na zaposlovanje in ohranjanje članov. March in Simon v njuni klasični knjigi *Organizacije* trdita, da so organizacije odvisne od posameznikov, ki v imenu organizacije sprejemajo dva široka sklopa odločitev: da sodelujejo in da delujejo. Prvi predlog je postavil neposredno povezavo med članstvom ali odločitvijo za sodelovanje in motivacijo za opravljanje javne službe. Čeprav so dokazi manj prepričljivi, druga trditev nakazuje podobno povezavo med motivacijo za opravljanje javne službe in odločitvijo za delovanje.

2. *V javnih organizacijah je motivacija za opravljanje javne službe pozitivno povezana z uspešnostjo posameznika.*

Sistematičnih empiričnih dokazov o povezavi med motivacijo za delo v javni upravi in uspešnostjo ni, vendar se lahko v podporo tej trditvi opiramo na druge raziskave o učinkih motivacijskih dejavnikov na uspešnost posameznika. Povezavo med značilnostmi delovnega mesta in delovno uspešnostjo, ki temelji na raziskavi Turner-

ja in Lawrencea, je proučevalo več različnih raziskovalcev.³⁵ Pričakuje se, da bodo posamezniki motivirani za dobro delo, če se jim bo njihovo delo zdelo smiselno in bodo verjeli, da so odgovorni za rezultate dodeljenih nalog. Med značilnostmi delovnega mesta, ki prispevajo k motivaciji za delo, so avtonomija, identiteta naloge in zaznana pomembnost naloge. Lahko trdimo, da so to lastnosti, ki jih posamezniki z motivacijo za delo v javnem sektorju črpajo iz zaposlitve v javnem sektorju. Za posameznike z visoko stopnjo motivacije za opravljanje javne službe so pomembne naloge tiste, ki zagotavljajo priložnosti za reševanje vprašanj družbene pravičnosti, izražanje lojalnosti državi, zagovarjanje cenjenega posebnega interesa ali izvajanje socialnih programov.

Motivacija za javne službe je verjetno pozitivno povezana s posameznikovo organizacijsko zavezanostjo. Posamezniki, ki so zelo zavzeti, bodo verjetno zelo motivirani, da ostanejo v svoji organizaciji in da opravljajo svoje delo. Poleg tega, ker se bodo predani zaposleni verjetno vključevali v spontano, inovativno vedenje v imenu organizacije, bodo takšni zaposleni verjetno olajšali prilagajanje organizacije nepredvidnim dogodkom. V nekaterih primerih lahko motivacija v javnih službah s tem, ko povzroča visoko stopnjo zavzetosti, povzroči negativne rezultate. Posamezniki, ki jih motivira javna služba, lahko svojo zavezanost prenesejo čez razumne meje. Skrajna zavzetost lahko privede do fanatičnega vedenja, opustitve individualne presoje in podobno, tj. do sindroma, ki ga je Schein poimenoval »neuspeh socializacije«.³⁶

3. *Javne organizacije, ki privabljajo člane z visoko stopnjo motivacije za opravljanje javne službe, bodo verjetno manj odvisne od utilitarističnih spodbud za učinkovito upravljanje uspešnosti posameznikov.*

Vprašanje, kakšni motivi služijo kot glavna motivacijska podlaga v javnih organizacijah, je neločljivo povezano z načinom strukturiranja spodbujevalnih sistemov. Na splošno velja, da so spodbude, ki jih zagotavljajo organizacije, verjetno najučinkovitejše, če so

pogojene z motivi posameznih članov. Tako bodo za organizacije, katerih člane motivira predvsem racionalna izbira, verjetno najbolj učinkovite utilitaristične spodbude. Organizacije, katerih člane motivirajo normativni in afektivni premisleki, se morajo bolj zanašati na normativne in afektivne spodbude.

Utilitarne spodbude, če se vzdržujejo na zadovoljivi ravni, verjetno ne bodo odločilne determinante rezultatov, kadar se posamezniki identificirajo z nalogami ali poslanstvom organizacije. Tako javnim organizacijam, ki privabljajo zaposlene z visoko stopnjo motivacije za opravljanje javne službe, ne bo treba oblikovati sistemov spodbud, ki so pretežno utilitarne, da bi spodbudili in usmerjali vedenje članov. Kadar motivacije za javno službo ni, so lahko najučinkovitejše spodbude individualne utilitarne koristi. V primerih, ko vodstvo organizacije nepravilno usklajuje spodbude z motivi, je malo verjetno, da bo organizacija dosegla svojo največjo možno uspešnost.

Velika nevarnost sedanjega trenda obravnavanja javne službe kot zasebnega podjetja je, da se ne priznavajo edinstveni motivi, ki so podlaga za zaposlovanje v javnem sektorju, in ključna povezava med načinom delovanja birokracije v upravni državi ter spodbujanjem družbenih in demokratskih vrednot. Sedanje krize etike in odgovornosti med politično imenovanimi višjimi vodstvenimi delavci v državni upravi so lahko posledica ideje, da upravljanje v javnem sektorju ni edinstveno.³⁷ Hkrati je upadanje napredovanja družbenih ciljev lahko povezano s poudarjanjem tehnik poslovnega upravljanja v državni upravi. Kot so pokazali drugi, ti trendi niso značilni le za ameriški prostor.³⁸

Raineyjeva primerjalna raziskava o spodbudah zagotavlja empirično podporo predlogu III. Rainey je primerjal odgovore srednjih menedžerjev v javnih agencijah in zasebnih profitnih podjetjih na vrsto lestvic, ki merijo strukture spodbud, jasnost organizacijskih ciljev in značilnosti posameznih vlog.³⁹ Ugotovil je, da so javni menedžerji zaznali šibkejšo povezavo med uspešnostjo in zunanji nagradami. Smiselno bi bilo

pričakovati razlike na lestvicah, ki merijo jasnost organizacijskih ciljev in motivacijo, vendar Rainey ni ugotovil razlik. Domneval je, da različne spodbude v javnih organizacijah delujejo kot alternative omejeni strukturi zunanjih spodbud ter pozitivno vplivajo na motivacijo in prizadevanje. V podporo tej razlagi je ugotovil sorazmerno močnejšo povezavo med pričakovano pravočasnostjo, količino in kakovostjo dela ter občutkom smiselne javne službe za vodje v javnem sektorju. Baldwin je v študiji javnih in zasebnih menedžerjev v Atlanti v Georgii ponovil Raineyjeve rezultate in ni ugotovil razlik v stopnjah izražene motivacije.⁴⁰

Posledice za raziskave

Ta študija predlaga več področij, na katera bi se lahko osredotočile prihodnje raziskave. Očitna prednostna naloga je, da je treba opraviti več raziskav, da bi raziskali in preverili zgornje predloge ter izboljšali razumevanje vedenjskih posledic motivacije za javne službe. V tem okviru je razumevanje načina, kako se vrednote in motivacijske strukture spreminjajo s časom, ključna sestavina za razvoj razumevanja cikličnih nihanj v priljubljenosti zaposlovanja v javnem sektorju.

Druga raziskovalna potreba je razvoj metod merjenja, ki omogočajo boljše razumevanje, kako motivacija javnih uslužbencev prispeva k organizacijski zavezanosti in uspešnosti. Nujna sestavina prizadevanj za boljše razumevanje različnih vidikov motivacije javnih uslužbencev je sistem za opredelitev in merjenje motivov javnih uslužbencev. Razpoložljiva literatura ne zagotavlja operativnih kazalnikov teh motivov, ki bi jih bilo mogoče uporabiti v raziskavah. Razvoj psihometričnega instrumenta, s katerim bi lahko merili motivacijske strukture posameznika v javnih službah, skupaj z modelom, ki operacionalizira povezave med posameznikovimi vrednotami, organizacijskim okoljem in strukturo nalog ter rezultati (kot so predanost, uspešnost in zadovoljstvo pri delu), je ključni naslednji korak.

Tretja raziskovalna prednostna naloga ima večji aplikativni poudarek: kako je mogoče motive za opravljanje javne službe privzgojiti pri potencialnih kandidatih za zaposlitev v državni upravi? Državniki in raziskovalci so se ukvarjali s problemom, kako mladim posredovati motive za opravljanje javne službe. Vsekakor je podoba javne službe ključna sestavina.⁴¹ Javna birokracija ne more služiti kot »bič« za politike in javnost, hkrati pa v svoje vrste privabiti veliko število odličnih mladih ljudi. Nekateri trdijo, da so zelo konkurenčne plače ključni element prestižnega javnega sektorja,⁴² vendar visoke plače morda ne bodo pritegnile posameznikov z visoko stopnjo motivacije za delo v javnem sektorju. Nacionalne pobude lahko služijo kot katalizator za spodbujanje motivacije za opravljanje javne službe. Karizmatični voditelj ali kolektivna akcija lahko učinkovito posreduje ta poziv k javni službi.

Trenutne razprave v ameriškem Kongresu se osredotočajo na zakonodajo, ki bi mladim omogočila opravljanje javne službe. Ti programi naj bi razvili normative in afektivne osnove motivacije za javno službo. Ena od zamisli je, da bi v okviru srednješolskega izobraževanja zagotovili izkušnjo javne službe. Drug pristop je, da se finančna pomoč za študij pogojuje z opravljanjem javne službe. Socializacijo ali privzgajanje motivov, kot jo je označil Chester I. Barnard, je mogoče doseči tudi z menedžerskimi tehnikami tako v fazi pred vstopom v organizacijo kot tudi v fazi vstopa vanjo.⁴³ Identifikacija skupnih motivov in razvoj nacionalističnih motivov sta tehniki, na katerih temeljita vojaško rekrutiranje in usposabljanje. Podobno so nedavne univerzitetne diplomante rekrutirali v vodilno podjetje za računalniški razvoj s kombinacijo spodbud, predstavljenih med razgovorom za službo. Možnost sodelovanja pri pomembnem projektu in izdelave prototipa je bila ključna spodbuda za mlade inženirje, pritegnil pa jih je tudi opis avtonomije v strukturi delovnega mesta in misel, da bo zaposlitev ponujena le najboljšim inženirjem.⁴⁴

Zaključek

Iz tega pregleda je razvidno, da je kriza v državni upravi sicer splošno priznana, vendar so razumevanje motivov javnih uslužbencev in način spodbujanja motivacije javnih uslužbencev v najboljšem primeru v začetni fazi. Priljubljena predstava, da se upravljanje v državni upravi ne razlikuje od upravljanja v zasebnih podjetjih ali industriji, je v nasprotju z razvojem in napredkom teorije motivacije javnih uslužbencev. Na tem področju manjka jasna opredelitev različnih motivov, ki jih ljudje doživljajo, ter teoretični okvir za povezovanje teh motivov z motivacijskimi strategijami in spodbujevalnimi strukturami. Poleg tega je za razvoj delujočega modela temeljnega pomena boljše razumevanje učinkov cikličnih dejavnikov na vrednost zaposlitve v javnih službah. Nazadnje, razmerje med posameznikovimi vrednostnimi strukturami in ravnanjem vlade ostaja ključnega pomena za upravne države, kjer demokracijo v veliki meri izvaja birokracija.

OPOMBE

1. Seymour Martin Lipset in William Schneiders, *The Confidence Gap* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1987).
2. Charles H. Levine s pomočjo Rosslyna S. Kleemana, »The Quiet Crisis of the Civil Service: The Federal Personnel System at the Crossroads,« *Occasional Paper No. 7*. Washington, D. C.: National Academy of Public Administration, december 1986.
3. Poročilo Nacionalne komisije za javno službo. Washington, D. C.: Nacionalna komisija za javno službo, marec 1989.
4. George Schultz, »Public Service in America«. Washington, D. C.: United States Department of State, Bureau of Public Affairs, Office of Public Communication, januar 1989; in Elmer B. Staats, »Public Service and the Public Interest«, *Public Administration Review*, letnik 48 (marec/april 1988), str. 601–605.

5. Ena prvih in najvidnejših izjav o perspektivi javne izbire je William A. Niskanen, Jr, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: AldineAtherton, 1971).
6. Glej med drugim Peter Smith Ring in James L. Perry, »Reforming the Upper Levels of the Bureaucracy: A Longitudinal Study of the Senior Executive Service«, *Administration and Society*, letnik 15 (maj 1983), str. 119–144; James L. Perry, »Merit Pay in the Public Sector: Perry, Beth Ann Petrakis in Theodore K. Miller, »Federal Merit Pay, Round II: An Analysis of the Performance Management Recognition System«, *Public Administration Review*, letnik 49 (januar/februar 1989), str. 29–37.
7. Staats, »Public Service and the Public Interest«, str. 601.
8. Za zgodnejši poziv k raziskavam o motivaciji javnih uslužbencev glej Hal G. Rainey, »Reward Preferences Among Public and Private Managers: In Search of the Service Ethic«, *American Review of Public Administration*, letnik 16 (zima 1982), str. 288–302.
9. David Knoke in Christine Wright-Isak, »Individual Motives and Organizational Incentive Systems«, *Research in the Sociology of Organizations*, letnik 1 (1982), str. 209–254.
10. Leonard D. White, *The Prestige Value of Public Employment* (Chicago: University of Chicago Press, 1929); Franklin P. Kilpatrick, Milton C. Cummings, Jr. in M. Kent Jennings, *The Image of the Federal Service*. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1964.
11. Herbert A. Simon, *Upravno vedenje* (New York: Free Press, 1957), str. 116.
12. Glej na primer Hal G. Rainey, »Public Agencies and Private Firms: Avgust 1983, str. 207–242, in J. Norman Baldwin, »Are We Really Lazy«, *Review of Public Personnel Administration*, vol. 4 (pomlad 1984), str. 80–89.
13. Steven Kelman, »Javna izbira«, *The Public Interest*, št. 87 (pomlad 1987), str. 80–94.
14. John Rawls, *Teorija pravičnosti*. Cambridge: A Theory of Justice, Mass.: Belknap Press, 1971.
15. Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little Brown, 1967).
16. Kenneth John Meier, »Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis«, *The American Political Science Review*, letnik 70 (junij 1975), str. 526–542.
17. H. George Frederickson in David K. Hart, »The Public Service and the Patriotism of Benevolence«, *Public Administration Review*, letnik 45 (september/oktober 1985), str. 547–553.
18. Glej na primer Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*.
19. Gary L. Wamsley, Charles T. Goodsell, John A. Rohr, Camilla M. Stivers, Orion F. White in James F. Wolf, »The Public Administration and the Governance Process: A Centennial History of an American Administrative State (New York: The Free Press, 1987), str. 291–317.
20. Barry D. Karl, »Louis Brownlow«, *Public Administration Review*, letnik 39 (november/december 1979), str. 511–516.
21. Kenneth Lasson, *Private Lives of Public Servants* (Bloomington: Indiana University Press, 1978), str. 81–133.
22. Bruce Buchanan II, »Red Tape and the Service Ethic: Some Unexpected Differences Between Public and Private Managers«, *Administration and Society*, letnik 4 (februar 1975), str. 423–444, in Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service* (New York: Oxford University Press, 1968).
23. Hugh Heclo, *A Government of Strangers* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1977).
24. H. George Frederickson, »Toward a New Public Administration«, *Toward a New Public Administration* (Scranton, PA: Chandler Publishing, 1971), str. 309–331.
25. Stephen K. Blumberg, »Seven Decades of Public Administration: Gulick«, *Public*

- Administration Review*, letnik 41 (marec/april 1981), str. 245–248.
26. Frederickson in Hart, »The Public Service and the Patriotism of Benevolence«, nav. delo.
 27. Robert A. Caro, *The Power Broker: Moses and the Fall of New York* (New York: Knopf, 1974), str. 85.
 28. Greg R. Oldham in J. Richard Hackman, »Relationships Between Organizational Structure and Employee Reactions, *Administrative Science Quarterly*, letnik 26 (marec 1981), str. 66–83.
 29. Glej James L. Perry in Lyman W. Porter, »Factors Affecting the Context for Motivation in Public Organizations«, *Academy of Management Review*, letnik 7 (januar 1982), str. 89–98.
 30. Rebecca M. Blank, »An Analysis of Workers' Choice Between Employment in the Public and Private Sectors«, *Industrial and Labor Relations Review*, letnik 38, (januar 1985), str. 211–224.
 31. James R. Rawls, Robert A. Ullrich in Oscar Tivis Nelson, Jr., »A Comparison of Managers Entering or Reentering the Profit and Nonprofit Sectors«, *Academy of Management Journal*, letnik 18 (september 1975), str. 616–623.
 32. Albert O. Hirschman, *Shifting Involvement* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1982).
 33. Idem.
 34. Glej na primer Marc Holzer in Jack Rabin, »Public Service: Holzer in Holzer: Problems, Professionalism, and Policy Recommendations«, *Public Productivity Review*, št. 43 (jesen 1987), str. 3–12.
 35. Arthur N. Turner in Paul R. Lawrence, *Industrial Jobs and the Worker* (Cambridge, MA: Harvard Graduate School of Business Administration, 1965); Clifford Hurston, »Job Reconstruction in Progress«, *Management World*, letnik 17 (marec/april 1988), str. 19; Y. Fried in G. R. Ferris, »The Validity of the Job Characteristics Model: (poletje 1987), str. 287–322.
 36. Edgar H. Schein, »Organizational Socialization and the Profession of Management«, *Industrial Management Review*, letnik 9 (zima 1968), str. 1–15.
 37. Glej Candace Hetzner, »Lessons for America One Hundred Years After Pendleton«, *Public Productivity Review*, št. 43 (jesen 1987), str. 15–30, ter Frederickson in Hart, »The Public Service and the Patriotism of Benevolence«.
 38. Patricia W. Ingraham in B. Guy Peters, »The Conundrum of Reform«; B. in B. Reber, »Reforma reform«, A Comparative Analysis, *Review of Public Personnel Administration*, letnik 8 (poletje 1988), str. 3–16.
 39. Hal G. Rainey, »Public Agencies and Private Firms, 2001: Spodbudne strukture, cilji in vloge posameznikov«, supra.
 40. J. Norman Baldwin, »Are We Really Lazy«, supra.
 41. Marc Holzer in Jack Rabin, »Public Service: Holzer in Holzer: Problems, Professionalism and Policy Recommendations«, *Public Productivity Review*, št. 43 (jesen 1987), str. 3–13.
 42. Twentieth Century Fund, *The Government's Managers*: Poročilo delovne skupine sklada Twentieth Century Fund o višji izvršni službi (New York: Priority Press, 1987).
 43. Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1938), str. 150–152.
 44. Tracy Kidder, *The Soul of a New Machine* (New York: Avon Books, 1981).

Upravljanje delovanja državne uprave: spreminjajoče se vizije skupnih služb

Michael Barzelay in Babak J. Armajani

Zaradi številnih težav, ki so pestile industrijsko družbo, in ogorčenja nad globokim prodiranjem strankarske politike na področje delovanja izvršilne veje oblasti so reformatorji v začetku tega [prejšnjega op. pr.] stoletja oblikovali drzno vizijo državne uprave kot učinkovite, kompetentne in kreposte institucije. Ta vizija je reformatorje spodbudila, da so vodili kampanje za vzpostavitev sistema javnih uslužbencev in reorganizacijo naraščajočega števila državnih komisij, institucij in agencij v peščico izvršnih oddelkov, katerih najvišje vodje bo imenoval vrh izvršne veje oblasti. Ti zagovorniki reorganizacije državne uprave so svoje upe za pošteno in učinkovito vlado vezali tudi na ustanovitev štabnih organov, ki naj bi izvajali stalen nadzor nad linijskimi, da bi zanje centralizirano opravljali upravne naloge. Reformatorji so bili prepričani, da je centralizacija računovodskih, nabavnih, proračunskih in kadrovskih nalog najboljši način za omejevanje političnega favoriziranja pri zaposlovanju in nakupih, za omejevanje dejanskih izdatkov na dodeljene ravni, za povečanje guvernerskega nadzora nad vladnimi dejavnostmi, za odpravo zapravljanja davkoplačevalskih sredstev, za zmanjšanje podvajanja dela in za doseganje morebitnih ekonomij obsega.

Ta vizija birokratske reforme je v dvajsetih in tridesetih letih prejšnjega stoletja postala prevladujoča v številnih ameriških državah [White, 1933, str. 176–209]. Ko

so reformatorji začeli pridobivati politično moč, so si pogosto prizadevali za ustanovitev komisij za javno upravo in nadzornih svetov, ki naj bi jih sestavljali oddelki za računovodstvo, proračun in nabavo. Pomembni elementi vizije birokratske reforme so bili institucionalizirani v vsaki od teh centraliziranih skupnih nalog. Po zaporednih valovih reorganizacij so številne države ustanovile oddelke za upravo in finance, ki so združili večino, če ne celo vse centralizirane skupne naloge pod enim guvernerjevim imenom. Te organizacije so postale glavni nosilci vizije birokratske reforme v državni upravi.

V naslednjih desetletjih se je ta vizija ohranila. Guvernerji so resno jemali idejo, da so kot glavni izvršni organi odgovorni za to, da državni organi postanejo gospodarni in učinkoviti. Na podlagi priporočil komisij za gospodarnost in učinkovitost so si vodje pogosto prizadevali za večjo centralizacijo in nadzor. Poleg tega so šole za javno upravo od tridesetih let prejšnjega stoletja dalje socializirale svoje študente v vizijo birokratske reforme kot stranski produkt izobraževanja o gospodarnih in učinkovitih sistemih za pripravo proračuna, računovodstvo, nabavo in upravljanje osebja. Ta vizija se je sicer izognila resnim izzivom. Poznejše zahteve, da mora biti vlada poštena in enakopravna, ne le gospodarna in učinkovita, so centralizirane skupne službe zlahka izpolnile z nadzorom nad odločitvami o nakupih in zaposlovanju v linijskih organih. Vodje agencij, ki so bili predmet nadzora, niso mogli uspešno izpodbijati sistema, ki je njihove pritožbe glede birokratskih ovir obravnaval kot dokaz, da sistem deluje.

Izumljanje nove vizije

Vizija birokratske reforme je zdaj veliko bolj izpostavljena izzivom kot kdaj koli v zadnjih 50 letih. Mnogi politiki iščejo načine, kako povečati zadovoljstvo javnosti z vladnimi storitvami, ne da bi pri tem zvišali davke.

Vir: Barzelay Journal of Policy Analysis and Management. Letnik 9, Številka 3, strani 307–338, 1990. Ponatisnjeno z dovoljenjem Association for Public Policy Analysis and Management. Wiley Periodicals.

Nekateri se zavedajo, da bodo za povečanje kakovosti in stroškovne učinkovitosti storitev državnih organov morda potrebne bistvene spremembe v načinu, kako se državni uslužbenci in nadzorniki povezujejo med seboj.

V Minnesoti je, na primer, guverner Rudy Perpich ob vrnitvi na položaj leta 1983 izrecno opustil konvencionalno vizijo in ustvaril okolje, v katerem so lahko politično imenovani in poklicni uradniki eksperimentirali z novimi načini upravljanja odnosov med nadzorniki, zaposlenimi v linijskih organih, in zaposlenimi v skupnih službah [Hale, 1989].¹ Nekateri od teh eksperimentov so zahtevali tiho in izrecno podporo zakonodajnih odborov, ki pa so jo v večini primerov dobili. Poskusi so prinesli pomembne izkušnje z upravljanjem nekaterih skupnih nalog (vključno z notranjimi službami, nabavo, zaposlovanjem in informacijskimi sistemi) na načine, ki se razlikujejo od tradicije birokratskih reform.²

V tem prispevku ponujamo enotno zasnovo teh različnih sprememb, ki je alternativa viziji birokratske reforme. Pri oblikovanju te alternativne vizije smo črpali ideje iz naše raziskave o izvoru centraliziranih skupnih služb [White, 1933; Short in Tiller, 1942; Waldo, 1948; Marx, 1959], iz konceptualnih mrež, ki so osnova sodobnega izobraževanja o javnem upravljanju [Barzelay in Kaboolian, 1990], in iz sodelovanja v procesu sprememb v skupnih službah v Minnesoti.³ Namen oblikovanja te alternativne vizije je pomagati nosilcem sprememb razjasniti vprašanja, ki bi jih morali obravnavati in obvladovati, zagotoviti koherentno utemeljitev prizadevanj, kot so tista v Minnesoti, olajšati izmenjavo idej med ljudmi v različnih kadrovskih nalogah, doseči politični vrh in olajšati praktikom pa tudi izobraževalcem javnih menedžerjev učenje na podlagi izkušenj Minnesote. V prvem delu prispevka je pregledana vizija birokratske reforme, ki je v nasprotju z njo, in opisane osrednje ideje alternativne, »postbirokratske« vizije. V drugem delu so na kratko obravnavane posebne strategije centraliziranih kadrovskih funkcij, vključenih v proces sprememb.⁴

Vizija birokratske reforme

Zaposleni v organih splošne uprave so dolga leta verjeli, da kot strokovnjaki na področju upravljanja izvajajo pooblastila, s katerimi preprečujejo, da bi pristojni organi zapravljali denar davkoplačevalcev, se izogibali političnemu nadzoru in nepošteno obravnavali zaposlene ali prodajalce. Ta vizija dobre uprave je zakoreninjena v ameriški državljanski kulturi in demokratični teoriji, v klasični upravni teoriji in v splošno uporabljenih mehaničnih podobah organizacijskega življenja.⁵ Za to vizijo so ključna naslednja prepričanja:

- Uprava in politika morata biti ločeni področji vladnih dejavnosti.
- Odgovornost birokracije je, da izvršuje državne zakone na gospodaren način in učinkovito.
- Državni organi bi morali biti odgovorni do zakonodajalca, guvernerja in sodišč za izpolnjevanje svojih odgovornosti. Te odgovornosti je treba izvajati na neoseben način. Centralizacija splošnih funkcij ter enotna uporaba pravil in postopkov na ravni države pripomoreta k cilju neosebne uprave ter varčni in učinkoviti vladi.
- V neposrednih funkcijah bi morali biti zaposleni predvsem poklicni uslužbenci, ki imajo tehnična ali pisarniška znanja in spretnosti; njihova naloga je uporaba tehničnega strokovnega znanja in pravil v določenih okoliščinah. V skupnih službah bi morali biti zaposleni poklicni javni uslužbenci, ki imajo specializirano znanje o upravi in to znanje uporabljajo pri nadzoru linijskih organov.
- Pri izdajanju ukazov linijskim organom štabne naloge delujejo v imenu glavnega izvršnega direktorja; štabne naloge zato delujejo v skladu z doktrino »enotnosti poveljevanja«. Najvišji uradniki skupnih služb so prav tako odgovorni zakonodaji, tako kot njihovi kolegi iz linijskih organov.

Ta vizija je bila prepričljiva, saj je ustrezala nacionalni družbi, ki je želela zgraditi

velike, brezosebne organizacijske stroje za vzpostavitev urejene in učinkovite industrijske civilizacije [Morgan, 1986; Reich, 1983, str. 47–82]. Ustrezala je »ponosnemu pogledu« Američanov na vlado kot ljudsko nadzorovano, varčno in pošteno, pa tudi njihovemu »ciničnemu pogledu« na vlado kot skorumpirano in potratno.⁶ In ustrezala je prepričanju javnih uslužbencev, da za razliko od zaposlenih v zasebnem sektorju in svojih predhodnikov v času patronatske politike služijo javnemu interesu. Več kot generacija javnih uslužbencev in visokih uradnikov v številnih državah si je zaradi teh spoznanj prizadevala, da bi vlada delovala kot dober, čist in učinkovit stroj.

S temi podporami in podobami se je vsakdanje delo uslužbencev skupnih služb zdelo krepstno. Računovodje so skrbeli, da je bil javni denar porabljen in da se je z njim ravnalo v skladu z voljo zakonodajalca. Proračunski pregledniki so skušali odpraviti potratne izdatke in poskrbeti za odgovornost izvršilne veje oblasti pred guvernerjem. Nabavni agenti so zmanjševali stroške delovanja vlade in pošteno obravnavali prodajalce. Kadroviki so na neoseben način zaposlovali kompetentne ljudi za klasična delovna mesta. Ponudniki centraliziranih notranjih storitev, kot sta tiskanje in pošiljanje, so izkoristili potencialne ekonomije obsega. Za večino teh javnih uslužbencev je dobro delo pomenilo odpravljanje razlik med enotnimi pravili in dejanskim ravnanjem agencije ali zmanjševanje izmerjenih stroškov vladne dejavnosti.

Vizija birokratske reforme je izražala globoko ogorčenje nad korupcijo in zaznано neučinkovito rabo virov v državni upravi v začetku stoletja. Ker je bil ta občutek ogorčenja v veliki meri usmerjen na ljudi, ki so delali za izvršilno vejo oblasti, je bilo za prvo generacijo uslužbencev skupnih služb naravno, da so domnevali, da njihovi kolegi v organih iščejo vsako priložnost, da bi spodkopali javni interes in zakonodajo. Ta miselnost, ki jo je podpirala nastajajoča teorija javne uprave, je spodbujala zaposlene v skupnih službah, da so se imeli za legitimne izvajalce enostranskega nadzora nad ne-

posrednimi agencijami, da bi odpravili nepravilnosti, potratnost in drugo neprimerno ravnanje. Ker so organi skupnih služb postali bolj strokovni, so uslužbenci začeli tudi meniti, da njihovi sodelavci nimajo specializiranega znanja, potrebnega za sprejemanje pravih ali učinkovitih upravnih odločitev.

Predpostavka, da je treba zaposlene v linijskih organih podvreči enostranskemu nadzoru, ostaja. V osemdesetih letih prejšnjega stoletja, ko so morali vodje centralne nabavne funkcije v Minnesoti pojasniti namen svojega dela, so poudarili pomen varovanja pred potratnimi težnjami zaposlenih v linijskih organih. Trdili so, da bi zaposleni v linijskih organih kupovali kadilake, če jih centralna nabava ne bi silila k nakupu chevroletov. Dodaten dokaz tega globokega nezaupanja je, da v celotnem obdobju od leta 1939 (ko je bil ustanovljen Oddelek za upravo) do leta 1980, kljub nenehnemu padanju vrednosti dolarja agencije brez odobritve centralne nabave niso smele kupiti predmetov, ki so stali več kot 50 ameriških dolarjev.

Obravnavanje uspešnosti linijskih organov

Najpomembnejša razlika med staro in novo vizijo režijskih organov je v tem, da je po novi viziji uspešnost neposrednih organov glavna vrednota, medtem ko je stara vizija to vrednoto podrejala drugim vrednotam, kot so fiskalna odgovornost, neosebna uprava ali gospodarnost, ali je preprosto ni izrazila.⁷ Morda se težko verjame, da uslužbenki organi, ki so delovali po stari viziji, niso upoštevali vrednosti uspešnosti neposrednih organov, čeprav je ta težnja jasno razvidna iz njihovega načina delovanja. V funkciji javnih naročil v Minnesoti, na primer, sta bili dve vrednoti monopolni za pozornost kupcev in njihovih nadrejenih: pošteno obravnavanje prodajalcev in gospodarnost. Pravično obravnavanje prodajalcev je pomenilo pridobivanje konkurenčnih ponudb in v nekaterih primerih dajanje prednosti malim ali socialno prikrajšanim podjetjem. Da bi dosegli gospodarnost, so kupci pogos-

to nabavili cenejše blago, tudi če ni v celoti opravljalo predvidene funkcije in tudi če je bil nakup odložen, da bi se združile zahteve številnih organov po podobnem blagu. Kot primer lahko navedemo, da je pred nekaj leti skupnostni kolidž v Minnesoti zahteval, da centralna nabava nabavi številne osebne računalnike za tečaj računalništva, ki naj bi se začel čez šest mesecev. Ta tečaj je bil naveden v katalogu šole in je kmalu postal presežen. Glavna težava pa je bila, da osebnih računalnikov, potrebnih za tečaj, do začetka semestra še ni bilo mogoče dobiti; centralna nabava je odložila njihovo naročilo, dokler se ni nabralo dovolj drugih zahtevkov, da bi se zmanjšali stroški na enoto. V takšnih primerih nihče ni primerjal izgubljene vrednosti nakupa manj primernih materialov ali velikih zamud pri dobavi z ustvarjenimi prihranki pri stroških. Poudarek je bil torej na izmerjenih prihrankih pri stroških in ne na kompromisu med dejansko vrednostjo in dejanskimi stroški. Še en pokazatelj, da so bile potrebe linijskih organov obrobne v primerjavi s skrbmi procesa nabave, je, da vodje nabave niso zbirali podatkov o povprečnem času, v katerem so linijski organi čakali na obdelavo zahtevka ali izpolnitev naročila [Kinzie, 1989].

Čeprav je ta primer znan, je vseeno presenetljivo, da stara vizija dobrega upravljanja ni neposredno upoštevala vrednosti delovanja linijskih organov. O razlogih za to lahko le ugibamo. Spodbuda za ustanovitev organov skupnih služb je bila želja po ločitvi politike od uprave. Zlasti upravni oddelki so kmalu začeli razumeti svojo nalogo kot centralizacijo vseh upravnih funkcij, ki so bile v njihovi pristojnosti. Upravne funkcije so bile razumljene kot vse tiste dejavnosti, ki jih mora tako kot podjetja opravljati vlada: nabava, proračun, računovodstvo, zaposlovanje, vzdrževanje objektov in podobno.⁸ S centralizacijo kadrovske naloge so bili uradniki kadrovskega organa vse bolj obravnavani kot tehnični strokovnjaki na svojih vsebinskih področjih, brez upravnega znanja in odgovornosti. Zato se od njih ni pričakovalo, da bodo vrednote gospodarnosti in učinkovitosti povezali z vrednotami

svojih programskih nalog. Njihova naloga je bila delovati v skladu z zakonodajo in njihovim tehničnim znanjem. Od uslužbencev agencij se podobno ni pričakovalo, da bodo povezali oba sklopa običajno nasprotujočih si vrednot, temveč so bili odgovorni za upoštevanje visoko formaliziranih standardnih postopkov, povezanih z vrednotami gospodarnosti, pravičnosti in neosebne uprave. Čeprav zavestno povezovanje vrednot gospodarnosti in učinkovitosti s programskimi vrednotami ni bilo zahtevano, se je vseeno pričakovalo, da bo povezovanje stranski produkt stalnega, konfliktnega medsebojnega delovanja linijskih in uslužbenskih agencij.⁹ Nasprotno pa zagovorniki nastajajoče postbirokratske vizije pozivajo uslužbence linijskih in uslužbenskih organov k skupnemu in zavestnemu povezovanju vrednot, za katere so si prej prizadevali ločeno in konkurenčno, v prepričanju, da bo proces sodelovanja in namernega povezovanja teh vrednot vladi omogočil boljše delovanje kot zelo konflikten proces njihovega epifomenalnega povezovanja.

Če rečemo, da je proces sodelovanja pri vključevanju konkurenčnih vrednot boljši, to ne pomeni, da bodo ali bi morali izginiti konflikti med osebjem in linijskimi organizacijami. Zaposleni v skupni službi bo, na primer, običajno bolj zavezan ohranjanju vrednot državnega sistema javnih uslužbencev in ureditve delovnih razmerij kot neposredni vodja, ki je običajno zavezan uresničevanju svojih programskih ciljev. Tako v stari kot v novi viziji se takšen strukturirani konflikt šteje za koristnega, saj v proces vzajemnega prilagajanja vključuje akterje z različnimi (vendar podobno veljavnimi) zaznavami, normativnimi zavezami in interesi. Vendar pa nova vizija zanika, da je nekooperativni proces medsebojnega prilagajanja po stari viziji zelo funkcionalen. Da bi bil proces bolj funkcionalen, nova vizija poziva nadzornike in vodstvene delavce, naj se osredotočijo na izboljšanje uspešnosti linijskih organov; naj upoštevajo oportunistne stroške izvajanja centralnega nadzora; naj obravnavajo vodstvene delavce linijskih organov in štabnih organov ter nadzornike

kot partnerje v vladnem podjetju; naj v interakcije med zaposlenimi in vodstvenimi delavci vnesejo duh skupnega reševanja težav; in naj državni organi odgovarjajo za svojo uspešnost.

Elementi postbirokratske vizije

Postbirokratska vizija poziva zaposlene v skupnih službah, da svoje sodelovanje v različnih vrstah procesov medsebojnega prilagajanja [Lindblom, 1965] obravnavajo kot ključnega pomena za izboljšanje delovanja vlade. Ta pogled je v nasprotju s predpostavko birokratske reformne vizije, da je javni interes nedvoumno izpolnjen, kadar uslužbenci kadrovskih organov uporabljajo svoje strokovno znanje za uporabo pravil, ki urejajo upravne odločitve linijskih organov. Da bi zaposlenim v skupnih organih pomagali razumeti, kaj v tem kontekstu pomeni vzajemno prilagajanje, postbirokratska vizija uporablja pojmovno mrežo [Lakoff in Johnson, 1980] upravljanja storitev [Albrecht in Zemke, 1985; Heskett, 1986, 1987; Barzelay in Kaboolian, 1989].¹⁰ Zaposleni v kadrovskih organih imajo kot člani postindustrijske družbe tiho razumevanje upravljanja storitev, še preden ta pojmovna mreža postane del njihovih delovnih izkušenj. Zato morda ni potrebno specializirano usposabljanje, da bi si zaposleni v kadrovske službi predstavljali, kako bi lahko uporabili zamisli o upravljanju storitev za vzajemno prilagajanje z linijskimi agencijami ali nadzorniki. Ker na sodobno ameriško gospodarstvo, vrednote in mite o racionalnosti [Meyer in Rowan, 1977] močno vpliva storitveni sektor (in ne proizvodni sektor, kot takrat, ko je bila oblikovana vizija birokratske reforme), mnogi zaposleni v kadrovskih organih sčasoma izkusijo, da bo javni interes verjetno bolje uresničen, če bodo uporabili svoje strokovno znanje za zagotavljanje kakovostnih in stroškovno učinkovitih storitev strankam, kot skladen s številnimi drugimi njihovimi razumevanji družbene organizacije.

Glavne stranke nekaterih uslužbencev organov so njihovi politični nadzorniki, za

druge pa so glavne stranke vodstveni delavci pristojnih organov. V nekaterih okoliščinah, o katerih bomo govorili pozneje, so njihove stranke oboji. V vsakem primeru zadovoljstvo in pritožbe teh strank kažejo, kako dobro deluje kadrovska funkcija. V novi viziji se splošna javnost ne obravnava kot stranka kadrovskih organov, temveč kot končni upravičenec interaktivnega procesa med linijskimi organi, osebjem in nadzorniki. Zaposleni v organih za zaposlovanje bi torej morali biti odgovorni svojim strankam, kar pomeni, da ima stranka pravico presoditi, kaj je vrednost.¹¹ Sprejetje ideje, da so odgovorni strankam, pomeni spremembo paradigme za zaposlene v agencijah za zaposlovanje, saj so bili prej organi za zaposlovanje odgovorni javnosti in nadzornikom. Medtem ko odgovornost do nadzornikov kot strank ni v nasprotju s starim videnjem, je odgovornost do vodij organov kot strank v neposrednem nasprotju s starim videnjem. Ko pa zaposleni enkrat spremenijo miselnost, sprejmejo vzajemno strukturiranost konceptov upravljanja storitev in odgovornosti kot koherentno.¹² Sprejetje te predpostavke povzroči močno željo po izpolnjevanju potreb in pričakovanj strank [Peters in Waterman, 1982], saj je za ljudi v državni upravi značilno, da želijo služiti tistim, katerim so odgovorni, in ker naša družba ceni prizadevanja, ki so se sprožila zaradi te želje.

Osnovna strateška izbira je, ali so glavne stranke zaposlenih v skupnih službah nadzorniki ali izvršilni organi. Ko so prvi glavne stranke, so zaposleni v skupnih službah zadolženi za zagotavljanje, da vodje in zaposleni ustrezno upoštevajo interese javnosti, ki vključujejo demokratično odgovornost birokracije; finančno odgovornost; pošteno, pravično in enakopravno upravljanje; vzpostavljanje vrednostno ustvarjajočih povezav med organi; in obveščene politične odločitve. Nasprotno, ko so glavne stranke menedžerji izvršilnih agencij, so zaposleni v skupnih službah zadolženi za zagotavljanje, da so potrebe izvršilnih organov po produktivnih vstopih znotraj omejenega proračuna - kot so usposobljeno osebje, fizične

zmogljivosti, oprema, informacije, zaloge in strokovne storitve - izpolnjene.

Strategije uslužbencev, ki so odgovorni nadzornikom kot strankam, bi morale podpirati idejo, da dobra vlada vključuje organe, ki si prizadevajo uskladiti svoje proizvodne odločitve (tj. kaj se proizvaja, kako, za koga in za kakšno ceno) s svojimi pooblastili. Mandat je »kombinacija vsebinskih ciljev, ki jih je treba doseči, virov, ki jih je treba uporabiti, skupaj s priloženimi pogoji in pričakovanji glede uspešnosti« [Lax in Sebenius, 1986, str. 269].¹³ Predstava, da večja skladnost med mandati in proizvodnjo pomeni dobro vlado, delno oblikuje konceptualni sistem strateškega javnega upravljanja.¹⁴ V skladu s to predstavo je delovanje ljudi v vladi racionalno, če združuje skrb za vsebinsko vrednost, operativno zmogljivost in politično podporo. Veljavnost tega koncepta delno izhaja iz nezadovoljstva z rezultati prizadevanj, ki jih je sankcionirala vizija birokratske reforme za ločitev vsebinske, upravne in politične skrbi [Pressman in Wildavsky, 1973; Bardach, 1977; Lindblom, 1980; Neustadt in Fineberg, 1982; Moore, 1982; Kelman, 1987; Mashaw in Harfst, 1990].¹⁵ Izhaja tudi iz pragmatičnega pojmovanja, da se vrednost ustvari, ko resnično dobro zamisel podprejo tisti, ki lahko zagotovijo potrebna sredstva in dovoljenja, in ko se zamisel uspešno izvede [Lax in Sebenius, 1986, str. 261–268]. Institucije analize politik, javne uprave in javnega upravljanja prav tako prispevajo k veljavnosti trditve, da je vladno delovanje racionalno, kolikor so v njem združeni skrb za vsebino, operativna zmogljivost in politična podpora.¹⁶

Ena od posledic tega je, da bi morali nadzorniki od vodij organov zahtevati odgovornost za uskladiitev njihovih pooblastil in proizvodnje. V mnogih primerih bi morali zaposleni v kadrovskehi organih posredovati informacije, da bi lahko nadzorniki ugotovili, ali so pooblastila in proizvodnja usklajeni. V drugih primerih bi morali kadrovski organi neposredno ukrepati, da bi zagotovili, da neposredni organi izpolnjujejo svoja pooblastila. Storitve, ki bi jih morali kadrovski

organi nuditi nadzornikom kot strankam, vključujejo naslednje: finančni nadzor ali zagotovila, da se z državnimi sredstvi upravlja v skladu s finančno in proračunsko politiko; vodenje državnih organov, ki zagotavlja, da vodje in zaposleni razumejo in upoštevajo državne norme poštenosti, pravičnosti in enakosti; oblikovanje povezav med proizvodnimi strategijami posameznih organov, da se izkoristijo ekonomije obsega in usklajevanja; informacije in analize, ki jih nadzorniki uporabljajo pri zagotavljanju odgovornosti neposrednih organov za usklajevanje njihovih proizvodnih strategij in mandatov; ter svetovanje glede politike.¹⁷

Pri vodenju državnih organov in vzpostavljanju produktivnih povezav bi morali zaposleni v organih pozornost usmeriti na interese javnosti pri delovanju vlade (vključno s poštenostjo vlade, kakovostjo storitev, krepitvijo državljskih norm, pravičnostjo, učinkovito uporabo virov in socialno pravičnostjo) in ne na pravila in postopke. Zaposleni v kadrovskehi organih, ki opravljajo naloge nadzornikov, bi se morali tudi zavedati, da bodo linijski vodje bolj verjetno uskladili pooblastila in proizvodnjo ob upoštevanju državnih norm vladnega delovanja, če te norme razumejo, dopuščajo in sprejemajo. Za vzpostavitev razumevanja in sprejemanja norm je strateško koristno, da se v njihov razvoj vključijo tako linijski vodje organov kot tudi nadzorniki. Ta proces morajo voditi zaposleni v kadrovskehi organih. Ko so norme razvite in razumljene, so vodje organov odgovorni za oblikovanje načinov za njihovo upoštevanje, s čimer se pooblastila in proizvodnja bolj uskladijo. Zaposleni v kadrovskehi organih morajo biti pripravljeni in sposobni pomagati vodjem neposrednih organov pri načrtovanju skladnosti. Po oblikovanju načrtov skladnosti morajo zaposleni v kadrovski službi pregledati načrte skladnosti, da bi zagotovili njihovo skladnost z državnimi normami. Izvajati je treba vzorčne revizije, da bi zagotovili, da organi dejansko izvajajo svoje načrte skladnosti. V primeru neskladnosti je treba poiskati pravna sredstva. Poleg tega postbirokratska vizija poziva nadzornike, naj poleg postopka

dodeljevanja proračunskih sredstev z uslužbenci agencij, ki jim služijo, opravljajo redne preglede uspešnosti.

Kadar so zaposleni v kadrovske službi odgovorni vodjem organov kot strankam, se morajo odzvati na ocene vodij, kako uskladiti svoja pooblastila in proizvodnjo. Zaposleni v organu lahko na te presoje poskušajo vplivati z različnimi tržnimi strategijami, vendar jih ne smejo nadomestiti z lastnimi presojami. Če, na primer, vodje neposrednih organov menijo, da morajo uporabljati več storitev obdelave podatkov, da bi povečali skladnost svojih pooblastil in proizvodnje, jih pri tem ne smejo ovirati. Prav tako nadzorniki ne bi smeli določati ravni storitev ali izdatkov za te dejavnosti kadrovske organov. Raven storitev in odhodkov bi morala omejiti zahteve po storitvah resornih organov, te pa so omejene z odobrenimi sredstvi resornih organov.

Medtem ko nadzorniki zahtevajo, da so pristojne agencije odgovorne za služenje javnosti in izpolnjevanje drugih pričakovanj v okviru svojih pooblastil, bi morali zahtevati, da so zaposlene agencije odgovorne za razvoj in izvajanje strategij za podjetja za storitve, ki so uspešne v okolju državne uprave. Takšne strategije bi morale biti osredotočene na ustvarjanje vrednosti za stranke, brez upoštevanja stroškov. Nova vizija poleg tega poziva nadzornike, naj poiščejo načine, kako zaposlene v kadrovske službah vključiti v stalna prizadevanja za ustvarjanje vzvoda vrednosti in stroškov [Heskett, 1987]. Pri teh prizadevanjih bi morali zaposleni v kadrovske službah v veliki meri uporabljati koncepte upravljanja storitev. Storitvena podjetja, na primer, običajno sprejemajo odločitve o standardizaciji in prilagajanju na načine, ki odražajo razlike med potrebami strank in viri proizvodnih ekonomij. Poudarek na vzvodu med vrednostjo in stroški sili zaposlene v kadrovske službah, da upoštevajo konkurenčno okolje, v katerem delujejo.¹⁸ Oceniti je treba potencialne prednosti služenja določenim tržnim nišam znotraj državne uprave. Storitvene linije bi bilo treba razširiti ali odpraviti, s spremljajočimi naložbami in dezinvestiranjem, če je tako mo-

goče ustvariti večjo vrednost. Alternativna vizija pa ne predpisuje podrobno, kako naj se upravljajo in vodijo dejavnosti kadrovske služb, kadar so stranke vodje posameznih služb. Podrobnosti, vključno s standardi kakovosti za posamezne storitve, je treba oblikovati na podlagi stalne interakcije med ponudniki storitev in njihovimi strankami.

V nekaterih primerih morajo zaposleni pri kadrovske službi za svoje stranke šteti tako vodje neposrednih organov kot nadzornike. Dejavnosti javnih naročil in osebja morajo, na primer, odražati potrebe, ki jih imajo resorni organi zaradi mandata, in interese javnosti za centralni nadzor. Nova vizija močno priporoča, da se pri razvoju strategij tudi za ta neprototipna storitvena podjetja uporabljajo koncepti upravljanja storitev.¹⁹ Poleg tega bi morali nadzorniki od vodij takšnih dejavnosti zahtevati, da so odgovorni za izpolnjevanje potreb strank linijskih organov v okviru omejitev norm, ki predstavljajo ustrezno ravnovesje med interesi javnosti pri izpolnjevanju mandator posameznih agencij in pri centralnem nadzoru.

Strategija za upravljanje kadrovske službe

Strategija upravljanja ministrstva za upravo v Minnesoti (DOA) jasno razlikuje med »nadzornimi« in »storitvenimi« dejavnostmi.²⁰ Odjemalci tipičnih nadzornih dejavnosti so nadzorniki, kot so guverner in člani ustreznih zakonodajnih odborov za proračunska sredstva in politiko. Odjemalci tipičnih storitvenih dejavnosti so vodje organov. V strategiji se zelo cenijo prizadevanja uslužbencev organa, da se nedvoumno odločijo, ali opravljajo storitvene ali nadzorne dejavnosti. Vodstvo DOA uporablja postburokratsko vizijo za usposabljanje svojih uslužbencev, ko ti razmišljajo o tem, kdo so njihove glavne stranke.²¹

Na podlagi tega postopka so bile številne dejavnosti razvrščene med storitvene dejavnosti, vključno s centralno zalogo, servisom za popravilo pisalnih strojev, centralnim voznim skladom, vzdrževanjem stavb,

upravljanjem potovanj, tiskanjem in pošiljanjem, svetovanjem pri upravljanju in državnim centrom za dokumente. Številne druge dejavnosti, kot sta upravljanje inventarja in premoženja, so bile razvrščene med kontrolne dejavnosti. V enem ključnem primeru v Uradu za upravljanje informacij (IMB) so poskusi kategorizacije privedli do formalne reorganizacije. Vodstvo ministrstva in ključni zakonodajalci so se odločili, da bodo IMB odvzeli nadzorne pristojnosti za obdelavo podatkov in telekomunikacije ter jih prenesli na novoustanovljeni Urad za informacijsko politiko (IPO) (poleg tega je bil IPO pooblaščen za pregled vseh zahtevkov agencij za zakonodajna sredstva za razvoj ali nakup opreme ali programske opreme za informacijske sisteme). IMB je postal storitvena dejavnost ministrstva na področju informacijske tehnologije, IPO pa nadzorna dejavnost ministrstva na istem področju.

Razhajanja med storitvami in nadzorom pri javnih naročilih ni bilo tako lahko rešiti. Čeprav se je priznavala potreba po izboljšanju zadovoljstva vodij organov z nakupnimi in pogodbenimi storitvami oddelka, so se hkrati priznavale tudi zahteve nadzornikov po poštenih, pravičnih in enakopravnih obravnavi prodajalcev ter po ekonomiji obsega. Pri oblikovanju strategije za javna naročila je bilo veliko prizadevanj, da bi določili, komu in za kaj je vsak kupec in naročnik odgovoren.

Eden od razlogov, zakaj je v strategiji velik poudarek na napetosti med storitvami in nadzorom, je, da so ljudje močno motivirani, če imajo občutek namena. Zadovaljevanje potreb drugih je za mnoge ljudi privlačen namen.²² Uveljavljanje vodenja v državni upravi v imenu svojih nadzornikov je privlačen namen, prav tako kot zadovoljevanje proizvodnih potreb vodij organov. Nasprotno pa služenje in nadzorovanje istih vodij organov ni posebno privlačen namen, saj vrednostni sistem, ki usmerja človekovo delovanje v odnosu nadzora, spodriva vrednostni sistem, ki usmerja delo v odnosu storitve. Z razjasnitvijo, kdo je stranka, si strategija iz Minnesote prizadeva spodbujati kulture delovnih enot, v katerih zaposleni

prevzemajo osebno odgovornost za doseganje rezultatov, ki jih bodo cenili bodisi vodje linijskih agencij bodisi nadzorniki. Jasna izbira omogoča zaposlenim v kadrovske agenciji tudi ustvarjanje vzajemno razumljivih in bolj zadovoljivih odnosov z ljudmi, s katerimi so najpogostejše v stiku z njihovimi kolegi v linijskih organih.

Zaposleni v kadrovskih organih, ki se ukvarjajo s storitvenimi dejavnostmi, in njihove stranke v linijskih organih zdaj v večji meri kot prej komunicirajo prek procesa nakupa in prodaje.²³ V tem procesu notranji izvajalci storitev iz prve roke zbirajo informacije o tem, katere lastnosti izdelkov so za njihove stranke najbolj pomembne in kako njihove rezultate ocenjujejo te stranke informacije, ki jih pridobijo s stiki s strankami, uporabo anket in ciljnih skupin, rednimi obiski vodstvenih delavcev Ministrstva za upravo v linijskih agencijah in drugimi »tržnimi« sredstvi. Rezultate teh poskusov razumevanja potreb strank nato ponudniki storitev uporabijo za prilagoditev ponudbe izdelkov in načinov poslovanja. V istem procesu stranke spoznajo, kako lahko DOA ugotovi njihovim posebnim potrebam; spoznajo obseg in globino ponudbe proizvodov, ki jih ponujajo storitvene dejavnosti; in morda odkrijejo nove načine organiziranja lastnih proizvodnih procesov.

Strategija iz Minnesote tudi dosledneje uporablja obnovljive sklade pri strukturiranju in upravljanju procesa nakupa in prodaje notranjih storitev.²⁴ Za ponazoritev delovanja obnovljivih skladov predpostavimo, da se ministrstvo za naravne vire (DNR) odloči, da bo za izdelavo brošure uporabilo storitve tiskarne. V zameno za opravljene storitve DNR plača tiskarni pristojbino na podlagi cene na enoto in obsega prodanih storitev. Plačilo se izvede s prenosom iz odobrenih sredstev DNR (ali njegovih prihodkov iz pristojbin uporabnikov) na račun obnavljajočega se sklada tiskarne. Znesek prenesenih sredstev predstavlja prihodek, ki ga ustvari tiskarna. Na isti račun obnovljivega sklada se knjižijo vsi stroški, vključno z režijskimi stroški, ki so nastali pri izdelavi brošure. Ta sistem izmenjave in plačil omogoča vodjem

služb, da porabijo toliko sredstev, kolikor menijo, da je potrebno za zadovoljitev zahtev neposrednih agencij po interno proizvedenih izdelkih in storitvah, kot je tiskanje.²⁵ Izmenjava sredstev za opravljene storitve prav tako podpira idejo, da so dejavnosti notranjih služb podjetja, ki odgovarjajo neposrednim agencijam kot strankam. To lahko spodkoplje razvpito miselnost splošnega sklada, ki se osredotoča na izvrševanje načrtovanih proračunov namesto na izpolnjevanje potreb strank in nadzor nad stroški. Poleg tega uporaba računovodskih metod na podlagi nastanka poslovnega dogodka in ne denarnega toka daje eno od meril vzvoda vrednosti in stroškov [Heskett, 1987], in sicer čisti dobiček.

Pri izvajanju te strategije se je zakonodajalec zvezne države Minnesota strinjal, da se dve glavni storitveni dejavnosti, telekomunikacije in upravljanje obratov, financirata z obnovljivimi sredstvi namesto z odobrenimi sredstvi. Poleg tega so se nekatere dejavnosti, kot so nadzorne funkcije, ki so bile prej dodeljene uradu za upravljanje informacij, začele financirati z odobrenimi sredstvi in ne z obnovljivimi sredstvi. Ta premik zagotavlja nadzornikom, da vodje nadzornih dejavnosti ne bodo zmanjšali sredstev, porabljenih za nadzorna prizadevanja, zaradi pritiskov vodij agencij, ki zahtevajo boljše storitve po nižjih cenah. Ta težnja je zakonodajne nadzornike zelo skrbela, ko je imel IMB tako nadzorne kot storitvene odgovornosti, medtem ko se je financiral iz obnovljivih sredstev. Dodatna prednost usklajevanja nadzornih dejavnosti z odobrenimi sredstvi je izboljšanje delovnih odnosov med osebjem in pristojnimi agencijami, saj cene, ki jih pristojne agencije plačujejo za storitve, ne odražajo več stroškov nadzora nad njimi.

Strategija iz Minnesote torej usmerja pozornost na ključna upravljavka vprašanja, ki jih odpira postbirokratska vizija, med katerimi je najpomembnejše vprašanje, ali so glavne stranke posameznih operativnih enot kadrovskega organov vodje neposrednih organov ali nadzorniki. Ta izbira je podlaga za stalna prizadevanja za razjasnitev, za kaj so posamezni uslužbenci kadrovske službe odgovorni.

Tako opredeljevanje odgovornosti spreminja organizacijske kulture, ki jih je ustvarila vizija birokratske reforme. Pri tem se razvijajo bolj zdravi delovni odnosi med uslužbenci, linijskimi uslužbenci in nadzorniki ter jim tako pomaga povezati pogosto nasprotujoče si vrednote centralnega nadzora in uspešnosti linijskega organa. Pozornost je namenjena tudi izbiri ustrezne podlage za financiranje vsake operativne enote štabnega organa. Splošna politika je, da se storitvene dejavnosti financirajo iz obnovljivih skladov, medtem ko se nadzorne dejavnosti financirajo iz sredstev splošnega sklada.²⁶ Usklajenost osnov financiranja in izbranih strank za vsako operativno enoto agencije pojasnjuje namene teh enot ter prispeva k večjemu razumevanju in sprejemanju postbirokratske vizije med osebjem in zaposlenimi ter nadzorniki v neposrednih organih. Čeprav splošna strategija vpliva na strategije posameznih operativnih enot, strateško razmišljanje ne prehaja le od splošnega k posebnemu; na splošno strategijo močno vplivajo izkušnje operativnih enot osebja. V nadaljevanju so opisane nedavne izkušnje organizacij informacijske politike, notranjih služb, javnih naročil in kadrovske organizacije v državni upravi Minnesote.

Strategija za nadzorne dejavnosti: primer IPO

Postbirokratska strategija nadzora se v Minnesoti najbolj jasno razvija v uradu za informacijsko politiko (IPO). Stranke IPO so svoje potrebe in pričakovanja izrazile v zakonskem besedilu, s katerim je bil urad ustanovljen: menimo, da je povezanost z zmožnostmi posledica dejstva, da delovni napor, ki ga usmerjajo te zamisli, po navedi ustvarja otipljive odzive ljudi, na katere vpliva to, kar počnejo uslužbenci agencije. Pričakovanje, da bodo prejeli pozitivne povratne informacije ali morda celo kakršne koli razumne povratne informacije, je privlačno, zlasti v primerjavi s povratnimi informacijami, ki jih doživljajo ljudje, ki delujejo v skladu z vizijo birokratske reforme. Poleg tega je zamisel o »odgovornosti do strank« lahko zanimiva za zaposlene,

ki bi bili sicer odgovorni le nadrejenim, saj jim zagotavlja konceptualni sistem, ki ni »veriga poveljevanja«, za ugotavljanje, katera dejanja so dragocena ali krepotna. Ta alternativni konceptualni sistem lahko na bolje spremeni odnose zaposlenih s hierarhičnimi nadrejenimi. Na podlagi izkušenj iz Minnesote, analiziranih v tem prispevku, sklepamo, da je prav iskanje večje smiselnosti v vsakdanjem življenju javne službe tisto, kar zaposlene v kadrovske agenciji spodbuja, da se lotijo vznemirljivega procesa preučevanja svojega dela s povsem drugačnega zornega kota.

OPOMBE

1. Primeri prizadevanj za gospodarnost in učinkovitost v primeru Minnesote so Komisija za učinkovitost v državni upravi, včasih znana kot »mala Hooverjeva komisija« (1950), guvernerjev akcijski program za posojene vodilne delavce (1972) in Perpichova delovna skupina guvernerja za ravnanje z odpadki in slabo upravljanje (1978). Usmeritev prve komisije je bila »v celoti in nepristransko obveščati zakonodajalca o upravljanju državne uprave, da bi se lahko sprejeli ukrepi za doseganje gospodarnosti in učinkovitosti«. Čeprav so bile med določenimi nalogami programa LEAP iz leta 1972 izboljšanje učinkovitosti, izboljšanje odzivnosti in »pomoč organizaciji, da bi sama postala bolj uspešna«, se je poročilo LEAP začelo z ugotovitvijo, da bi priporočila programa prinesla več kot 75 milijonov dolarjev prihrankov. Zakonska naloga prizadevanj v obdobju 1977–1978, znanih kot Goffova komisija, je bila »poiskati primere vladnega zapravljanja in slabega upravljanja, dokumentirati dejstva vsakega primera in guvernerju priporočiti, kako bi te primere lahko omejili ali odpravili«. Z zavrnitvijo pristopa gospodarnosti in učinkovitosti v osemdesetih letih je Perpich sprožil prizadevanja za iskanje strategij sprememb, ki bi temeljile na notranjih pobudah. Glej Varley in Barzelay [1987], Barzelay in Leone [1987] ter Hale in Williams [1989].
2. Ta izkušnja je bila predmet dvodnevne konference o upravljanju delovanja državne uprave: Kennedy School of Government na Harvardu, 13. in 14. junija 1989. V nadaljevanju so obravnavani dokumenti, ki so jih za to konferenco pripravili vodje štabnih agencij za Minnesoto.
3. Soavtor Babak J. Armajani je bil v letih 1983–1984 pomočnik komisarja za upravo v Minnesoti, v letih 1984–1987 pa namestnik komisarja za upravo. Soavtorja sta leta 1987 oblikovala raziskovalno partnerstvo, na podlagi katerega je nastal ta dokument.
4. Obseg tega prispevka ne dopušča razprave o tem, kako je bil proces sprememb voden v Minnesoti. Strategije sprememb so obravnavane v knjigi, ki jo bosta soavtorja pripravljala, pri čemer sta se oprla na Haggertyja [1989], Kinzieja [1989] ter Johnsova, Kurcinka in Vikmanisa [1989].
5. Vizija birokratske reforme je zagotovila skladen način videnja in izražanja tega, kakšna je in kakšna bi morala biti zapletena vladna institucija. Trditev, da so vizije sestavljene iz koherentnih sklopov razumevanja, temelji na izkustvenem pojmovanju resnice, kot sta ga oblikovala Lakoff in Johnson [1980], in se odraža v načinu uporabe »politične vizije« v delih, kot so Wolin [1960], Meyers [1960] in Smith [1985].
6. Profesor Steven Kelman [1990] pronicljivo trdi, da je kombinacija globoko zakoreninjenih »ponosnih« in »ciničnih« pogledov na ameriško vlado temelj politične podpore številnim kadrovske funkcijam, vključno z nabavo. Ponosni pogled zahteva, da se na vlado nanašajo posebno visoki standardi; cinični pogled predpostavlja, da vladni uradniki, prepuščeni sami sebi, ne bodo izpolnili tega standarda.
7. Uspešnost je v novem pogledu največja, kadar so izložki in rezultati proizvodnje agencije v celoti skladni s pooblastili

- agencije, kot bo obravnavano v nadaljevanju.
8. Komisarji uprave so se imeli za državne »poslovne menedžerje« [intervju z Arthurjem Naftalinom, komisarjem uprave v Minnesoti v petdesetih letih prejšnjega stoletja]. Uporaba izraza »menedžer« je bila smiselna le v tem kontekstu javnega sektorja, saj so kadrovske agencije opravljale funkcije, ki so bile skupne vsem velikim organizacijam, vključno s poslovnimi korporacijami.
 9. O splošni zamisli, da se povezovanje vrednot lahko in v mnogih primerih mora zgoditi epifomenalno, glej Lindblom [1965] in Lindblom [1977: 247–260].
 10. Upravljanje storitev ni edina konceptualna mreža, vključena v postbirokratsko vizijo (pogajanja na primer, če je druga), vendar je bila najbolj posledična za proces sprememb, ki ga obravnavamo v nadaljevanju.
 11. Za skrbne analitične in normative argumente v zvezi s konceptom suverenosti potrošnikov glej Halévy [1928], Knight [1935] in Lindblom [1977].
 12. Za razpravo o ideji, da je pomen pojma delno strukturiran s pomenom drugih pojmov, glej Lakoff in Johnson [1980]. Vzajemno strukturiranje pomena dveh pojmov je skladno s tem pogledom na odnos med jezikom, pojmovnimi sistemi in življenjskimi izkušnjami.
 13. Element mandata agencije, ki vključuje pogoje in pričakovanja glede uporabe virov, delno izhaja iz državne zakonodaje o kadrovanju, javnih naročil in finančnem upravljanju.
 14. V postbirokratski viziji je skladnost mandata s produkcijo funkcionalni ekvivalent koncepta gospodarnosti in učinkovitosti starejše vizije.
 15. Kot smo videli, je birokratska reformna vizija svetovala ne le ločevanje politike od uprave [Wilson, 1887; Goodnow, 1900], temveč tudi ločevanje uprave od vsebinskih ali tehničnih dejavnosti [*Institute for Government Research*, 1929].
 16. Tu uporabljamo izraz institucija v smislu Bergerja in Luckmanna [1967], Meyerja in Rowana [1977], DiMaggia in Powella [1983] ter Jeppersona in Meyerja [1990].
 17. Področji analize politik in oblikovanja javnih politik že ponujata dobro razvita pojmovanja vloge, ki bi jo morali imeti proračunski uradi in centralizirane politične službe v vladi, zato jim ne ponujamo alternative.
 18. Skoraj vedno obstajajo nadomestki za centralne storitve, tudi kadar linijske agencije ne smejo uporabljati zunanjih ponudnikov. Fotokopirni stroji, na primer, nadomeščajo centralizirane tiskarske storitve; povračilo stroškov za osebna vozila je nadomestilo za najem avtomobila iz voznega parka.
 19. Odličen praktični vodnik za upravljanje kadrovske funkcije na ta način je Bellman [1986]. Vendar ta knjiga ne obravnava institucionalnega okolja javnega sektorja.
 20. Ta okvir je bil leta 1986 predstavljen zakonodajnim nadzornikom. Glej Ministrstvo za upravo [1986].
 21. Upravljaljski problemi, ki so postavili okvir za zasnovano strategijo, so poudarjeni v učnem primeru »Introducing Marketplace Dynamics in Minnesota State Government« [Barzelay, 1988].
 21. Vodilni in vodstveni delavci kadrovskega oddelka Oddelka za odnose z zaposlenimi, ki so se seznanili s procesom sprememb, ki je potekal v Oddelku za upravo, so se lotili podobnih prizadevanj od leta 1987 Johnson, Vikmanis in Kurcinka, 1989]. Vodilni in vodstveni delavci Oddelka za finance se niso lotili podobnih dejavnosti. Predvidevamo, da bi ta oddelek svoje računovodske in proračunske funkcije uvrstil med kontrolne dejavnosti.
 22. Najbolj znano nedavno delo, ki se glasi na to temo, je delo Petersa in Watermana [1982]. Za skrbno razpravo o konceptu angažiranega dela, ki zagotavlja podporo temu argumentu, glej Hackman [1986]. Anekdotični dokazi o učinkih prepo-

- znavanja in spoštovanja potreb strank je mogoče najti v Vzhodni Nemčiji, kjer se je policija agilno in iznajdljivo odzvala na zahteve svojih rojakov po izstopnih vizumih, takoj ko je režim odpravil omejitve potovanja [Protzman, 1989].
23. Za poučne konceptualne razprave o nakupu in prodaji kot interaktivnem družbenem procesu glej Knight [1967] in Lindblom [1977: 33–51].
 24. Storitvene dejavnosti, ki delujejo na podlagi »obnovljivih skladov«, ne prejemajo sredstev iz splošnega sklada; namesto tega je vir prihodkov prodaja.
 25. Zakonodajalec zvezne države Minnesota si ne prisvaja sredstev iz »revolving skladov«, tj. ne omejuje izdatkov, ki jih lahko imajo dejavnosti iz »revolving skladov«, ko se odzivajo na zahteve linijskih agencij po storitvah.
 26. Pri tej politiki obstajajo izjeme. Služba za pomoč zaposlenim se, na primer, financira iz proračunskih sredstev, da bi se zmanjšalo tveganje, da bodo posamezne agencije zaposlenim omejile dostop do te storitve. Druga izjema je dejavnost vzdrževanja zemljišč v stolnici, ki se prav tako financira iz proračunskih sredstev. Odločeno je bilo, da se za to dejavnost še naprej dodeljujejo sredstva, medtem ko se je upravljanje rastlin spremenilo v dejavnost obnavljajočega se sklada, ker se je štelo, da je stranka za privlačna zemljišča Kapitolijske splošna javnost in ne organizacijske enote, ki najemajo prostore v kompleksu Kapitolijskega.
- Barzelay, Michael (1988), »Introducing Marketplace Dynamics in Minnesota State Government«, *Case Program*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Barzelay, Michael in Linda Kaboolian (1990), »Structural Metaphors and Public Management Education«, *Journal of Policy Analysis and Management*, v tisku.
- Barzelay, Michael in Robert A. Leone (1987), »Creating an Innovative Managerial Culture: The Minnesota 'STEP' Strategy«, *Journal of State Government* (julij), str. 166–170.
- Bellman, Geoffrey M. (1986), *The Quest for Staff Leadership* (Glenview, IL: Scott, Foresman). Berger, Peter L., in Thomas Luckmann (1967), *The Social Construction of Reality* (New York: Anchor Books).
- Ministrstvo za upravo (1986), »A Strategy for Managing and Funding DOA Activities« (St. Paul, Minn.: Department of Administration).
- Ministrstvo za upravo (1988), »Pregled agencije« (St. Paul, Minn.: Ministrstvo za upravo).
- DiMaggio, Paul in W. W. Powell (1983), »The Iron Cage Revisited: (Aprila), str. 147–60. »Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields«, *American Sociological Review* (april), str. 147–160.
- Goodnow, Frank J. (1900), *Politics and Administration* (New York: Russell and Russell).
- Grant, Larry (1989), »Leadership as a Model for Control in a Bureaucratic Organization« (Vodenje kot model nadzora v birokratski organizaciji), referat, predstavljen na konferenci o upravljanju delovanja državne uprave: Kennedy School of Government, Univerza Harvard, 13. in 14. junij 1989.
- Hackman, Richard (1986), »The Social Psychology of Self-Management in Organizations«, v: M. S. Pallack in R. O. Perloff (Eds.), *Psychology and Work*

LITERATURA

- Albrecht, Karl in Ron Zemke (1985), *Service America! Doing Business in the New Economy* (Homewood, Ill.: Dow Jones-Irwin).
- Bardach, Eugene (1977), *The Implementation Game* (Cambridge, MA: MIT Press).

- (Washington, DC: Ameriško psihološko združenje).
- Haggerty, John (1989), »From Control-Through Chaos to Customer Service«, prispevek, predstavljen na konferenci o upravljanju dejavnosti državne uprave: *Kennedy School of Government*, Univerza Harvard, 13. in 14. junij 1989.
- Hale, Sandra (1989), »Creating and Sustaining an Environment for the New Vision« (Ustvarjanje in ohranjanje okolja za novo vizijo), referat predstavljen na konferenci o upravljanju državnih vladnih dejavnosti: *Kennedy School of Government*, Univerza Harvard, 13. in 14. junij 1989.
- Hale, Sandra in Mary M. Williams (urednici) (1989), *Managing Change: A Guide to Producing Innovation from Within* (Washington, D. C.: The Urban Institute).
- Halévy, Elie (1928), *The Growth of Philosophic Radicalism* (New York: Faber and Faber).
- Heskett, James L. (1986), *Managing in the Service Economy* (Boston: Harvard Business School Press).
- Heskett, James L. (1987), »Lessons in the Service Sector«, *Harvard Business Review* (marec/april), str. 118–126.
- Institute for Government Research (1929), »A Proposal for a National Service of General Administration« (Washington, D. C.: Institute for Government Research).
- Jepperson, Ronald in John W. Meyer (1990), »The Public Order and the Construction of Formal Organizations«, v: W. W. Powell in P. J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organization Theory* (Chicago: University of Chicago Press).
- Johnson, Elaine, Joe Kurcinka in Julie Vikmanis (1989), »From Personnel Administration to Human Resource Management: Changing Visions of the Central Staffing Function«, prispevek, predstavljen na konferenci o upravljanju državnih upravnih dejavnosti: *Kennedy School of Government*, Univerza Harvard, 13. in 14. junij 1989.
- Kelman, Steven (1987), *Making Public Policy* (New York: Basic Books).
- Kelman, Steven (1990), *Procurement and Public Management* (Washington, D. C.: The American Enterprise Institute).
- Kinzie, James (1989), »From Economy and Efficiency to Creating Value: The Central Purchasing Function«, prispevek, predstavljen na konferenci o upravljanju dejavnosti državne uprave: *Kennedy School of Government*, Univerza Harvard, 13. in 14. junij 1989.
- Knight, Frank H. (1935), »The Ethics of Competition«, v: *The Ethics of Competition* (London: G. Allen & Unwin).
- Knight, Frank (1967), *The Economic Organization* (New York: A. M. Kelly).
- Lakoff, George in Mark Johnson (1980), *Metaphors We Live By* (Chicago: University of Chicago Press).
- Lax, David A. in James K. Sebenius (1986), *The Manager as Negotiator* (New York: Free Press).
- Lindblom, Charles E. (1965), *The Intelligence of Democracy* (New York: The Free Press).
- Lindblom, Charles E. (1977), *Politics and Markets* (New York: Basic Books).
- Lindblom, Charles E. (1980), *The Policy-Making Process*, 2. izdaja (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall).
- Mashaw, Jerry in David Harfst (1990), *Regulating the Freedom Machine* (Cambridge, MA: Harvard University Press).
- Marx, Fritz Morstein (ur.) (1959), *Elements of Public Administration*, 2. izdaja (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall).
- Meyer, John in Brian Rowan (1977), »Institucionalizirane organizacije: Formal Structure as Myth and Ceremony«, *American Journal of Sociology* (september), str. 340–363.
- Meyers, Marvin (1960), *The Jacksonian Persuasion* (Stanford, Kalifornija: Stanford University Press).
- Moore, Mark H. (1982), »Notes on the Design of a Curriculum in Public Management«, mimeo,

- Harvard University, John F. Kennedy School of Government.
- Morgan, Gareth (1986), *Images of Organization* (Beverly Hills, Kalifornija: Sage).
- Neustadt, Richard in Harvey Fineberg (1982), *The Epidemic That Never Was* (New York: Vintage Books).
- Ordahl, Stephen (1989), »Managing Internal Services: The Documents Center«, prispevek, predstavljen na konferenci o upravljanju državnih upravnih dejavnosti: Kennedy School of Government, Univerza Harvard, 13. in 14. junij 1989.
- Peters, Thomas J., in Robert H. Waterman, Jr. (1982), *V iskanju odličnosti* (New York: Warner Books).
- Pinke, Judy (1989), »Managing Internal Services: The InterTechnologies Group«, prispevek, predstavljen na konferenci o upravljanju državnih upravnih dejavnosti: Kennedy School of Government, Univerza Harvard, 13. in 14. junij 1989.
- Porter, Michael (1985), *Competitive Advantage* (New York: The Free Press).
- Pressman, Jefferey in Aaron Wildavsky (1973), *Implementation* (Berkeley, Kalifornija: University of California Press).
- Protzman, Ferdinand (1989), »Where Brutality Reigned, the Police Turn Mellow,« *The New York Times* (11. november), str. 6.
- Reich, Robert B. (1983), *The Next American Frontier* (New York: Times Books).
- Short, Lloyd M., in Carl W. Tiller (1942), *The Minnesota Commission of Administration and Finance, 1925–1939* (Minneapolis, Minn.: University of Minnesota Press).
- Smith, Rogers M. (1985), *Liberalism and American Constitutional Law* (Cambridge, MA: Harvard University Press).
- Varley, Pamela, in Michael Barzelay (1987), »Striving Towards Excellence in the State of Minnesota« (Cambridge, Mass.: Case Program, John F. Kennedy School of Government, Harvard University).
- Waldo, Dwight (1948), *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration* (New York: The Ronald Press Company).
- White, Leonard (1933), *Trends in Public Administration* (New York: McGraw Hill).
- Wilson, Woodrow (1887), »The Study of Administration«, *Political Science Quarterly* (junij). Wolin, Sheldon (1960), *Politics and Vision* (Boston, Mass.: Little Brown).
- Zonis, Jeff (1989), »Internal Service Activities«, prispevek, predstavljen na konferenci o upravljanju dejavnosti državne uprave: Kennedy School of Government, Univerza Harvard, 13. in 14. junij 1989.

Od birokracije do rezultatov: ustvarjanje vlade, ki deluje bolje in stane manj

The National Performance Review

Náš cilj je zmanjšati stroške in povečati učinkovitost celotne zvezne vlade ter spremeniti kulturo naše državne birokracije, da se od samozadovoljstva in upravičenosti preusmeri k pobudam in pooblastilom. Celotno nacionalno vladno nameravamo preoblikovati, na novo zasnovati in oživiti.

Predsednik Bill Clinton

Izjava ob napovedi nacionalnega pregleda uspešnosti, 3. marec 1993

Zaupanje javnosti v zvezno vladno še nikoli ni bilo tako nizko. Povprečni Američan meni, da zapravimo 48 centov vsakega davčnega dolarja. Pet od šestih si želi »konstituiranih sprememb« v Washingtonu. Le 20 odstotkov Američanov zaupa zvezni vladi, da bo večino časa ravnala pravilno, pred 30 leti jih je bilo 76 odstotkov.¹ Vsi vemo, zakaj. Napake Washingtona so velike in očitne. Že desetletje primanjkljaj uhaja izpod nadzora. Državni dolg zdaj presega štiri bilijone dolarjev, 16.600 dolarjev na vsakega moškega, žensko in otroka v Ameriki. Toda primanjkljaj je le vrh ledene gore. Američani menijo, da se pod površjem skriva ogromno nevidne porabe. Ministrstvo za obrambo ima v lasti za več kot 40 milijard dolarjev nepotrebnih zalog.²

Služba za notranje prihodke se trudi izterjati milijarde neplačanih računov. Stoletje po tem, ko je industrija zamenjala

kmetijstvo kot glavno dejavnost Amerike, ima ministrstvo za kmetijstvo še vedno več kot 12.000 uradov, v povprečju skoraj štiri na vsako okrožje v državi, ne glede na to, ali gre za podeželsko, mestno ali primestno. Zdi se, da zvezna vlada ne more opustiti zastarelega. Zna dodajati, ne zna pa odvzemati. Vendar pa odpadki niso edini problem. Zvezna vlada ni preprosto v škripcih, ampak je pokvarjena. Neučinkovita ureditev finančne industrije je povzročila propad varčevalnih in posojilnih skladov. Neučinkoviti programi izobraževanja in usposabljanja ogrožajo našo konkurenčno prednost. Neučinkoviti programi socialnega varstva in stanovanjski programi spodkopavajo naše družine in mesta.

Letno porabimo 25 milijard dolarjev za socialno pomoč, 27 milijard dolarjev za bone za hrano in 13 milijard dolarjev za javna stanovanja, vendar vsako leto več Američanov zapade v revščino.³ Za vojno proti drogam porabimo 12 milijard dolarjev na leto, vendar vidimo le malo učinkov. Financiramo 150 različnih programov zaposlovanja in usposabljanja, a povprečen Američan ne ve, kje se lahko zaposli, znanje naše delovne sile pa še bolj zaostaja za znanjem naših tekmecev.⁴ Zdi se, kot da so bili zvezni programi zasnovani tako, da ne delujejo. V resnici jih je le malo »zasnovanih«; zakonodajni postopek jih preprosto izdaja drugega za drugim, leto za letom. Ni čudno, da dve tretjini Američanov na vprašanje, ali vladi vedno uspe kaj pokvariti, odgovori z da.⁵ Če si izposodimo besede iz nedavno izdane knjige *Brookings Institution*, ne trpimo le zaradi proračunskega primanjkljaja, ampak tudi zaradi pomanjkanja uspešnosti.⁶ Strokovnjaki za javno mnenje trdijo, da smo doživeli najglobljo krizo zaupanja v vladno v času našega življenja. V preteklih krizah, na primer v času Watergate ali vietnamske vojne, so Američani dvomili o svojih voditeljih iz moralnih ali ideoloških razlogov. Menili so, da jih vlada vara ali da ne zastopa nji-

Vir: Poročilo nacionalnega pregleda uspešnosti, Od birokracije do rezultatov: (Washington, D. C.: Urad vlade ZDA za tiskanje, september 1993), str. 1–9.

hovich vrednot. Današnja kriza je drugačna: ljudje preprosto menijo, da vlada ne deluje.⁷

V Washingtonu se razprava le redko osredotoča na primanjkljaj uspešnosti. Naši voditelji večino časa porabijo za razprave o političnih vprašanjih. Toda če je vozilo, namenjeno izvajanju politike, pokvarjeno, nas nove politike ne bodo pripeljale nikamor. Če vozilo ne vozi, ni pomembno, kam ga bomo usmerili, saj ne bomo prišli do cilja. Danes osrednje vprašanje, s katerim se soočamo, ni, kaj vlada počne, ampak kako deluje. Porabili smo preveč denarja za programe, ki ne delujejo. Čas je, da naša vlada začne delati za ljudi, da se nauči narediti več z manj in da davkoplačevalce obravnava kot stranke.

Predsednik Clinton je ustanovil Nacionalni pregled uspešnosti, da bi naredil prav to. V tem poročilu podajamo na stotine priporočil za ukrepe, ki bodo, če bodo izvedeni, korenito spremenili način poslovanja zvezne vlade. Z njimi bomo zmanjšali količino odpadkov, odpravili nepotrebno birokracijo, izboljšali storitve za davkoplačevalce ter ustvarili vitkejšo in produktivnejšo vlado. Kot je navedeno v uvodu, lahko v petih letih prihranijo 108 milijard dolarjev, če se tistim, ki jih bosta sprejela predsednik in njegov kabinet, dodajo še tisti, ki jih predlagamo v sprejem Kongresu. Nekatere od teh predlogov lahko uveljavita predsednik in njegov kabinet, za druge pa bodo potrebni zakonodajni ukrepi. Za te spremembe se bomo borili. Odločeni smo ustvariti vlado, ki bo delovala bolje in stala manj.

Zdravilo, hujše od bolezni

Vlada ni edina, ki ima težave. Industrijska doba se je prevesila v informacijsko dobo, zato so se institucije, tako javne kot zasebne, soočile z zastarelostjo. V zadnjem desetletju smo bili priča temeljitemu prestrukturiranju: V osemdesetih letih prejšnjega stoletja so se velike ameriške korporacije na novo izumile, v devetdesetih letih pa se za to trudijo tudi vlade.

V zadnjih letih so se naši nacionalni voditelji na naraščajočo krizo odzvali s tradicionalno medicino. Krivili so birokrate. Zgra-

žali so se nad »goljufijami, zapravljanjem in zlorabami«. Da bi to preprečili, so birokraciji naložili še več nadzora.

Toda zdravilo je postalo nerazločljivo od bolezni. Problem niso leni ali nesposobni ljudje, temveč birokracija in predpisi, ki tako dušijo, da zadušijo vsak kanček ustvarjalnosti. Nihče ne ponudi utaplajočemu se človeku pitja vode. A kljub temu že več kot desetletje dodajamo birokraciji sistemu, ki se že tako ali tako duši v njej.

Zvezna vlada je polna dobrih ljudi, ujetih v slabe sisteme: proračunske sisteme, kadrovske sisteme, sisteme javnih naročil, sisteme finančnega upravljanja, informacijske sisteme. Ko krivimo ljudi in uvajamo več nadzora, sisteme še poslabšujemo. V zadnjih 15 letih je, na primer, Kongres v vsaki agenciji ustanovil neodvisen urad generalnega inšpektorja. Namen je bil izkoreniniti goljufije, zapravljanje in zlorabe. Generalni inšpektorji so zagotovo odkrili pomembne težave. Vendar so, kot smo izvedeli iz pogovora v pogovor, tako ustrahovali zvezne uslužbence, da se mnogi zdaj bojijo vsaj malo odstopati od standardnega operativnega postopka.

Inovacije po svoji naravi seveda zahtevajo odstopanja. Na žalost so mnogi zaposleni zaradi številnih nadzorov preprosto obupali. Vse delajo po predpisih, ne glede na to, ali je to smiselno ali ne. Izpolnjujejo obrazce, ki ne bi smeli biti nikoli ustvarjeni, upoštevajo pravila, ki ne bi smela biti nikoli uvedena, in pripravljajo poročila, ki nimajo nobene namena in jih pogosto niti ne preberejo. V imenu nadzora nad odpadki smo ustvarili ohromljajočo neučinkovitost. Čas je, da najdemo način, kako se znebiti odpadkov in spodbuditi učinkovitost.

Glavni problem: birokracije industrijske dobe v informacijski dobi

Ali je vlada po naravi nesposobna? Nikakor ne. Ali so zvezne agencije polne nesposobnih ljudi? Ne. Problem je veliko globlji: Washington je poln organizacij, oblikovanih za

okolje, ki ne obstaja več; birokracije so tako velike in potratne, da ne morejo več služiti Američanom. Od tridesetih do šestdesetih let prejšnjega stoletja smo zgradili velike, centralizirane birokracije od zgoraj navzdol, da bi opravljale javne zadeve. Njihov vzorec so bile strukture podjetij tistega časa: hierarhične birokracije, v katerih so bile naloge razdeljene na preproste dele, za vsakega je bil odgovoren drug sloj zaposlenih, vsak pa je bil opredeljen s posebnimi pravili in predpisi. Te birokracije so bile zaradi svoje toge skrbni za standardne operativne postopke, vertikalnih verig poveljevanja in standardiziranih storitev stabilne, vendar počasne in okorne. V današnjem svetu hitrih sprememb, bliskovitih informacijskih tehnologij, hude svetovne konkurence in zahtevnih strank pa velike, od zgoraj navzdol usmerjene birokracije, javne ali zasebne, ne delujejo najbolje. Saturn ni voden tako, kot je bil voden General Motors. Intel ni voden tako, kot je bil voden IBM.

Mnoge zvezne organizacije so prav tako monopoli, ki imajo malo spodbud za inovacije ali izboljšave. Zaposleni imajo praktično dosmrtno delovno dobo, ne glede na njihovo uspešnost. Uspeh prinaša le malo nagrad, neuspeh pa le malo kazni. Stranke so v ujetništvu; ne morejo zapustiti sistema kontrole zračnega prometa ali davčne uprave in se naravnost pri konkurentu. Še huje, večina zveznih monopolov prejema svoj denar brez neposrednega prispevka strank. Zato se veliko bolj trudijo, da bi ugodili kongresnim podoborom za proračunska sredstva kot ljudem, ki naj bi jim služili. Davkoplačevalci plačujejo več, kot bi morali, in dobijo slabše storitve.

Politika še povečuje problem. V zelo spolitiziranem svetu Washingtona ni največje tveganje, da bo program slabo deloval, ampak da bo izbruhnil škandal. Škandali so novica na prvih straneh časopisov, medtem ko se običajni neuspehi ignorirajo. Zato se za zmanjševanje tveganja škandala kopičijo nadzorni sistemi, da bi se zmanjšalo tveganje škandala. Proračunski sistem, kadrovski predpisi, postopek javnih naročil, generalni inšpektorji – vsi so zasnovani tako, da pre-

prečujejo najmanjši spodrsrlaj. Predvidevamo, da zaposlenim ne moremo zaupati pri sprejemanju odločitev, zato natančno določimo, kako morajo narediti praktično vse, nato pa jih revidiramo, da bi zagotovili, da so upoštevali vsa pravila. Najmanjše odstopanje povzroči nove predpise in še več revizij.

Kmalu so preprosti postopki preveč zapleteni, da bi jih zaposleni obvladali, zato zaposlimo več proračunskih analitikov, kadrovskih strokovnjakov in uradnikov za javna naročila, da bi stvari delovale. Do takrat je postopek tako birokratski, da najmanjši ukrep traja veliko dlje in stane veliko več, kot bi moral. Za preproste potovalne aranžmaje so potrebni neskončni obrazci in številni podpisi. Za preproste nakupe so potrebni meseci, za večje pa leta. Za rutinsko tiskanje je potrebnih ducat odobritev.

Ta poudarek na postopkih krade vire za pravo delo: služenje strankam. Zvezna vlada porabi milijarde dolarjev za plačevanje ljudi, ki nadzorujejo, preverjajo ali preiskujejo druge nadzornike, osebje na sedežih, uradnike za proračun, kadrovske uradnike, uradnike za javna naročila ter osebje Generalnega računovodskega urada (GAO) in generalnih inšpektorjev.⁸ Seveda ves ta denar ni zapravljen. Vendar je dejanska poraba nedvomno večja, saj neskončni predpisi in plasti nadzora jemljejo čas vsakemu zaposlenemu. Kdo plačuje? Davkoplačevalci.

Poglejmo le en primer, ki ga je na srečanju zveznih uslužbencev v Atlanti povedal podpredsednik Gore. Ko zvezni šerifi zasežejo hiše preprodajalcev drog, jih lahko prodajo in z denarjem pomagajo financirati vojno proti drogam. Da bi hiše prodali, jih morajo vzdrževati v lepem stanju, kar vključuje tudi vzdrževanje pokošanih zelenic.

V Atlanti, je pojasnil uslužbenec, večina organizacij najame najstnike iz soseske, da kosijo trato za 10 dolarjev. Toda predpisi o javnih naročilih zahtevajo, da ameriška maršalska služba vsa dela odda na razpisu, in najstniki iz soseske se ne potegujejo za pogodbe. Zato zvezna vlada plačuje 40 dolarjev za trato profesionalnim podjetjem za urejanje okolice. Predpisi, katerih namen je varčevanje z denarjem, ga zapravljajo, saj

jemljejo odločitve tistim, ki so odgovorni za opravljanje dela. Davkoplačevalci pa izgubijo 30 dolarjev za vsako pokošeno trato.

Kaj bi se zgodilo, če bi šerifi uporabili zdravo pamet in zaposlili najstnike iz soseseke? Nekdo bi to opazil, morda urad v Washingtonu, morda urad generalnega inšpektorja, morda celo GAO. Sledila bi preiskava, ki bi ovirala kariero ali škodovala ugledu. Tako se zvezni uslužbenci hitro naučijo, da je zdrava pamet tvegana, ustvarjalnost pa naravnost nevarna. Spoznajo, da cilj ni doseganje rezultatov, zadovoljstvo strank ali varčevanje z denarjem davkoplačevalcev, temveč izogibanje napakam. Tisti, ki si upajo inovirati, to počnejo tiho. To je morda najbolj žalostno spoznanje tistih, ki so sodelovali pri nacionalnem pregledu uspešnosti: Da, v zvezni vladi obstajajo inovatorji, vendar se mnogi trudijo, da bi bile njihove inovacije tihe. Inovacije po svoji naravi zahtevajo odstopanje od standardnega operativnega postopka. V zvezni vladi takšni odmiki povzročajo posledice. Posledica tega je kultura strahu in resignacije. Da bi preživel, se zaposleni ne izpostavljajo. Odločijo se, da je najvarnejši odgovor v dani situaciji odločen »morda«. Upoštevajo pravila, prelagajo odgovornost in se držijo sklonjenih glav. Razvijejo nekaj, kar je eden od zaposlenih v pogovoru s podpredsednikom Gorom na sestanku ministrstva za veteranske zadeve poimenoval »vladni odnos«.

Rešitev: ustvarjanje podjetniških organizacij

Kako rešiti te težave? Ne bo lahko. O težavah vlade vemo vse, o rešitvah pa le malo. Nacionalni pregled uspešnosti se je začel s pripravo izčrpnega seznama težav. Imeli smo 28-delno poročilo GAO o problemih zveznega upravljanja, ki je bilo objavljeno lani jeseni. Imeli smo serijo GAO High-Risk Series, 17-delno serijo brošur o problematičnih programih in agencijah. Imeli smo poročilo Odbora za vladne operacije predstavnškega doma o slabem upravljanju zveznih organov z naslovom *Upravljanje zvezne vlade: Desetletje propadanja*. Imeli smo tudi 83 zvezkov, v

katerih so bile povzete samo vsebine poročil, ki so jih objavili generalni inšpektorji, Kongresni proračunski urad, agencije in možganski trusti. Na žalost nam je le malo teh študij pomagalo pri oblikovanju rešitev. Le malo preiskovalnih organov je preučilo zgodbe o uspehu organizacije, ki so rešile svoje težave. Brez preučevanja uspeha pa je težko oblikovati prave rešitve. Zvezna vlada je dolga leta preučevala neuspeh in dolga leta je neuspeh vztrajal. Šest od desetih večjih agencij ima programe na seznamu Urada za upravljanje in proračun, kar pomeni, da je pri njih veliko tveganje za nenamensko porabo ali goljufije.

Nacionalni pregled uspešnosti se je svoje naloge lotil drugače. Ne le da smo iskali potencialne prihranke in učinkovitost, iskali smo tudi uspeh. Iskali smo organizacije, ki dajejo rezultate, zadovoljne stranke in povečujejo produktivnost. Iskali smo organizacije, ki so se nenehno učile, uvajale inovacije in se izboljševale. Iskali smo učinkovite, podjetniške javne organizacije. In našli smo jih: v lokalni in državni upravi, v drugih državah in prav tu, v naši zvezni vladi.

V Poveljstvu za bojno letalstvo smo, na primer, našli enote, ki so v petih letih podvojile svojo produktivnost. Zakaj? Ker je poveljstvo povsod merilo uspešnost; eskadrilje in baze so ponosno tekmovalе za najboljše rezultate na področju vzdrževanja, letenja in varnosti; najvišje vodstvo pa je pooblastilo zaposlene, da odpravijo birokracijo in na novo oblikujejo delovne procese. Sistem oskrbe, ki je nekoč zahteval 243 vnosov 22 ljudi v 13 obrazcev, da je en rezervni del prišel v letalo F-15, je bil radikalno poenostavljen in decentraliziran. Ekipе zaposlenih so prihranile milijone dolarjev s tem, da so operacije oskrbe prenesle v prvo linijo, oblikovale lastne urnike letenja in popravljale dele, ki so jih nekoč zavračali.⁹

V Službi za notranje prihodke smo ugotovili, da centri za davčne napovedi tekmujejo za najboljše rezultate v produktivnosti. Uspešnost pri ključnih merilih za storitve za stranke, kot je natančnost odgovorov davkoplačevalcem, se je močno izboljšala. V storitvenem centru Ogden v Utahu, če navedemo le en primer, je bilo več kot 50 »skupin za

izboljšanje produktivnosti«, ki so poenostavljale obrazce in preoblikovale delovne procese. Zaposleni niso samo prihranili več kot 11 milijonov dolarjev, ampak so leta 1992 prejeli tudi predsedniško nagrado za kakovost.¹⁰

Pri gozdarski službi smo našli pilotni projekt v vzhodni regiji 22 zveznih držav, ki je v samo dveh letih povečal produktivnost za 15 odstotkov. Regija je poenostavila svoje proračunske sisteme, odpravila plasti srednjega menedžmenta, za petino zmanjšala število zaposlenih na osrednjem sedežu in pooblastila zaposlene, da sami sprejemajo odločitve. V nacionalnem gozdu Marka Twaina se je na primer čas, potreben za izdajo dovoljenja za pašo, s 30 dni skrajšal na nekaj ur, ker so lahko zaposleni dovoljenja izdajali sami, ne pa da jih obravnavajo v centrali.¹¹

Ugotovili smo, da se na novo izumljajo tudi številne druge vlade, od Avstralije do Velike Britanije, od Singapurja do Švedske, od Nizozemske do Nove Zelandije. Povsod v razvitem svetu so potrebe družb informacijske dobe trčile ob omejitve vlad iz industrijske dobe. Ne glede na stranko in ideologijo so se te vlade odzvale. V Veliki Britaniji so bili na čelu konservativci. Na Novi Zelandiji je laburistična stranka revolucionarno spremenila vlado. V Avstraliji in na Švedskem so tako konservativne kot liberalne stranke sprejele temeljne spremembe. V Združenih državah Amerike smo enak pojav opazili na državni in lokalni ravni. Gibanje za prenovu uprave je tako dvostrankarsko kot široko razširjeno. Ne poganja ga politična ideologija, temveč nujnost. Guvernerji, župani in zakonodajalci obeh strank so prišli do istega zaključka: Vlada je pokvarjena in čas je, da jo popravimo. Kjer smo našli uspeh, smo našli veliko skupnih značilnosti. Na začetku smo jih opredelili v enostranski izjavi o naši zavezanosti. Pri pripravi tega poročila smo te značilnosti strnili v štiri ključna načela.

1. Odpravljanje birokratskih ovir Učinkovite in podjetne vlade odpravljajo birokracijo in prehajajo od sistemov, v katerih so ljudje odgovorni za upoštevanje pravil, k sistemom, v katerih so odgovorni za doseganje rezultatov. Racionalizirajo svoje prora-

čunske in kadrovske sisteme ter sisteme javnih naročil, kar organizacijam omogoča, da uresničujejo svoja poslanstva. Svoje nadzorne sisteme preusmerijo tako, da preprečujejo težave in ne le kaznujejo tiste, ki delajo napake. Odstranijo nepotrebne plasti predpisov, ki zavirajo inovacije. Poleg tega deregulirajo organizacije, katerih financiranje je odvisno od njih, na primer nižje ravni oblasti.

2. Stranke na prvem mestu Učinkovite in podjetne vlade vztrajajo pri zadovoljstvu strank. Pozorno prisluhnejo svojim strankam, uporabljajo ankete, fokusne skupine in podobno. Svoje osnovne dejavnosti prestrukturirajo tako, da izpolnjujejo potrebe strank. Uporabljajo tržno dinamiko, kot sta konkurenca in izbira strank, da ustvarijo spodbude, ki zaposlene spodbujajo k temu, da stranke postavijo na prvo mesto. S »stranko« ne mislimo na »državljana«. Državljan lahko sodeluje pri demokratičnem odločanju, stranka pa ima koristi od določene storitve. Vsi Američani so državljani. Večina jih je tudi strank: poštne službe ZDA, uprave za socialno varnost, ministrstva za veterane, službe za narodne parke in številnih drugih zveznih organizacij. V demokraciji so tako državljani kot stranke pomembni. Vendar pa imajo državljani, ko volijo, le redko veliko možnosti, da vplivajo na ravnanje javnih institucij, ki neposredno vplivajo na njihova življenja: šole, bolnišnice, kmetijske agencije, uradi za socialno varnost. To je žalostna ironija: državljani so lastniki svoje vlade, zasebna podjetja, ki niso v njihovi lasti, pa se veliko bolj trudijo, da bi zadovoljila njihove potrebe.

3. Opolnomočenje zaposlenih za doseganje rezultatov Učinkovite in podjetne vlade z decentralizacijo oblasti preoblikujejo svojo kulturo. Tistim, ki delajo v prvih vrstah, omogočijo, da sami sprejemajo več odločitev in rešujejo več svojih težav. Spodbujajo sodelovanje med delavci in vodstvom, zagotavljajo usposabljanje in druga orodja, ki jih zaposleni potrebujejo za učinkovitost, ter humanizirajo delovno mesto. Odstranjujejo plasti in krepijo vlogo zaposlenih na prvi liniji, hkrati pa so organizacije odgovorne za doseganje rezultatov.

4. Obnovitev osnov: ustvarjanje boljše uprave za manj denarja Učinkovite in podjetne vlade nenehno iščejo načine, kako izboljšati delo vlade in zmanjšati stroške, in sicer s prenovo načina dela ter ponovnim pregledom programov in procesov. Opuščajo zastarelo, odpravljajo podvajanje in ukinjajo privilegije posebnih interesov. Vlagajo v večjo produktivnost s pomočjo posojilnih skladov in dolgoročnih kapital-skih naložb. Za zmanjšanje stroškov uporabljajo napredne tehnologije.

To so temeljna načela, na katerih mora temeljiti prenova zvezne birokracije in okoli katerih smo organizirali svoje ukrepe. Med seboj se ujemajo podobno kot koščki sestavljanke: če manjka eden, ostali izgubijo svojo moč. Če želimo ustvariti organizacije, ki bodo ameriškim davkoplačevalcem zagotavljale dodano vrednost, moramo upoštevati vse štiri. Naš pristop daleč presega odpravljanje konkretnih težav v posameznih agencijah. Posamezna prizadevanja potekajo že več let, vendar niso prinesla tistega, kar zahtevajo Američani. Neuspeh v Washingtonu je zakoreninjen v samih sistemih, s katerimi organiziramo zvezno birokracijo. V zadnjih letih je Kongres prevzel vodilno vlogo pri ponovnem oblikovanju teh sistemov. Leta 1990 je sprejel Zakon o glavnih finančnih uradnikih (*Chief Financial Officers Act*), ki je bil namenjen prenovi sistemov finančnega upravljanja; julija 1993 je sprejel Zakon o uspešnosti in rezultatih vlade (*Government Performance and Results Act*), ki bo uvedel merjenje uspešnosti v celotni zvezni vladi. Upamo, da bomo pod vodstvom Kongresa na novo zasnovali tudi druge osnovne vladne sisteme, kot so proračun, kadri, informacije in javna naročila.

Naš pristop ima veliko skupnega z drugimi filozofijami upravljanja, kot sta upravljanje kakovosti in prenova poslovnih procesov. Vendar so bile te vodstvene discipline razvite za zasebni sektor, kjer so pogoji precej drugačni. V podjetjih je birokracija morda slaba, vendar ni tako dušeca, kot je v državni upravi. V podjetjih tržne spodbude že obstajajo; nikomur jih ni treba izumljati. Vedno delujejo močne spodbude, ki organizacije silijo, da naredijo več z manj.

Podjetja, ki jim ne uspe povečati produktivnosti ali se zapletejo v birokracijo, se skrčijo ali propadejo. Zato doktrine o upravljanju v zasebnem sektorju običajno spregledajo nekatere osrednje probleme vlade: monopole, pomanjkanje končnega rezultata, obsedenost s procesi in ne z rezultati. Zato naš pristop presega metode zasebnega sektorja. Usmerjen je v srce in dušo vlade.

Nacionalni pregled uspešnosti ima tudi nekatere skupne cilje s preteklimi prizadevanji za zmanjšanje stroškov v državni upravi. Vendar naše poslanstvo presega zmanjševanje stroškov. Naš cilj ni zgolj zatraviti zveznega vrta, temveč ustvariti režim, ki bo vrt ohranil brez plevela. Ne gre zgolj za to, da bi obrezali dele vlade, temveč za to, da bi na novo zasnovali način, kako vlada v celoti deluje. Ne gre le za to, da bi ustvarili učinkovitejšo vlado, temveč za to, da bi ustvarili učinkovito vlado. Konec koncev Američani ne želijo vlade, ki bi bila bolj učinkovita. Želijo vlado, ki deluje.

Da bi ljudem zagotovili, kar si želijo, nam ni treba opustiti tradicionalnih vrednot, na katerih temelji demokratično upravljanje, kot so enake možnosti, pravičnost, raznolikost in demokracija. Te vrednote so nam dragocene. Birokracijo si prizadevamo preoblikovati prav zato, ker teh vrednot ne goji. Prepričani smo, da nas tisti, ki se upirajo spremembam zaradi strahu, da bi ogrozili naše demokratične vrednote, obsodijo na vlado, ki s svojimi neuspehi še naprej spodkopava prav te vrednote.

Naša zaveza: dolgoročna naložba v spremembe

To ni prvič, da so se Američani počutili prisiljeni na novo izumiti svojo vlado. Leta 1776 so naši ustanovni očetje zavrnili stari model centralne oblasti, ki je izdajala odredbe, ki so jih morali vsi ubogati. Namesto tega so ustvarili vlado, ki je široko porazdelila moč. Njihova vizija demokracije, ki je državljanom omogočila, da so imeli glas pri upravljanju Združenih držav, je bila leta 1776 neizkušena in nepreverjena. Zahtevala je ogromno zaupanje. Vendar je delovala.

Poznejše generacije so ta poskus demokracije razširile na tiste, ki še niso imeli volilne pravice. Ko se je začelo 20. stoletje, je generacija »naprednjakov«, kot sta bila Teddy Roosevelt in Woodrow Wilson, izumila sodobno birokratsko državo, zasnovano za potrebe nove industrijske družbe. Franklin Roosevelt je poskrbel, da se je razcvetela v polni meri. Rooseveltova napoved o ustanovitvi Odbora za upravo upravljanje iz leta 1937 se zdi, kot da je bila napisana šele včeraj:

Čas je, da naredimo red v naši hiši. Upravno vodenje vlade je treba temeljito prenoviti. Izvršilna struktura vlade je žal zastarela. /.../ Če verjamemo v našo republikansko obliko vlade /.../ se moramo energično in pogumno posvetiti nalogi, da ta vlada postane učinkovita.

Javno upravljanje je skozi stoletja sledilo prevladujoči paradigmi zasebnega upravljanja. Trideseta leta prejšnjega stoletja niso bila izjema. Rooseveltov odbor in dve Hooverjevi komisiji, ki sta mu sledili, so priporočili strukturo, ki je bila v veliki meri podobna strukturi podjetij v Ameriki v tridesetih letih prejšnjega stoletja. Na neki način sta v vlado prenesla model organizacije GM. V osemdesetih letih prejšnjega stoletja je tudi GM priznal, da ta model ni več deloval. Ko je GM ustanovil Saturn, svoj prvi novi oddelek po 67 letih, je sprejel povsem drugačen model. Izbral je svoje najboljše in najspretnейše ter jih prosil, naj ustvarijo bolj podjetniško organizacijo z manj ravnmi, manj pravili in zaposlenimi, ki so pooblaščen, da naredijo vse, kar je potrebno za zadovoljitev stranke. Velike ameriške korporacije so se soočile z zelo realno grožnjo stečaja in revolucionarno spremenile način poslovanja.

Predsednik Clinton namerava storiti enako, ko se sooča z dvojnimi proračunskim primanjkljajem in primanjkljajem uspešnosti, ki spodkopavata zaupanje javnosti v vlado. V pregled uspešnosti ni vključil predvsem zunanjih svetovalcev ali korporativnih strokovnjakov, kot so to počeli prejšnji predsedniki. Namesto tega je za vodenje izbral zvezne uslužbence. Ti so se posvetovali s strokovnjaki iz državne uprave, lokalne uprave in zasebnega sektorja. Toda kot

je podpredsednik Gore vedno znova dejal na svojih srečanjih z zveznimi uslužbenci: »Ljudje, ki delajo najbližje problemu, vedo največ o tem, kako ga rešiti.«

Prizadevanja se niso ustavila niti pri zaposlenih v oddelku za pregled uspešnosti. Predsednik Clinton je od vsakega člana vlade zahteval, naj ustanovi skupino za reinencijo, ki bo preoblikovala njegov ali njen oddelek, in laboratorije za reinencijo, ki naj takoj začnejo eksperimentirati. Od aprila so ljudje po vsej naši vladi s polnim delovnim časom delali na ponovnem izumljanju zvezne birokracije. Postopek ni preprost in ne bo hiter. Nekatere spremembe lahko uvedemo takoj, a tudi če bodo uveljavljena vsa naša priporočila, bomo s prenovo zvezne vlade šele začeli. Naša prizadevanja so le prvi obrok dolgoročne naložbe v spremembo. Vsak strokovnjak, s katerim smo se pogovarjali, nas je opozoril, da spremembe zahtevajo čas. V veliki korporaciji traja preoblikovanje v najboljšem primeru od šest do osem let. V zvezni vladi, ki ima več kot sedemkrat več zaposlenih kot največja ameriška korporacija, bo za zgodovinske spremembe, ki jih predlagamo, nedvomno potrebno več časa.¹²

Na tej poti bomo delali napake. Nekatere reforme bodo uspešne tudi v naših najdrznejših sanjah, druge pa ne. Kot pri vsakem eksperimentalnem procesu bomo morali spremljati rezultate in jih sproti popravljati. Vendar napak ne smemo zamenjevati z neuspehom. Kot sta zapisala Tom Peters in Robert Waterman v knjigi *V iskanju odličnosti*, se organizacija, ki ne dela napak, ne trudi dovolj. Poklicni bejzbolist Babe Ruth, Sultan iz Swata, je 1330-krat zgrešil. S tem poročilom torej začnemo desetletni proces ponovnega izumljanja. Upamo, da v ta proces ne bo vključeno le na tisoče zveznih uslužbencev, ki zdaj delajo v skupinah za reinencijo in v laboratorijih za reinencijo, temveč še na milijone drugih, ki še niso vključeni. Upamo, da bo spremenil navade, kulturo in uspešnost vseh zveznih organizacij. Nekateri bodo rekli, da je naloga prevelika, da se je ne smemo lotiti, ker bomo zagotovo naredili napake, da je ni mogoče opraviti. Vendar nimamo izbire. Naša vlada

je v težavah. Izgubila je smisel za poslanstvo, izgubila je etiko javne službe in, kar je najpomembnejše, izgubila je zaupanje Američanov. V takšnih časih je najnevarnejše, če ne storimo ničesar. Moramo imeti pogum, da vtegamo spremembo.

OPOMBE

- Podatki iz naslednjih virov: »Povprečni Američan ...« Senator William Roth, letnik 138, št. 51, Cong. Rec. (7. april 1992), str. 51; »Pet od šestih Američanov ...« Anketa CBS News, opravljena, 27.–30. maja 1992, objavljena 1. junija 1992; »Le 20 odstotkov ...« anketa ABC News-Washington Post, opravljena 23.–26. aprila 1993, z vprašanjem: »Koliko zaupate vladi v Washingtonu, da bo ravnala pravilno? Ali zaupate vladi, da ravna prav?« (skoraj vedno, večino časa ali le nekaj časa?) Štirje odstotki vprašanih so odgovorili »skoraj vedno«, 16 odstotkov »večinoma«, 74 odstotkov »občasno«, 6 odstotkov pa je odgovorilo »nikoli«; podatek iz leta 1963, raziskava Univerze v Michiganu, naveden v »From Camelot to Clinton: Washington Post (23. avgust 1993), str. 15.
- Generalni računovodski urad ZDA (GAO), HighRisk Series: GAO/HR-93-12 (december 1992).
- Ameriški urad za upravljanje in proračun (OMB), *Budget of the U.S. Government FY 93* (Washington, D. C., 1992) in *Budget of the U.S. Government FY 94* (Washington, D. C., 1993); intervju z uradnikom za proračun Ministrstva za stanovanja in urbani razvoj Herbertom Purcellom, 26. avgusta 1993.
- Ameriški kongres, senat, odbor za odobritve, pododbor za izobraževanje, delo ter zdravstvo in socialne storitve, pričanje Clarence C. Crawforda, ameriški GAO, »Multiple Employment Programs: GAO: »Potrebna je nacionalna strategija usposabljanja za zaposlovanje«, 18. junij 1993.
- Svet za vodenje demokratov, Pot do ponovne uskladitve: *The Democrats and the Perot Vers* (Washington, D. C.: Democratic Leadership Council, julij 1993). Anketar Stanley Greenberg je ljudi vprašal, ali se strinjajo, da »vladi vedno uspe kaj pokvariti«. S tem se je strinjalo 72 odstotkov Perotovih volivcev, 64 odstotkov Clintonovih volivcev in 66 odstotkov Bushevih volivcev.
- John J. Dilulio, Jr., Gerald Garvey in Donald F. Kettl, *Improving Government Performance: An Owner's Manual* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1993), str. 79.
- Daniel Yankelovich, *American Values and Public Policy* (Washington, D. C.: Democratic Leadership Council, 1992), str. 7.
- Spremljajoče poročilo nacionalnega pregleda uspešnosti, Preoblikovanje organizacijskih struktur* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office [GPO], september 1993).
- Jay Finegan, »Four-Star Management«, Inc. (januar 1987): str. 42–51; David Osborne in Ted Gaebler, *Reinventing Government: Kako podjetniški duh spreminja javni sektor* (Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992), str. 255–259; general W. L. Creech, »Leadership and Management-The Present and the Future«, nagovor na simpoziju Armed Services Leadership and Management (11.–14. oktober 1983) (na voljo pri uradu pomočnika obrambnega sekretarja za instalacije, Pentagon, Washington, D. C.).
- Spremljajoče poročilo nacionalnega pregleda uspešnosti, Izboljšanje storitev za stranke* (Washington, D. C.: U. S. GPO, september 1993).
- U. S. Department of Agriculture, Forest Service, Regional Office, *Profile of a Reinvented Government Organization* (Milwaukee, WI, 24. maj 1993); »The U.S. Forest Service: Decentralizacija oblasti,« *Government Executive* (marec 1993): str. 23–24; intervjuji z uradniki gozdarske službe.
- Predsednikov proračun za fiskalno leto 1994 (stran 40) za leto 1994 predvideva 2,1 milijona zveznih delavcev, ki niso poštni uslužbenci, in 1,8 milijona vojaških uslužbencev. Podjetje Manpower, Inc. zaposluje 560.000 ljudi. General Motors jih zaposluje 326.000.

Uporaba meril uspešnosti v postopku oblikovanja zveznega proračuna

Proračunski urad ameriškega Kongresa

Zanimanje za merjenje uspešnosti države in za uporabo teh meritev pri pripravi proračuna ni novo. Izvoljeni uradniki, vladne agencije in drugi zainteresirani posamezniki se že dolgo zanimajo za povezovanje financiranja z rezultati. Vendar je merjenje rezultatov v javnem sektorju težje kot v zasebnem. Uspeha javnih agencij ni mogoče preprosto omejiti na eno (ali celo nekaj) meritev. Nasprotno pa se končni uspeh zasebne družbe pogosto meri z njenim dobičkom. Boj za izboljšanje merjenja uspešnosti javnega sektorja je kljub temu spodbudil številne poskuse vzpostavitve sistemov upravljanja in proračunskega načrtovanja, ki so namenjeni temu cilju.

V zadnjem času so se ponovno pojavila prizadevanja za zakonsko ureditev merjenja uspešnosti v zvezni vladi in za jasnejšo povezavo rezultatov zveznih programov z oblikovanjem proračuna. K tem prizadevanjem je prispevalo več dejavnikov, med drugim uporaba meril uspešnosti v državnih in lokalnih vladah ter potreba po ponovnem razmisleku o prednostnih nalogah v času omejenih javnih sredstev. Poleg tega je zanimanje za to temo povečal tudi širok sprejem nedavne knjige o uspešnosti vlad, ki je vključevala številne »zgodbe o uspehu« iz državnih in lokalnih oblasti.¹ V teku je več zveznih pobud v zvezi z merjenjem uspešnosti, vključno z izvajanjem reform zveznega finančnega upravljanja (kot je zakon o glavnih finančnih uradnikih), uvedbo zakonodaje, ki nalaga razširjeno uporabo meril uspešnosti in vred-

notenjem dejavnosti izvršilne veje oblasti, ki ga usklajuje podpredsednik Albert Gore.²

Ukrepi uspešnosti imajo lahko v proračunskem procesu več različnih vlog, med drugim vlogo pri dodeljevanju sredstev, finančnem upravljanju in finančnem poročanju. Ukrepi uspešnosti se lahko uporabljajo tudi za številne neproračunske namene. Uporabljajo se lahko, na primer, za motiviranje zaposlenih, da bi izboljšali svojo uspešnost ali produktivnost, ali za druge splošne namene upravljanja. Te uporabe so večino- ma zunaj obsega tega poročila, ki se osredotoča skoraj izključno na posledice merjenja uspešnosti za proračunski postopek.

Merjenje uspešnosti v javnem sektorju

Merila uspešnosti se v javnem in zasebnem sektorju razlikujejo. V organizacijah zasebnega sektorja je običajno dogovorjeno merilo uspešnosti za organizacijo kot celoto, in sicer dobiček. Večja kot je dobičkonosnost zasebnega podjetja, boljše je njegovo poslovanje. Za javne agencije takšnega dogovorjenega merila uspešnosti ni. Številne vladne storitve so vzpostavljene, ker se zdi, da trg daje napačne cenovne signale, bodisi zaradi zunanjih učinkov bodisi zato, ker ima storitev značilnosti javne dobrine.³ V primeru javnih programov torej »cene« ne določa trg in »dobiček« ni ustrezno merilo. Uspešnost je treba presojati glede na namen, zaradi katerega javni program obstaja. Ta namen se od programa do programa razlikuje, lahko pa se celo pojavijo nesoglasja glede natančne narave poslanstva programa. Zato je javnim agencijam težko natančno določiti, kaj poskušajo doseči. Pravzaprav so se javne agencije običajno osredotočile na merila vložka in izloška na porabljena sredstva in opravljene dejavnosti. Poudarek na uspešnosti zahteva več meritev izidov širših rezultatov, ki so doseženi zaradi dejavnosti agencije. Razlike med merjenjem uspešnosti javnega

Vir: Kongresni proračunski urad ZDA, *Using Performance Measures in the Federal Budget Process*, julij 1993, str. 1–9.

in zasebnega sektorja so manj jasne na ravni podorganizacij. Težave pri merjenju uspešnosti dejavnosti, kot so na primer upravljanje osebja ali raziskave in razvoj, imajo tako subjekti v zasebnem kot v javnem sektorju.

Na splošno so merila uspešnosti v javnem sektorju bolj subjektivna kot merila v zasebnem sektorju. Zaradi te subjektivnosti so se razvile bolj posredne metode za merjenje vrednosti in rezultatov zveznih programov (na primer analiza koristi in stroškov), ki poskušajo v javnem sektorju najti merilo, ki bi bilo analogno merilu dobička. Poleg tega je treba ukrepe pogosto razviti na ravni podorganizacij; ti so pogosto precej subjektivni tako za zasebne kot za javne organizacije. V javnem sektorju morajo uradniki, ki želijo meriti uspešnost programa, določiti cilje vladne dejavnosti in nato razviti merila za ugotavljanje, kako dobro se ta namen uresničuje. Oboje je težka naloga.

Določanje ciljev

Spodobnost merjenja uspešnosti je neločljivo povezana z navedbo, kaj želi agencija ali program doseči. Razjasniti te cilje je za agencije v javnem sektorju veliko težje kot za zasebne družbe. Agencije v javnem sektorju delujejo v okolju, v katerem se morajo običajno odzivati na številne akterje, vključno z zakonodajnimi organi, izvoljenimi izvršilnimi organi in splošno javnostjo. Vsi ti akterji se ne strinjajo s cilji agencije ali programa. Pogosto se, na primer, ne strinjajo o tem, ali je treba program upravljati tako, da se spodbuja učinkovitost (čim manjši stroški na enoto proizvoda) kot glavni cilj, ali pa mora delovati predvsem tako, da se čim večjemu številu državljanov zagotovi enak dostop do storitev, pri čemer so stroški drugotnega pomena. Oba cilja sta legitimna, vendar si pogosto nasprotujeta.

Na primer, agencija za množični prevoz, ki poudarja učinkovitost kot primarno vrednoto, bi izvajala le tiste avtobusne linije, na katerih se s prevozninami pokrijejo stroški obratovanja linije. Če bi ta ista agencija poudarjala dostop do storitev kot primarni cilj, bi bile linije vodene tako, da bi avtobusne storitve zagotavljale čim večjemu številu

prebivalcev, ne glede na stroške. Da bi ocenili uspešnost, bi morali vedeti, kateri od obeh ciljev je najbolj cenjen (učinkovitost ali dostopnost). Tudi v zasebnem sektorju je kompleksnih več rezultatov storitev. Toda cene, ki odražajo izbiro potrošnika in stroške, jih pogosto združujejo v eno samo merilo: dobiček. To enotno merilo, na katero se lahko delničarji ali menedžerji obrnejo, da bi ocenili uspešnost subjekta kot celote, nima analogije v javnem sektorju.

Določitev meril uspešnosti

Določitev ciljev je običajno le prvi korak. Naslednji korak je oblikovanje meritev, ki oblikovalcem politike in vodjem zagotavljajo informacije, na podlagi katerih lahko ocenijo napredek pri doseganju dogovorjenih ciljev. Čeprav številne vladne agencije zbirajo veliko podatkov, so ti podatki običajno osredotočeni na dejavnosti agencije in ne na njene rezultate ali širše družbene posledice. Agencije običajno uporabljajo merila vložkov in izločkov, čeprav bi bili pri vrednotenju programov bolj smiselni ukrepi rezultatov in učinkov.

Vložki predstavljajo vire, ki se porabijo za delovanje vladnega programa; na koncu se uporabijo za zaposlovanje osebja, gradnjo objektov, sklepanje pogodb za storitve itd. Vložke je preprosto izmeriti, običajno v dolarjih. Potrebni so za doseganje ciljev, vendar vprašanje, koliko vložkov je potrebnih, običajno ostane brez odgovora.

Rezultati so rezultati neposrednih dejavnosti agencije. Čeprav ti izločki morda ne zadostujejo, da bi agencija dosegla svoje cilje, so pogosto nujni, da bi jih dosegla. Ta merila izločkov se včasih imenujejo tudi merila dejavnosti, delovne obremenitve ali procesov. V nasprotju z vložki je rezultate pogosto nemogoče pretvoriti v dolarje, saj za večino vladnih dejavnosti ni trgov.

Rezultati predstavljajo širše cilje agencije. Merjenje izidov mora biti povezano s tem, v kolikšni meri imajo dejavnosti (izločki) agencije predviden učinek. To pomeni, da se ne osredotočajo le na opravljeno delo, temveč tudi na rezultate tega dela. Merjenje rezultatov lahko zajema dejav-

nosti, ki so večinoma pod nadzorom vodij programov, lahko pa zajema še širši nabor ukrepov (pogosto imenovanih ukrepi vpliva), ki predstavljajo rezultate, na katere agencija lahko vpliva, vendar jih ne doseže sama. Najpomembnejša razlika, ki je poudarjena v tej študiji, je razlika med merjenjem izločkov in rezultatov. Pogosto ju zamenjujemo, vendar je razumevanje razlike ključno za razumevanje izzivov in morebitnih koristi merjenja vladne uspešnosti. To razlikovanje je pogosto najbolj jasno, ko obravnavamo posebne ukrepe, povezane s posameznimi vladnimi dejavnostmi (glej okvir 1).

Ovire pri merjenju uspešnosti zveznih organov

Vsekakor je zaželeno, da se določijo cilji programa, nato pa se pripravijo meritve ali druge strategije za ugotavljanje, kako dobro se ti cilji uresničujejo. Vendar to ni nujno preprosto. Pri vseh organizacijah, vključno z agencijami javnega sektorja na splošno in zlasti zveznimi agencijami, obstajajo ovire za boljše merjenje uspešnosti. Te ovire vključujejo težave pri doseganju soglasja o ciljih in prednostnih nalogah, zapletenost razvoja meril rezultatov za vladne programe, naravo dejavnosti, s katerimi se ukvarja zvezna vlada, in spodbude za udeležence v procesu, da ovirajo poročanje o veljavnih merilih uspešnosti.

Opredelitev ciljev

Ker so cilji v javnem sektorju odprti za razpravo in razlago, je ena od največjih ovir pri merjenju uspešnosti v javnem sektorju dogovor med Kongresom ali izvršilno vejo oblasti in znotraj nje ter z drugimi pomembnimi akterji o tem, kakšni so cilji agencije. Program ima lahko tudi več ciljev, vendar lahko pride do nesoglasij glede njihove relativne pomembnosti. Tak primer je vesoljska postaja. Nekateri menijo, da je njen cilj zmožnost vzdrževanja orbite s človeško posadko za daljše časovno obdobje, kar bi omogočilo preboj v znanstvenih raziskavah. Drugi pa bi lahko menili, da

je glavni cilj vesoljske postaje vojaški in ne znanstveni. Spet drugi bi se lahko osredotočili na ustvarjanje delovnih mest v vesoljski industriji.

Ceprav je doseganje soglasja težavno, je bistven korak pri razvoju smiselnega sistema za merjenje uspešnosti. Nemogoče je oblikovati sisteme za merjenje uspešnosti programov v javnem sektorju, ne da bi jasno razumeli, kaj želi program doseči. Če ciljev programa ni mogoče določiti, bodo merila uspešnosti vedno dvomna, če ne celo nepotrebna. Pravzaprav lahko razvijanje soglasja, potrebnega za sprejetje zakonodaje, ovira dogovor o ciljih, saj spodbuja več ciljev, ki so slabo opredeljeni.

Težave pri razvoju meril rezultatov programa

Številni organi se osredotočajo na merjenje delovne obremenitve ali dejavnosti, saj je (tudi kadar je mogoče doseči dogovor o ciljih organa) pogosto težko razviti merila za končne rezultate programa. Meritve rezultatov je še posebej težko obravnavati, ker je težko najti sprejemljive mere za doseganje ciljev politike, ki so pod nadzorom vodij programov. Na primer, končni cilj programa usposabljanja za delo je lahko zmanjšanje dolgoročne brezposelnosti z zagotavljanjem delovnih spretnosti. Ker na brezposelnost vplivajo številni drugi dejavniki, je zelo težko določiti učinek politike ali programa. Zato je morda potrebno merilo neke vmesne dejavnosti (tj. dejavnosti, ki je pod nadzorom vodij programa). V primeru programa usposabljanja se takšni ukrepi običajno osredotočajo na to, koliko udeležencev programa se zaposli. Ker pa to merilo ni neposredno povezano z učinkom programa na dolgoročno brezposelnost, bo tovrstno merilo nujno nepopolno. Na rezultate vplivajo številni učinki, na katere snovalci programov in vodje agencij nimajo vpliva. Na primer, državljani včasih pomagajo pri izvajanju vladnih storitev. To se pogosto imenuje »soustvarjanje« in vključuje dejavnosti, kot sta sodelovanje v organizacijah staršev in učiteljev ter recikliranje odpadnih izdelkov. Če ti dejavniki,

| POLJE 1 |

*Rezultat ali izid?**Primeri meril uspešnosti za vladne programe*

Ena najtežjih nalog pri merjenju uspešnosti države je določitev terminologije. Koncept vložkov je dokaj lahko razumeti in ti ukrepi se od programa do programa ne razlikujejo veliko. Na splošno vložki predstavljajo surovine, kot so osebje, gradbeni material in pisarniška oprema, ki se uporabljajo pri izvajanju vladnih storitev. Precej več nejasnosti je med izločki in rezultati. Na splošno velja, da mora ocena, če jo želimo uvrstiti med meritve rezultatov, predstaviti informacije, ki oblikovalcu politike omogočajo, da ugotovi, kako dobro določen program deluje glede na svoje cilje. Meritve rezultatov pa se osredotočajo na količino opravljenega dela ali na kakovost postopkov, ki se uporabljajo za opravljanje tega dela.

Včasih se rezultati obravnavajo kot cilji sami po sebi. Vendar se vprašanje, koliko dela je opravljenega, pogosto razlikuje od vprašanja, ali se z delom dosega določen namen. Če je namen merjenja uspešnosti ocenjevanje rezultatov, ki jih je dosegel program, so zato meritve rezultatov boljše od meritev izločkov. Pomen razlikovanja med izhodom in rezultatom je najbolje prikazati s primeri ukrepov iz več različnih vladnih programov (glej preglednico). Merjenje uspešnosti v javnem sektorju pogosto obravnava vložke in izločke, redkeje pa rezultate. Večino trenutne podpore merjenju uspešnosti dajejo tisti, ki želijo preiti od merjenja vložkov in izločkov k merjenju rezultatov.

Primeri merjenja rezultatov in izidov za izbrane programe

MERILO IZHODIŠČA	MERITVE REZULTATOV
Osnovno in srednješolsko izobraževanje	
Dnevi/študent	Rezultati testov
Študenti diplomanti	Odstotek zaposlenih diplomantov
Stopnja osipa	
Bolnišnice	
Dnevi/pacient	Stopnja smrtnosti
Povprečni čas bivanja	Rezultati ankete o bolnikih
Sprejemi	Stopnje ponovnih sprejemov
Masovni tranzit	
Prevoženi kilometri	Oskrbljeno prebivalstvo (v odstotkih)
Število potnikov	Pozna potovanja (v odstotkih)
Policija	
Ure patrulje	Število rešenih primerov
Preiskani zločini	Čas odzivnosti
Število aretacij	Zadovoljstvo prebivalcev
Programi javne blaginje	
Število prošenj	Prošnje rešene v 45 dneh
Delež pomoči	Stopnje napak pri plačilih
Vzdrževanje cest	
Število obnovljenih milj	Število izboljšanih milj na voznem pasu (v odstotkih)

ki so zunaj javnih agencij, lahko vplivajo na rezultate, bo neposredna »proizvodnja« agencije napačno prikazala učinek njenih politik. Zaradi težav pri ugotavljanju vzrokov za rezultate nekateri zagovarjajo stališče, da bi se morala vlada osredotočiti le na rezultate.⁴ Ali je to praktično, je morda odvisno od tega, koliko dejavnikov je zunaj nadzora vodij programov in ali jih je mogoče opredeliti in nadzorovati. Tudi kadar rezultati niso merilo uspešnosti programa, so lahko pomembni kot kazalniki širših družbenih trendov.

Pri tem lahko pride do težavne napetosti med zanesljivostjo meritev rezultatov in ustreznostjo meritev izidov. Po eni strani so najbolj smiselni ukrepi uspešnosti programa tisti, ki dajejo odgovore na vprašanje: Kako dobro je program rešil določen družbeni problem ali dosegel širši družbeni ali politični cilj? Po drugi strani pa je najlažje zanesljivo odgovoriti na naslednje vprašanje: Kaj je agencija naredila? Ta merila dejavnosti so bistvena za ocenjevanje uspešnosti programa. Toda če ni jasna natančna povezava med dejavnostmi agencije in rezultati programa, merjenje dejavnosti nikoli ne bo omogočilo popolnega razumevanja resničnih rezultatov programa.

Tudi če bi bilo mogoče najti razumne mere za rezultate programa, kako bi vedeli, ali je cilj, ki se meri, ustrezen? Razmislite o primeru, v katerem se zvezna subvencija zagotavlja veliki skupini ljudi, namesto da bi bila namenjena posameznikom na podlagi potreb. Če bi merili, kako učinkovito je zagotavljanje subvencije in kako zadovoljni so prejemniki, bi lahko ugotovili, kako dobro je program dosegel svoje cilje. To nam ne bi povedalo, ali bi alternativna zasnova programa (v kateri bi na primer ciljna skupina zaslužnih prejemnikov prejela neposredno denarno plačilo, medtem ko ga drugi ne bi prejeli) lahko zagotovila boljšo porabo družbenih sredstev. Brez razmisleka o tem, ali so cilji javnih programov ustrezni, lahko merila uspešnosti močno zavedejo nosilce odločanja. To je pri javnih programih lahko težava, saj se zakonodajni organi (vključno s Kongresom) lahko izogibajo pojasnjeva-

nju posebnih namenov vladnega programa, da bi pridobili dovolj glasov zakonodajalcev za njegovo odobritev.

Zvezne dejavnosti so raznolike in jih je pogosto težko meriti

Zvezna vlada opravlja veliko različnih dejavnosti, pri čemer se pri merjenju uspešnosti pojavljajo različni izzivi. Obstaja več klasifikacij vladnih dejavnosti, vendar je uporabna klasifikacija vključena v *Proračun vlade Združenih držav Amerike: Fiskalno leto 1994*. Ta klasifikacija primerja izdatke zvezne vlade v petih kategorijah: neposredna plačila dajatev posameznikom (46 odstotkov ocenjenih izdatkov za fiskalno leto 1993); nacionalna obramba (20 odstotkov); subvencije zveznim državam in lokalnim skupnostim (15 odstotkov); neto obresti (14 odstotkov); in druge zvezne dejavnosti, vključno z zavarovanjem vlog (7 odstotkov). Od teh kategorij se zdijo le neto obresti popolnoma neprimerne za merjenje uspešnosti. Značilnosti programov v vseh drugih kategorijah pa kažejo, da bi bile za merjenje njihove uspešnosti potrebne zelo različne strategije.

Neposredna plačila za posameznike uporabljajo predvsem trije programi: socialna varnost, Medicare in Medicaid. Ti programi strankam zagotavljajo storitve, zato bi se naloga razvoja ukrepov uspešnosti verjetno osredotočila na kakovost, s katero se te storitve zagotavljajo, in na zadovoljstvo tistih, ki jih prejema. Merila uspešnosti v programu socialne varnosti bi na primer vključevala pravočasnost izdaje čekov in stopnjo napak pri čeki (ali so jih prejeli pravi prejemniki). Za ugotavljanje kakovosti neposrednih storitev so koristne tudi ankete o zadovoljstvu strank.

Nacionalna obramba je še posebej težavno področje, za katero je treba razviti merila končne uspešnosti, morda zato, ker je skoraj nemogoče ugotoviti, ali je bil cilj nacionalne obrambe dosežen, ne da bi prišlo do vojaškega spopada. Merjenje dodatno otežuje koncept, kot trdijo nekateri, da namen obrambe ni zmagovanje v vojnah, temveč njihovo preprečevanje. Zato se številna merila uspešnosti nacionalne obram-

be pogosto osredotočajo na kakovost in pripravljenost vojaških sil ob predpostavki, da lahko dobro usposobljena in ustrezno izurjena vojska najbolje doseže cilje, ki so v danem trenutku najpomembnejši.

Nepovratna sredstva za države in občine se razlikujejo po namenu in obliki: nekatera so razdeljena po formuli, druga pa po presoji agencije, ki jih dodeljuje. Zaradi načina upravljanja pa je težko meriti uspešnost teh programov. Številni programi zveznih donacij se upravljajo na državni ali lokalni ravni, kar pomeni, da je njihov uspeh le delno pod zveznim nadzorom. Določanje uspešnosti teh programov zato vključuje razumevanje narave njihovega upravljanja v Washingtonu in na ravni prejemnikov ter njihovih ciljev in namenov.

Druge zvezne dejavnosti zajemajo široko paleto vladnih dejavnosti, vključno z izvrševanjem zakonodaje, osrednjim upravljanjem in administracijo ter regulativnimi dejavnostmi. Ugotavljanje uspešnosti je zelo odvisno od posebne narave dejavnosti. Pri kazenskem pregonu lahko merila uspešnosti vključujejo odstotek rešenih kaznivih dejanj. Pri agenciji, kot je služba za notranje prihodke, se lahko merjenje osredotoča na zbrane dolarje ali obseg izpolnjevanja obveznosti davkoplačevalcev. Pri regulativni dejavnosti je uspeh v veliki meri odvisen od spremljajočih regulativnih dejavnosti državnih in lokalnih oblasti ter od odziva reguliranih organizacij. Zato je težko povezati zvezne ukrepe in končne rezultate.

Glavna točka je, da se enostavnost, s katero je mogoče razviti merila uspešnosti, in zmožnost teh meritev za obveščanje nosilcev odločanja razlikujeta od programa do programa. Na splošno je razvoj meril uspešnosti (ali vsaj zadovoljstva) morda lažji za programe, pri katerih obstaja neposredna interakcija med zvezno vlado in nekim prejemnikom vladnih storitev, kot za programe, pri katerih so cilji manj jasni (kot je nacionalna obramba) ali pri katerih je doseganje nadzorovano s številnimi različnimi dejavniki (kot so subvencije državnim in lokalnim vladam). V praksi zvezne vlade ne smemo

obravnavati kot monolitne enote, kar pomeni, da za vse probleme obstajajo podobne rešitve. Namesto tega je treba pri iskanju ukrepov uspešnosti upoštevati posamezne dejavnosti.

Morebitno oviranje s strani udeležencev

Ljudje, ki običajno pripravljajo ali uporabljajo podatke o uspešnosti, so lahko motivirani, da o njih napačno poročajo ali sploh ne poročajo. Če zvezni uslužbenci ali vodje agencij menijo, da bi se podatki o uspešnosti lahko uporabili za njihovo kaznovanje, lahko merijo le tiste stvari, ki bodo ugodno vplivale na njihove dejavnosti. Poleg tega se lahko prosilci ali prejemniki podatkov o uspešnosti osredotočijo na ukrepe, ki bodo podprli vnaprej določena politična stališča. Prizadevanje za opredelitev ustreznih ukrepov in spremljanje poročanja podatkov o uspešnosti je zato lahko ključnega pomena za uspeh vsakega merjenja uspešnosti. Oviranje meritev uspešnosti je manj verjetno uspešno v primerih, ko se spremljata natančnost in ustreznost meritev.

Kako lahko merjenje uspešnosti vpliva na proračunski proces?

Številna prizadevanja za izboljšanje merjenja uspešnosti se osredotočajo na proračunski postopek. Reforme, kot sta sistem načrtovanja, programiranja in proračuna v šestdesetih letih prejšnjega stoletja in ničelni proračun v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, so poudarjale možnost, da proračunske odločitve bolj jasno temeljijo na želenih rezultatih. V zadnjem času Kongres s sprejetjem zakona o glavnih finančnih uradnikih in zakonodaje o merjenju uspešnosti ponovno obravnava vprašanje uporabe meril uspešnosti v proračunskem procesu.⁵

Povezovanje ukrepov uspešnosti s proračunom ima tri možne prednosti. Prva je možnost uporabe proračuna, ki temelji na uspešnosti. To pomeni, da bi lahko tradicionalne proračune po postavkah nadomestili s sistemom, ki bi vodjem programov omogočal večjo prožnost pri upravljanju virov, hkrati pa bi bili odgovorni za dose-

ganje rezultatov programa. To je cilj mnogih, ki zagovarjajo merjenje uspešnosti kot orodje, ki lahko spremeni zvezni proračunski postopek. Drugič, tudi če to ne vpliva na odločitve o dodeljevanju sredstev na ravni celotne vlade, so lahko meritve za agencije dragocene za izboljšanje njihovega upravljanja določene ravni sredstev, ne glede na to, ali njihova uporaba povzroči pomemben premik sredstev z enega programa ali agencije na drugega. Tretjič, vlada ali posamezne agencije lahko uporabijo ukrepe uspešnosti za poročanje o svojih dosežkih.

Dodelitev sredstev

Predsednik in Kongres bi lahko uporabljala informacije o uspešnosti pri sprejemanju odločitev o tem, kako dodeliti omejena sredstva med konkurenčne prednostne naloge. Zanju so ukrepi uspešnosti najbolj koristni, če lahko pomagajo pri določanju, koliko denarja je treba porabiti za različne namene vlade: programe zdravstvenega varstva, nacionalno obrambo, urejanje okolja in tako naprej. Idealno bi bilo, če bi pri teh odločitvah pomagala boljša pričakovanja o tem, kaj bi se kupilo z novim dolarjem za nacionalno obrambo v primerjavi s porabo istega dolarja za kakšno drugo dejavnost, na primer za raziskave na Nacionalnem inštitutu za zdravje.

Uporaba meritev rezultatov za dodeljevanje sredstev je precejšen odmik od načina, ki ga večina opazovalcev opisuje pri sedanjem postopku dodeljevanja proračunskih sredstev. Oblikovalci politik se trenutno osredotočajo na vložke (ki jih običajno predstavljajo postavke agencij) in na minimalne spremembe teh vložkov iz leta v leto. Seveda morajo upoštevati tudi koristi, vendar so te ocene koristi manj formalne in celovite kot ocene stroškov. Ta sistem, osredotočen na vložke, se bistveno razlikuje od sistema, ki bi se osredotočil na kompromise med rezultati programov agencij in ne na prilagajanje tradicionalnih proračunskih postavk. Oba načina proračunskega načrtovanja pomenita bistveno različna poudarka; proračun po postavkah se osredoto-

ča skoraj izključno na to, koliko denarja se porabi, proračun, ki temelji na uspešnosti, pa bi se osredotočil na različne ravni rezultatov programov, ki bi lahko spremljali različne ravni financiranja.

Vendar je uporaba meril uspešnosti za dodeljevanje sredstev težavna. Prvič, ne le da je težko razviti ukrepe, ki temeljijo na rezultatih za vladne programe, temveč je skoraj nemogoče določiti skupne imenovalce uspešnosti med vladnimi dejavnostmi. Na primer, merila uspešnosti na področju zdravstva se razlikujejo od meril na področju obrambe. Uporaba meril uspešnosti za dodeljevanje sredstev zahteva znanje o tem, kako primerjati merila za ti dve dejavnosti na način, ki bi omogočal sprejemanje kompromisov med obema dejavnostma. Vendar so kompromisi med vladnimi dejavnostmi skoraj izključno odvisni od zaznane potrebe in prednosti vladnih ukrepov. Merila uspešnosti lahko pomagajo pri teh odločitvah z določitvijo prave ravni potreb, vendar pa ne morejo povedati nosilcem odločanja, koliko naj zagotovijo za eno dejavnost na račun druge. Politika v najboljšem pomenu besede ima pomembno in legitimno vlogo pri proračunskih odločitvah, tudi kadar obstajajo ukrepi za merjenje rezultatov.

Drugič, odnos med uspešnostjo in proračunom ni preprost. Slabi rezultati so lahko posledica težavnosti obravnavanega problema in ne pomanjkljivosti pri oblikovanju ali upravljanju programa. Dejansko lahko neustrezno financiranje programa povzroči slabo uspešnost, kar bi vodilo k sklepu, da bi morali programi s slabimi rezultati dobiti več sredstev, agencijam, ki dosegajo svoje cilje, pa se sredstva ne bi smela povečati.

Čeprav ni mogoče pričakovati, da bi ukrepi uspešnosti določali višino sredstev, namenjenih eni agenciji ali programu v primerjavi z drugim, lahko zagotavljajo koristne informacije za nosilce odločanja. Če bi na primer oblikovalci politik lahko pridobili informacije o povezavi med določeno ravno sredstev in določeno ravno rezultatov programa, bi se lahko odločili za zagotovitev večjega proračuna le, če bi ocenili, da je dodatno izboljšanje rezultatov vredno doda-

tnih izdatkov. Na ta način lahko ukrepi za uspešnost obveščajo proračunski postopek, ne da bi narekovali proračunske rezultate. Pri proračunu, ki temelji na uspešnosti, gre torej za preoblikovanje razprave o dodeljevanju sredstev, ki se zdaj osredotoča na vložke (dolarje, osebe itd.), v razpravo, ki se osredotoča na rezultate. Ta sprememba usmeritve ne pomeni in tudi ne namerava izločiti politike iz procesa.

Upravljanje notranjih virov agencije

Dodeljevanje sredstev na ravni države ni edina možna funkcija merjenja uspešnosti. Boljše merjenje uspešnosti je koristno tudi brez povezave med merjenjem uspešnosti in dodeljevanjem sredstev v proračunu. Za agencije je lahko merjenje koristno za izboljšanje uporabe določene ravni sredstev, tudi če ne povzroči znatnega prenosa sredstev z enega programa na drugega ali z ene agencije na drugo. Na primer, agencija, ki je organizirana geografsko, lahko z merjenjem uspešnosti usmeri sredstva v tiste regije, kjer je delovna obremenitev največja ali kjer so težave najbolj pereče. Podenote agencije lahko izboljšajo uspešnost, če so delavci bolj motivirani, ko vodstvo točkuje in ocenjuje njihova prizadevanja. Poleg tega se lahko razvijejo povezave med merjenjem uspešnosti organizacije in posameznika, kot so predlagali zagovorniki tako imenovanih sistemov plačila za uspešnost.

Finančno poročanje

Merila uspešnosti se lahko uporabljajo tudi za poročanje izvoljenim uradnikom in nosilcem odločanja o rezultatih vladnih dejavnosti. Na državni in lokalni ravni je Odbor za vladne računovodske standarde pozval k poročanju o storitvenih prizadevanjih in dosežkih (SEA). Pobuda SEA spodbuja državne in lokalne oblasti, da v svoja letna finančna poročila vključijo izjave o rezultatih storitev. Na zvezni ravni naj bi se zakon o finančnih direktorjih in Svetovalni odbor za zvezne računovodske standarde (FASAB) osredotočila na uporabo meril uspešnosti za finančno poročanje. Zakon o

finančnih direktorjih, na primer, od finančnih direktorjev agencij zahteva, da razvijejo »sistematične ukrepe uspešnosti« za programe v svojih agencijah. Čeprav je FASAB zadolžen predvsem za razvoj skupnih standardov za finančno poročanje, se je v nekaterih razpravah odbora razpravljalo tudi o potrebi po merilih uspešnosti.

Zaključek

Večji poudarek na merjenju uspešnosti, usmerjenem v rezultate, v državni upravi je izziv. Še večji izziv je oblikovanje proračuna, ki temelji na uspešnosti. Glede na zgoraj obravnavane ovire in težave je morda presenetljivo odkriti, da se merjenje uspešnosti uporablja za vplivanje na pripravo državnega proračuna. Poleg tega so vrzeli med sedanjo prakso (sestavljanje proračuna po postavkah) in proračunom, ki temelji na uspešnosti, precejšnje. Kratkoročno je bolj verjetno, da bi lahko merjenje uspešnosti nekoliko vplivalo na finančno poročanje ali na upravljanje notranjih virov agencij.

Vendar je treba ta vtis potrditi. Za vpogled v prakso in možnosti merjenja uspešnosti se lahko obrnemo na več področij. Številni zagovorniki sprejetja na uspešnosti temelječega proračuna v zvezni vladi namreč poročajo, da je bil ta uspešen v zveznih državah, lokalnih vladah in drugih državah. Razumevanje tega, kaj so ta prizadevanja dosegla in česa ne, lahko pomaga pri ocenjevanju možnosti, da bi na uspešnosti temelječe proračunsko načrtovanje trajno vplivalo na dodeljevanje sredstev v zvezni vladi. Poleg tega je zvezna vlada sprejela proračunske sisteme, katerih namen je bil povezati učinkovitost zveznih programov z dodeljevanjem sredstev. Poleg tega imajo zvezne agencije zelo različne izkušnje in zmožnosti za merjenje uspešnosti. Zato lahko pregled preteklih in sedanjih praks merjenja uspešnosti pomaga odkriti, kaj zvezne izkušnje in izkušnje drugih vlad kažejo na možnost merjenja uspešnosti zdaj v zvezni vladi.

OPOMBE

1. David Osborne in Ted Gaebler, *Reinventing Government* (Reading, Mass.: AddisonWesley, 1992).
2. Zakon o glavnih finančnih uradnikih (Chief Financial Officers Act, P.L. 101576) je bil sprejet v 101. Kongresu. Z njim so bili v 23 zveznih agencijah ustanovljeni glavni finančni direktorji (Chief Financial Officer CFO), ki naj bi se osredotočili na finančno odgovornost.
3. Eksternalije in javne dobrine so bistveni koncepti ekonomije blaginje.
Eksternalije so stroški ali koristi, ki jih ima družba kot celota, vendar niso upoštevani v tržni transakciji za določeno dobrino. Javne dobrine imajo dve značilnosti, ki pomenita, da jih zasebni trgi ne morejo učinkovito zagotavljati; koristi so zagotovljene ljudem ne glede na to, ali za dobroto plačajo ali ne, in nemogoče je določiti stroške, ki bi jih moral nositi vsak posameznik.
4. Glej Charles T. Clotfelter, »The Private Life of Public Economics«, *Southern Economic Journal*, letnik 59, št. 3 (1993), str. 587.
5. S. 20 in H. R. 826 sta različici zakona o uspešnosti in rezultatih vlade (*Government Performance and Results Act*) v senatu in predstavniškem domu. Zakon H. R. 826 je bil sprejet v predstavniškem domu 25. maja 1993. S. 20 je bil sprejet v senatu 23. junija 1993. Dne 15. julija 1993 se je predstavniški dom strinjal s senatno različico zakona S. 20 in ga tako pripravil za predsednikov podpis.



Javna uprava je v 21. stoletje vstopila z dramatično politično noto po predsedniških volitvah leta 2000, ki so bile na mrtvi točki in ki so bile izpodbijane vse do vrhovnega sodišča. Izvolitev Georgea W. Busha, šele drugega predsednika, ki je bil izvoljen brez večine glasov, je pomenila več kot le konec gibanja za ponovno vzpostavitev javne uprave. Pomenila je tudi spoznanje, da bodo prevladale nove sile. Večina razprav o gonilnih vplivih na javno upravo je bila osredotočena na globalizacijo, marketizacijo in tehnologijo. Prav tako so se kot okoljevarstveniki vse bolj zavedali, da vprašanja trajnosti in ekologije od opozoril o globalnem segrevanju in podnebjui do zaskrbljenosti zaradi izčrpavanja naravnih virov in izgube biotske raznovrstnosti naraščajo v velika tveganja po vsem svetu. Čeprav so bili mnogi v javni upravi negotovi glede tega, kako se bodo vlade odzvale in ali se bodo prilagodile tem novim zunanjim okoljskim izzivom ali se jim bodo uprle, se je pojavilo jasnejše razumevanje, da bo hitrost sprememb veliko bolj dinamična in daljnosežna.

Pojav novih sil in dinamične spremembe bi se izkazale kot resnične tudi na političnem področju. Bushevi izvolitvi leta 2004 (tokrat nesporno) po dogodkih 11. septembra in vojni v Iraku je leta 2006 sledila ponovna izvolitev demokratov v kongres in nato izvolitev Baracka Obame leta 2008 z močno demokratsko večino v kongresu. To pa bi se obrnilo, saj bi republikanci leta 2010 ponovno prevzeli nadzor najprej nad predstavniškim domom, po Obamovi ponovni izvolitvi leta 2012 pa leta 2014 še nad senatom. Razdeljena vlada - kjer izvoljenemu predsedniku ene stranke nasprotuje zakonodajna oblast -, ki je bila dolgoletna stalnica ameriške vlade, bi še vedno prevladovala, vendar bi se po prevzemu predstavniškega doma pod vodstvom Newta Gingricha na volitvah leta 1994 liberalno usmerjeni demokratski predsedniki običajno soočali s konservativno usmerjenimi republikanskimi kongresi, v katerih bi prevladovali demokrati.

Zagotovo so bile doslej najbolj dramatične spremembe v tem stoletju »globalni« dogodki. ZDA, ki so zmagale v hladni vojni in po razpadu Sovjetske zveze postale edina svetovna velesila, niso prinesle mirovne dividende, ki je bila predvidena v devetdesetih letih. Namesto tega je hladno vojno nadomestila mednarodna vojna proti terorizmu. Teroristični napadi 11. septembra in izguba skoraj 3000 življenj, več kot 2600 v stolpnih in na tleh ob uničenju stolpnic Svetovnega trgovskega centra v New Yorku ter skoraj 250 življenj na štirih letalih in nazadnje več kot 125 žrtev v Pentagonu, so odločilna tragedija tega stoletja, ki se še vedno odvija (za primerjavo: v napadu na Pearl Harbor leta 1941 je umrlo nekaj manj kot 2550 Američanov).

Ameriške vojaške sile so bile najprej napotene v Afganistan in nato v Irak, da bi strmoglavile Sadama Huseina, vendar so začetnim vojaškim zmagam sledile ameriške sile, ki so preprečile državljanske vojne z naraščajočimi vojaškimi in civilnimi žrtvami. Po letu 2004 se je vojna proti terorizmu v Afganistanu razširila in se kljub načrtovanemu umiku ameriških sil leta 2014 nadaljuje. Vojskovanje v 21. stoletju je bistveno drugačno. Teroristične sile, talibanski uporniki ali druge mreže vodijo asimetrično vojno¹ z napadi, bombnimi napadi,asedami ali uprizorjenimi umori policistov, javnih uslužbencev ter celo učiteljev in študentov v mestih in na podeželju. Ameriška vojska se vse bolj zanaša na napade z brezpilotnimi letali brez posadke. Napadi z brezpilotnimi letali so v petih letih pod predsednikom Obamo (ki je v prvem letu predsedovanja prejel Nobelovo nagrado za mir) zahtevali več kot 2400 življenj.²

Tudi gospodarski izzivi so postajali vse bolj globalni. Kitajska je zamenjala Japonsko kot prevladujoča druga gospodarska velesila, medtem ko sta se Indija in Brazilija v manjši meri pojavili kot novi gospodarski velesili v pričakovanju. Evropska unija je do leta 2015 padla v lastno globoko recesijo in še naprej razpravlja o gospodarskih sredstvih za svoje države članice, ki so

zabredle v dolgove, negativno rast in nekonkurenčnost (Portugalska, Irska, Grčija in Španija). Politiki in centralni bankirji, vajeni boja proti inflaciji in prilagajanja obrestnih mer za umirjanje povpraševanja, se zdaj soočajo s skrbmi glede deflacije, gospodarske stagnacije in tega, kako spodbuditi gospodarsko rast, ko so bile obrestne mere znižane praktično na nič. Seveda se poslovni in gospodarski cikli po definiciji sčasoma obrnejo, vendar so bili in so še vedno zelo obremenjujoči učinki, ki jih v naslednjih obdobjih občutijo vlade (nizke plače in dohodki ter nižji davčni prihodki).

Razprava v Evropi o tem, kako zagotoviti oživitev gospodarstva, je dejansko odraz izkušenj Združenih držav Amerike, ki so doživele skorajšnji zlom finančnega sistema in najhujšo recesijo po veliki depresiji v tridesetih letih prejšnjega stoletja. Medtem ko se je ameriško gospodarstvo do leta 2015 vrnilo k manj kot 6-odstotni stopnji brezposelnosti in dvomestni letni rasti delniškega trga, so okrevanje v ZDA zaznamovali porazna stopnja produktivnosti, minimalno povečanje dohodka in plač za večino srednjega razreda ter najvišja stopnja dohodkovne neenakosti v zadnjem stoletju. Politične razprave se vrtijo okoli velikosti vlade in njene porabe, medtem ko se je delež nacionalnega dohodka bogatih v ZDA dramatično povečal; 0,1 odstotkov najbogatejših (tj. približno 160.000 družin) je imelo leta 1979 7 odstotkov nacionalnega dohodka, leta 2012 pa 22 odstotkov.³ Delež spodnjih 90 odstotkov se od sredine osemdesetih let ni povečal in se zmanjšuje.

Okoljska vprašanja, ki so običajno na zadnjem mestu na seznamu vprašanj, ki zanimajo volivce, so postala pomembnejša, ko sta se znanstveno in politično soglasje o podnebnih spremembah in globalnem segrevanju zblížali. Zvezna nedejavnost in pomanjkanje soglasja o tem, kaj storiti v zvezi z okoljem, številnih državnih in mestnih oblasti nista odvrnila od razvoja novih regulativnih standardov in okoljskih zaščitnih ukrepov. Na vseh ravneh je bilo nekaj dokazov o vladnih namerah. Z izvršnim ukazom 13513 predsednika Obame iz leta 2009 je zvezna vlada vsem zveznim agencijam naložila, da pripravijo in izvajajo trajnostne načrte. Marca 2015 je Obama izdal še en izvršni ukaz, ki od vseh zveznih agencij zahteva, da v desetih letih zmanjšajo emisije toplogrednih plinov za 40 odstotkov glede na raven iz leta 2008 in da v istem obdobju povečajo delež električne energije, ki jo pridobivajo iz obnovljivih virov, na 30 odstotkov. Ti trajnostni cilji so bili razširjeni tudi na zvezna naročila – praksa, imenovana »zeleno naročanje«.

Vlade nekaterih zveznih držav so bile veliko bolj ambiciozne, na čelu s Kalifornijo. Leta 2006 je kalifornijski državni zakonodajalec sprejel zakon, nato pa je guverner Schwarzenegger izdal izvršni ukaz, s katerim se je država zavezala, da bo do leta 2020 zmanjšala emisije toplogrednih plinov na raven iz leta 1990 (v bistvu 30-odstotno zmanjšanje toplogrednih plinov), do leta 2050 pa še za 80 odstotkov pod raven iz leta 1990. Kalifornija, šest drugih zahodnih držav in štiri kanadske province so leta 2007 oblikovale tudi Zahodno podnebno pobudo, v kateri so se zavezale k 15-odstotnemu zmanjšanju emisij CO₂ in 15-odstotnemu znižanju emisij do leta 2020 pod raven iz leta 2005. Podnebna pobuda je uvedla tudi določbo o omejevanju emisij in trgovanju z njimi - v bistvu način trgovanja z emisijami in vzpostavitev trga ogljika, ki še vedno poteka. Številna kalifornijska mesta so leta 2005 podpisala Sporazum o varstvu podnebja, ki ga je podpisala Konferenca županov, in se zavezala, da bodo dosegla ali presegla zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v skladu s kjotskimi protokoli. Do leta 2015 je sporazum podpisalo več kot 1000 mest v ZDA.

Morda pa je še pomembnejše, da se je v javni upravi trajnost pojavila kot nov temeljni kamen za ocenjevanje uspešnosti organizacije in javnega upravljanja. Na to je opozoril orkan Katrina leta 2005 v Louisiani in na zalivski obali. Nesposobnost zveznih, državnih in lokalnih oblasti, da bi uskladile prizadevanja za evakuacijo in pomoč v izrednih razmerah, je povzročila tragične smrtne žrtve, hkrati pa je bilo ugotovljeno, da so imele ključno vlogo pri nastanku katastrofe okoljsko neustrezne odločitve glede upravljanja zemljišč, zaradi česar je bila katastrofa, ki je za popravila in obnovo stala 105 milijard ameriških dolarjev, najdražja naravna nesreča v zgodovini ZDA. Leta 2011 sta potres in cunami v Tohokuju na Japonskem

zahtevala več kot 16.000 smrtnih žrtev in več kot 1,25 milijona uničenih ali poškodovanih stavb, poleg tega pa so se zgodile jedrske nesreče in taljenje treh reaktorjev v jedrski elektrarni Fukušima Daiči ter s tem povezana evakuacijska območja, ki so prizadela več sto tisoč prebivalcev. Leta 2012 je bila z vidika človeških življenj veliko manj kruta naravna nesreča (le 159 smrtnih žrtev) vihar Sandy, ki je povzročil za več kot 65 milijard dolarjev škode in prizadel več kot 650.000 domov. Javna uprava zdaj razume, da mora vloga vlade vključevati nujne storitve za ublažitev same nesreče, vendar je prišlo tudi do novega premika k strategijam za pripravljenost na nesreče in »odpornost«, ko si agencije, podjetja in skupnosti prizadevajo za načrtovanje razvoja svojih skupnosti na okoljsko in gospodarsko bolj zdrav način.

PREOBLIKOVANJE JAVNE UPRAVE OD VLADANJA K UPRAVLJANJU

Upravljanje nikakor ni nov pojem in v politoloških krogih se o njem intenzivno razpravlja že od začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja. Teoretiki s področja političnih ved in javne uprave so ustvarili novo dihotomijo, ki bi jo lahko poimenovali dihotomija vladanja vlade. V bistvu gre za novo razlikovanje med »upravljanjem«, nekoč samostalniško obliko glagola »vladati«, in »vlado«, ki je opredeljena kot agencija ali organizacija, prek katere upravni organ izvaja oblast. To razlikovanje ustreza postmodernističnemu gibanju v javni upravi, ki je vedno trdilo, da so ključni odnosi med vladnimi organi, volivci in okoljem ter med njimi.⁴ Teza o upravljanju je, da je prišlo do temeljnega premika od velike vlade k procesu politične decentralizacije-difuzije. Joseph Nye je v študiji Univerze Harvard (ki jo prebiramo tukaj) o prihodnosti vlade in upravljanja zapisal, da napoved Daniela Bella iz leta 1999, da je nacionalna država »postala premajhna za velike probleme življenja in prevelika za majhne probleme«, postavlja javno upravo pred dilemo, da niti centralizacija niti decentralizacija ne delujeta. Nye predlaga, da je odgovor »raje razpršitev dejavnosti upravljanja v več smeri hkrati«.⁵ Razširi tudi tri gonilne sile: marketizacijo, globalizacijo in tehnologijo ali »trende«, kot jih imenuje. Kot najpomembnejšo vidi tehnološko revolucijo in zlasti internet. Seveda je treba njegova opažanja, ki jih je napisal v začetku leta 2000, pred pojavom spleta 2.0, Facebooka, iPhonev in tako naprej, razumeti kot namero, kot razpravo o začetku.⁶ Razprava o tehnologiji v 21. stoletju zdaj zajema novo obliko dela in opravljanja storitev, na katero vplivajo tehnologija, inovacije na področju procesov in produktivnosti, nove oblike sodelovanja in družbene inovacije.

Vzemimo klasično vladno storitev, kot so javne knjižnice. Tehnologija spreminja načine, na katere posamezniki dejansko dostopajo do informacij, kar se kaže v vplivu interneta, spletnih virov, osebnih naprav in e-bralnikov na tiskane medije. Če je bila nekoč glavna naloga javnih knjižnic zagotavljanje dostopa do knjig javnosti, vedenje strank govori drugače. V raziskavi Pew Research iz leta 2013 *Libraries in the Digital Age* (Knjižnice v digitalni dobi) je med odraslimi, ki so v zadnjem letu obiskali knjižnico v ZDA (nekaj več kot 50 odstotkov), manj kot 70 odstotkov poročalo o brskanju po knjižnih policah in izposoji tiskanih knjig. Knjižnice pa se umikajo iz dejavnosti tiskanih knjig. Po podatkih študije o financiranju javnih knjižnic in dostopu do tehnologije, ki jo je izvedlo Ameriško združenje knjižnic, 76 odstotkov vseh javnih knjižnic (92 odstotkov mestnih knjižnic) ponuja e-knjige (2012), 90 odstotkov pa jih ponuja brezplačen dostop do brezžičnega interneta in drugih spletnih virov.⁷

Delo Donalda Kettla iz leta 2002 *Preobrazba upravljanja: Javna uprava za 21. stoletje*⁸ je bil še en zgodnji poskus razlage, kaj je pri upravljanju zdaj drugače in kaj to pomeni za javno upravo. Po Kettlovem mnenju obstaja razkorak med problemi institucionalnega upravljanja (tj. javne uprave) in vizijo, kakšni bodo veliki izzivi za modele upravljanja. Ker na okolje dramatično vplivajo Nyeve sile globalizacije, marketizacije in tehnologije, vlade ne morejo več

držati koraka s preprostim povečanjem obsega, prestrukturiranjem ali preusmerjanjem virov. Kettl je trdil, da mora biti javna uprava drugačna, če želi biti pomembna v prihodnosti. Tako kot je pred več kot 120 leti zapisal Woodrow Wilson v knjigi *The Study of Administration*, ki je bila ponovno natisnjena v tem zvezku: »Ideja države in iz nje izhajajoči ideal njene dolžnosti doživljata opazne spremembe, ideja države pa je vest uprave«. ⁹

STALNE RAZPRAVE O OBLIKOVANJU JAVNIH PRORAČUNOV, PRIMANJKLJAJIH IN VELIKOSTI DRŽAVE

Po volitvah leta 2000 se je politična razprava o proračunskih presežkih spremenila, saj so Kongres in predsedstvo obvladovali republikanci. Prvo vprašanje je bilo znižanje davkov Bushove administracije, ki je bilo hitro odobreno (čeprav se je kongres iz preteklih gospodarskih negotovosti naučil dovolj, da so bila znižanja vsaj »nestalna« in da je bilo treba o njih ponovno razmisliti in jih ponovno sprejeti čez deset let). Seveda so proračunski presežki konec devetdesetih let hitro izginili z recesijo leta 2001 in velikimi posledicami terorističnih napadov 11. septembra in vojne v Iraku. Čeprav je bila proračunska ekonomija negotova, je le republikanski nadzor nad obema domovoma vlade (vsaj do leta 2006) preprečil takšne razprave in soočenja kot v letih Reagana in Clintona.

V tem proračunskem obdobju pa bi bila še ena žrtev. Po letih republikanskih predsednikov, ki so zahtevali zakonodajo za pravico linijskega veta, je republikanski Kongres leta 1996 sprejel zakon o linijskem vetu za demokratskega predsednika. Mnogi trdijo, da je linijski veto v središču spora o tem, kdo bo nadzoroval proračunski postopek. (Zanimivo je, da ta veto na določena proračunska sredstva na splošno velja za inovacijo, ki jo je med državljansko vojno uvedla Konfederacija). Vendar bi razširitev veta na posamezno postavko na zvezno vlado trajala le dve leti; vrhovno sodišče ZDA ga je leta 1998 razveljavilo. ¹⁰ Morda je predsednik Bush pričakoval, da bo republikanski nadzor v Kongresu upadel, zato je v svojem govoru o stanju v državi leta 2006 zahteval novo različico linijskega veta. Ta zakonodaja ni bila sprejeta v Kongresu. Predsednik Obama je zahteval podobne pristojnosti. Leta 2010 je podpisal nov zakon PAYGO, ki je ponovno vzpostavil postopek, v katerem mora Kongres zagotoviti, da se zagotovijo sredstva za kritje stroškov za nove programe, sprejete z zakonom, ki je prevladoval v devetdesetih letih prejšnjega stoletja.

Spori med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti o tem, kdo in kako nadzira javne proračune oziroma odločitve o porabi in obdavčitvi, so že od nekdaj temelj politike javnega proračuna in skrb teoretikov javnega proračuna. Irene Rubin, ena najplodovitejših raziskovalk na področju javnega proračuna, je leta 2002 v članku *Public Finance & Budgeting* z naslovom »Večletni predlogi za proračunsko reformo« preučila številne od teh taktik, namenjenih spreminjanju proračunske dinamike. Njene večne reforme za oblikovanje zveznega proračuna so vključevale: spremembe uravnoteženega proračuna, dvoletni proračun, kapitalski proračun, privatizacija socialne varnosti, nadzor davčnih izdatkov, enotni davki, pristopi k proračunskim prihrankom in dinamično točkovanje. ¹¹ Ugotovila je, da je večina proračunskih reform podobna »običajnim osumljencem« in da so možnosti za njihovo uresničenje majhne.

No, skorajda; dinamično točkovanje je dejansko postalo realnost. Predstavniški dom, ki ga obvladujejo republikanci, je leta 2013 in ponovno leta 2014 sprejel zakonodajo, imenovano Zakon o proračunskem načrtovanju za rast (*Pro-Growth Budgeting Act*). V to zakonodajo je vključena zahteva, da Kongresni proračunski urad in Skupni odbor za obdavčenje uporabljata »dinamično točkovanje«, pri čemer morajo proračunske analize oceniti glavne programe in predloge za spremembo porabe in prihodkov s predvidevanjem prihodnjega obnašanja podjetij in posameznikov, modeliranjem vpliva na delovna mesta in gospodarstvo ter, kar je

najpomembneje, z oceno prihodnjih ravni zveznih prihodkov za proračun. Medtem ko nobeden od predlogov zakona ni bil sprejet v senatu, ki so ga takrat obvladovali demokrati, je novi Kongres, ki so ga leta 2015 obvladovali republikanci, zagotovil dogovor, da se bo dinamično točkovanje uporabljalo, deloma z zahtevo, da se imenuje nov direktor kongresnega proračunskega urada. Kako bo to vplivalo na prihodnje proračunske odločitve v zelo pristranskem in politično spornem okolju, bomo še videli.¹²

Vendar so proračunske postopke v 21. stoletju prehiteli večji zunanji dejavniki. Celo razprave o davčnih reformah ali proračunskih namenskih sredstvih so se zdele nepomembne v primerjavi z razpravami o obsegu in velikosti javnih proračunov, dolga in pravic (plačil posameznikom). Najprej smo to občutili ob vrtočevanju in povsem nepričakovanem padcu ameriškega in do neke mere tudi svetovnega gospodarstva. Bushevo znižanje davkov ter naraščajoči stroški za obrambo in vojno proti terorizmu so povzročili vse večji zvezni primanjkljaj, vendar je ameriško gospodarstvo napredovalo, k čemur so deloma pripomogli naraščajoče vrednosti stanovanj in visoka vrednotenja na borzi vrednostnih papirjev. Vse to se je katastrofalno končalo v letih 2007–2008 z osupljivim finančnim preobratom. Hipotekarni krediti Subprime so spodbujali nastanek nepremičninskega balona in v finančni sistem vnašali zelo špekulativne kreditno izvedene finančne instrumente, ki so privedli do propada več velikih finančnih institucij. Delniški trg se je zrušil za skoraj polovico, za podporo finančnega sistema pa je bilo potrebno državno posredovanje v obsegu, kakršnega ni bilo od velike depresije. Zaradi finančne krize in recesije, ki ji je sledila, je stopnja brezposelnosti preseгла 10 odstotkov, hkrati pa se je močno povečalo število stečajev, kar je državne in lokalne vlade pahnilo v stanje velikega primanjkljaja.

Zvezno posredovanje je vključevalo dva glavna ukrepa. Prvič, v zadnjih dneh Busheve administracije je bil v začetku oktobra 2008 sprejet program za reševanje problematičnih sredstev (TARP), ki je bil namenjen reševanju bank in zavarovalnic v višini več kot 780 milijard ameriških dolarjev. Tudi avtomobilski proizvajalci so prejeli državno pomoč. O politični smotrnosti reševanja nekaterih od teh podjetij, katerih špekulativno obnašanje je povzročilo krizo, se je ostro razpravljalo. Zdaj ko je bil denar iz programa TARP vrnjen in država ni zapadla v depresijo, je ekonomija bolj prepričljiva. V začetku leta 2009 je novoizvoljena Obamova administracija (ki ji je pomagal nadzor nad obema domovoma kongresa) kot drugi del prizadevanj zagotovila velik sveženj spodbud, imenovan *American Recovery and Reinvestment Act of 2009* (Pub. L. 1115) ali bolj preprosto *The Recovery Act*. Paket je bil ocenjen na več kot 775 milijard dolarjev, vendar je bil povečan na več kot 830 milijard dolarjev, da bi podprl državne in lokalne vlade ter ustvaril nova delovna mesta in preprečil nadaljnje naraščanje brezposelnosti. Medtem so državne in lokalne vlade po vsej državi sprejele obsežne ukrepe za zmanjšanje porabe (povečanje davkov je bilo le redko izvedljiva možnost), da bi se spopadle z zahtevo po uravnoteženju svojih proračunov.

Do leta 2010 je zaradi teh ukrepov in močno oslabiljenega ameriškega gospodarstva zvezni primanjkljaj narasel na 10 odstotkov BDP, česar ni bilo od druge svetovne vojne. Davčni stres za zvezne države in lokalne oblasti se je odložil za eno leto, vendar sta se poraba in zaposlenost v letih 2010–2011 močno zmanjšali. Do leta 2015 so vlade na vseh ravneh ponovno zaposlovale, najemale posojila in vlagale v infrastrukturo, nekatere zvezne države pa so celo zvišale davke.

Če obstaja »novo normalno stanje« pri pripravi javnih proračunov, potem nanj v veliki meri vplivajo globalne norme in pričakovanja, da mora biti javni sektor fiskalno odgovoren.¹³ Deloma je to posledica svetovnih gospodarskih pritiskov, bodisi da gre za tekmovanje s kitajskim modelom državnega kapitalizma in njegovimi dvomestnimi stopnjami rasti bodisi z Evropsko unijo, kjer se finančna uspešnost javnega sektorja meri in obsedeno spremlja. Evropska unija je s svojimi programi finančnega nadzora v okviru Pakta za stabilnost in rast iz leta 1997 poskrbela za oprijemljiv (čeprav ne izvršljiv) ideal za fiskalno disciplino. Države članice so morale ostati v mejah letnega javnofinančnega primanjkljaja (3 odstotkov BDP) in javnega dolga (60 odstotkov BDP), in če so bile te norme presežene, se je od države pričakovalo letno zmanjševanje, dokler se ni vrnila na zahtevano raven. Čeprav so številke v ameriškem javnem sektorju drugačne, so

primerjave neizogibne v svetovnem gospodarstvu, kjer vlagatelji zahtevajo resnično preglednost javnih financ. Ko torej preučujemo ameriško proračunsko lestvico, ki je predstavljena v tabeli 5-1 spodaj, lahko na uspešnost državnega proračuna gledamo še z druge, bolj makro perspektive, ki zdaj vključuje tako fiskalno vzdržnost kot fiskalno disciplino.

Preglednica 5-1 kaže na več trendov v financah javnega sektorja, poleg tega pa daje občutek obsega in velikosti vlade v Združenih državah Amerike.¹⁴ Celotna vladna poraba se je v ZDA na zvezni ravni, merjena kot delež ameriškega bruto domačega proizvoda (BDP), od leta 2000 povečala, vendar se je večina povečanja (poleg nekaj več sredstev za obrambo in domovinsko varnost) nanašala na programe pravic, zlasti neposredna plačila posameznikom. Stopnje primanjkljaja in dolga delno odražajo stroške prizadevanj za okrevanje po veliki recesiji na zvezni ravni ter zmanjšane davčne prihodke državnih in lokalnih oblasti. Vendar je treba poudariti, da so bili presežki v zveznem proračunu v letih 1999–2001 edini zabeleženi presežki po letu 1950.

Zaposlovanje v državni upravi se je dejansko zmanjšalo na ravni zveznih in lokalnih oblasti, medtem ko je na zvezni ravni ostalo približno enako. Spodnji podatki ne vključujejo poštne službe, ki se je zmanjšala za skoraj 400.000 zaposlenih. Število zaposlenih na zvezni ravni odraža več kot 200.000 novih zaposlenih na področju obrambe in notranje varnosti (na primer TSA, ki je bil ustanovljen kot odziv na 11. september in je odgovoren za varnost letališč, ima več kot 65.000 zaposlenih).

TABELA 5-1 |

Povzetek zveznih, državnih in lokalnih javnih financ ter zaposlenosti, primerjava med leti 2000–2001 in 2012–2013

	2000–01		2012–13	
BDP ZDA	10,225 bilijonov		16,207 bilijonov	
	V BILIJONIH \$	% BDP	V BILIJONIH \$	% BDP
državni izdatki				
zvezni	1,862	18,2 %	3,537	21,8 %
zveznih držav	1,186	11,6 %	1,981	12,2 %
lokalni	1,071	10,5 %	1,663	10,3 %
zvezni primanjkljaj	(128 milijard)	1,3 %	(–973 milijard)	–6,0 %
	V BILIJONIH \$	% BDP	V BILIJONIH \$	% BDP
zvezni dolg*	3,409	33,3 %	11,281	69,6 %
dolg zveznih držav	0,576	5,6 %	1,145	7,1 %
lokalni dolg	0,977	9,6 %	1,797	11,1 %
zvezna plačila				
posamezniki	0,868	8,49 %	2,237	13,8 %
subvencije	0,187	1,83 %	0,45	2,8 %
skupaj	1,054	10,31 %	2,688	16,6 %
	ZAPOSLENI S POLNIM DELOVNIM ČASOM (V MIO)		ZAPOSLENI S POLNIM DELOVNIM ČASOM (V MIO)	
zaposleni s polnim delovnim časom				
zvezni**	1.814		2.129	
državne vlade	4.082		3.713	
lokalne oblasti	10.995		10.523	

* Javni dolg – razen pomoči pri dolgu zveznih računov

** Razen pošte

Viri: U.S. Office of Management and Budget »The Budget for Fiscal Year 2014 Historical Tables«

U.S. Census Bureau »Summary of State & Local Government Finances« »Survey of Public Employment and Payroll«

RAZVOJ NA PODROČJU PRAVA IN ETIKE

Pomen sodstva v ameriškem političnem sistemu in sistemu javne uprave je bil ponovno potrjen z odločitvijo vrhovnega sodišča Združenih držav, ki je rešilo spor v zvezi s predsedniškimi volitvami leta 2000, Bush proti Goru, 531 U. S. 98 (2000). Vendar so pravni spori in sodne odločitve postali osrednji del »upravnega postopka« pri številnih vprašanjih, od predpisov in zdravstvenega varstva, pozitivnih ukrepov in istospolnih porok do stečaja vlade in pokojninskih obveznosti. Poglejmo le zdravstveno reformo iz leta 2010, ki je bila verjetno najpomembnejša socialna zakonodaja, sprejeta po reformi socialne varnosti. Nasprotniki so zakon o zaščiti bolnikov in dostopni oskrbi izpodbijali vse do vrhovnega sodišča ZDA, ki je leta 2011 razsodilo (5-4), da je zakon v skladu z ustavo. V tem pregledu poglavja se bomo osredotočili na pozitivne ukrepe in enake možnosti, ki tako pomembno vplivajo na javno upravo.¹⁵

Leta 2003 so na vrhovno sodišče ZDA prispele zadeve, v katerih so bili izpodbijani postopki sprejema na dodiplomske in pravne fakultete, ker so vključevali posebno upoštevanje rase. Utemeljitev pozitivnega ukrepanja je bila zagotoviti odpravo preteklih praks diskriminacije in zagotoviti raznolikost učnega okolja v univerzitetnih kampusih. Toda kako upravičiti nadaljevanje takšnih pravnih sredstev, če so bile prakse, ki naj bi jih odpravile, predvsem iz preteklih generacij? To je bilo vprašanje, s katerim se je leta 2003 soočilo vrhovno sodišče v dveh zadevah Univerze v Michiganu.¹⁶

Vrhovno sodišče je podprlo politiko pravne fakultete, ki je pri pregledu celotne kandidatove prijave med drugimi dejavniki upoštevala tudi raso, ni pa se strinjalo s politiko sprejema na dodiplomski študij, ki je dodelila fiksno število točk na podlagi pripadnosti premalo zastopani rasi kategoriji. V zadevi Grutter proti Bollingerju se je sodišče strinjalo, da lahko Pravna fakulteta Univerze v Michiganu še naprej daje prednosti manjšinskim kandidatom za sprejem. Utemeljitev takšnih prednosti (in treba je poudariti, da so bile prednosti dane tudi za druge dejavnike, kot so potovanje v tujino, znanje več jezikov, obsežno delo v skupnosti itd.) ni bila v tem, da bi se odpravile pretekle prakse diskriminacije, temveč v tem, da bi se povečala raznolikost zaradi lastnih interesov.

Večinsko mnenje, ki ga je napisala sodnica Sandra Day O'Connor, je menilo, da Ustava »ne prepoveduje ozko prilagojene uporabe rase pri odločanju o sprejemu na pravno fakulteto, da bi podprla nujni interes za pridobitev izobraževalnih koristi, ki izhajajo iz raznolikega študentskega zbora«. Sodišče je v tej odločitvi s 5-4 izjavilo, da je »učinkovito sodelovanje pripadnikov vseh rasnih in etničnih skupin v državljanskem življenju našega naroda bistveno, če želimo uresničiti sanje o enem nedeljivem narodu«. Sodnik Lewis F. Powell je utemeljitev raznolikosti prvotno zagovarjal v odločbi Bakke iz leta 1978. V tej zadevi iz leta 2003 je sodišče podprlo »stališče sodnika Powlla, da je raznolikost študentskega zbora nujen državni interes, ki lahko upraviči uporabo rase pri sprejemu na univerzo«.

Vendar je sodišče tudi ob sprejetju menilo, da je raznolikost »nujen državni interes«, in trdilo, da mora biti ta interes, ne glede na to, kako »nujen« je, začasen, saj je takšno upoštevanje v nasprotju z zahtevo 14. amandmaja o enakem obravnavanju. Sodnica O'Connor je v nenavadno očitnem pozivu bodočemu vrhovnemu sodišču izjavila, da »morajo biti politike sprejema, ki upoštevajo raso, časovno omejene. Ta zahteva odraža, da so rasne klasifikacije, ne glede na to, kako prepričljivi so njihovi cilji, potencialno tako nevarne, da se ne smejo uporabljati širše, kot to zahteva interes. Trajna utemeljitev rasnih preferenc bi kršila to temeljno načelo enakega varstva.« Zaključila je, da »mora imeti vsaka vladna uporaba rase logično končno točko«. Nato je dobesečno določila končno točko: »Pričakujemo, da čez 25 let uporaba rasnih preferencialov ne bo več potrebna za uresničevanje danes odobrenega interesa.«

Kljub temu so se izzivi proti pozitivnim ukrepom nadaljevali. Leta 2008 je nekaj maturantov, ki jim je bil zavržen sprejem na Univerzo Teksas-Austin, tožilo Univerzo Teksas, ker je pri sprejemu uporabljala raso kot dejavnik, čeprav so bile na voljo druge, raso nevtralne možnosti.

V zadevi Fisher proti Teksasu, o kateri je bilo odločeno (7-1) leta 2013, sodišče ni razveljavilo univerzitetnega postopka sprejema, ki je tako kot pravna fakulteta Univerze v Michiganu raso upošteval kot enega od številnih dejavnikov, ampak je odločilo, da bo morala univerza dokazati odsotnost alternativ, ki ne vključujejo rase kot sredstva za diverzifikacijo študentskega telesa.

Vendar je druga sodna odločba iz leta 2014 še bolj pripomogla k omejevanju pozitivnih ukrepov. V zadevi *Schuette proti Coalition to Defend Affirmative Action* je vrhovno sodišče potrdilo volilno pobudo volivcev v Michiganu, ki je prepovedala uporabo rasnih meril pri sprejemu na univerze. Ta volilni predlog je sledil zgledu sprejetja predloga 209 v Kaliforniji leta 1996, ko so volivci sprejeli referendum, ki je državnim agencijam prepovedal uporabo rasnega, spolnega ali etničnega porekla na področjih izobraževanja ter zaposlovanja in sklepanja vladnih pogodb. (Od leta 2014 je sedem držav prepovedalo pozitivne ukrepe na podlagi rase na vseh javnih univerzah. Kalifornija, Washington, Michigan, Nebraska, Arizona in Oklahoma so vse sprejele referendumne volivcev, na Floridi pa je guverner Jeb Bush izdal izvršni ukaz o uvedbi prepovedi). V zadevi *Schuette* je bil ključni argument sodišča, da nižja sodišča nimajo pristojnosti za razveljavitev michiganskega zakona. Sodnik Kennedy je zapisal: »Ta zadeva ne govori o tem, kako bi bilo treba razrešiti razpravo o rasnih preferencah. Gre za to, kdo jo lahko reši.«

Sodnica Sotomayor je v odklonilnem mnenju zapisala, da mora biti sodišče pozorno na odločitve in programe, namenjene zaščiti in spodbujanju pravic manjšin, ter se soočiti z resničnostjo rasne diskriminacije v ZDA.

»Rasa je pomembna ...« je zapisala, »in to iz razlogov, ki so res le na videz globoki, o katerih ni mogoče govoriti drugače in ki jih ni mogoče odpraviti. Rasa je pomembna za pogled mladega človeka na družbo, ko v najstniških letih opazuje, kako se drugi napenjajo, ko gre mimo, ne glede na to, v kateri soseski je odrasčal. Rasa je pomembna za samopodobo mlade ženske, ko navede svoje rojstno mesto, nato pa jo vprašajo: »Ne, od kod ste v resnici?«, ne glede na to, koliko generacij je njena družina živela v tej državi.«¹⁷

V luči dogodkov, povezanih s protesti in nemiri, ki so se začeli poleti 2014 v Fergusonu v Misuriji, je njeno strastno odklonilno mnenje v tej ozko usmerjeni, a zelo pomembni sodni odločitvi še bolj pomembno in preudarno. Nazadnje, pravkar pregledani pravni dogodki, ki so sami po sebi izjemno pomembni, imajo tudi drug namen. Kažejo, kako pravilen je bil članek Rosevelta Thomasa v *Harvard Business Review* iz leta 1990 z naslovom »Od afirmativnih ukrepov do afirmativne raznolikosti« (ponovno natisnjen v četrtem delu), v katerem je v bistvu navajal iste argumente, ki so se v bolj zapletenem jeziku ponovili v teh primerih na vrhovnem sodišču. Klasični članek bi bil težko bolj vpliven, četudi odraža le razpoloženje časa.

Ko je javna uprava prešla v obdobje po 11. septembru, so se pojavile različne vrste del, ki so močno poglobile razpravo o upravnih etiki. Guy Adams in Danny Balfour, akademika s področja javne uprave, ki sta se dolgo zanimala za holokavst, sta leta 1998 prvič napisala knjigo *Unmasking Administrative Evil* (Razkritje upravnega zla), da bi javni upravi pomagala videti potencialne težave, povezane s tem, kar sta imenovala »pomanjkanje zgodovinske zavesti« in »nezmožnost zaznati resničnost upravnega zla«. Tukaj je natisnjeno njuno zaključno poglavje iz revidirane izdaje njunega dela iz leta 2004, ki dodaja perspektivo globalizacije.

Glavna teza knjige Adamsa in Balfourja je, da tehnično-racionalni pristop, ki ga zagovarja javna uprava, ni primeren za preprečevanje upravnega zla. Na podlagi holokavsta kot glavnega primera obravnavata, kako se je v birokratskih organizacijah, ki so sledile posebnim pravilom in postopkom ter vnaprej določenim javnim politikam, dejansko zgodilo nekaj povsem obsojanja vrednega in grozljivega. Druga obsežna razprava o primeru, ki ponazarja, kako je mogoče prikriti upravno zlo, je razvita na primeru nemških raketnih znanstvenikov iz druge svetovne vojne, ki so kljub uporabi suženjskega dela v nacističnih objektih za razvoj raket postali pomembni udeleženci ameriškega vesoljskega programa v petdesetih letih prejšnjega stoletja. Tako so bili nacistični vojni zločinci, kot so Werner von Braun in njegovi sodelavci, tisti, ki so dali ameriškemu vesoljskemu programu začetni zagon. Ne pozabite, da je množič-

no suženjstvo, ki so ga nadzorovali von Braun in njemu podobni, prav tako vojni zločin kot množični umor, čeprav je le nekoliko manj ogaben. Adams in Balfour sta ta težka vprašanja za javno upravo še naprej postavljala v nedavnem članku *Public Administration Review*, v katerem sta obravnavala mučenje in zlorabo iraških zapornikov v Abu Ghraibu.¹⁸

Še ena vrsta dela o notranjem delovanju vladnih organizacij in skrbi, kako naj bi poklicni birokrati ravnali odgovorno (in etično), je knjiga Rosemary O'Leary iz leta 2005 o gverilski vladi z naslovom *The Ethics of Dissent*. Kot pojasnjuje, se gverilska vlada nanaša na primere, ko se poklicni javni uslužbenci ne strinjajo s politikami, programi, agendami in odločitvami svojih nadrejenih ali uradnimi stališči agencije, v kateri delajo. V nekaterih primerih lahko gverilska vlada privede do žvižgaštv, vendar v večini primerov do tega ne pride. O'Leary v predgovoru svoje knjige priznava, da gverilci »segajo v celoten spekter od antiestablišmentnih liberalcev do fundamentalističnih konservativcev, od konstruktivnih sodelavcev do deviantnih uničevalcev«. In od tod izhaja vrednost njenega dela in razlog, zakaj je uvodno poglavje ponovno natisnjeno v tem razdelku, ki se ustrezno ujema z Adamsovim in Balfourjevim delom. Javna uprava mora razpravljati o vrsti izzivov in ukrepov, ki jih sprejemajo poklicni birokrati v znak protesta ali nezadovoljstva s trenutnimi programi, politikami in odločitvami nadrejenih in se vprašati, kakšna je poklicna odgovornost javnega uslužbenca.¹⁹

MREŽE JAVNE POLITIKE IN JAVNA VREDNOST

Zadnji izbor v tej osmi izdaji *Classics of Public Administration* obravnava upravljanje in vodenje, kako in za kaj. Vzpon omrežij in mreža udeležencev, ki zdaj sodelujejo pri oblikovanju in izvajanju javne politike, doda vrsto novih odgovorov na stara vprašanja o medvladnem upravljanju ter prepletu politike in upravljanja. Prispevek se začne s pozivom k sodelovalnemu upravljanju, ki je s posebno številko revije *Public Administration Review* iz leta 2006 o pomenu sodelovanja in omrežij pridobil nov pomen. Članek Roberta Agranoffa, ki ga tukaj ponatisnemo, zagotavlja neposreden vpogled v delovanje sodelovanja in mrež javnega upravljanja. Omeniti je treba, da je bil Agranoff s svojima prejšnjima knjigama *Managing Within Networks* in *Collaborative Public Management* (slednjo je napisal skupaj z Michaelom McGuirom) v zadnjem desetletju v ospredju znanosti o omrežjih.²⁰

Čeprav sta pojma »sodelovanje« in »mreža« v javnem in neprofitnem sektorju postala zelo razširjena, se včasih uporabljata brez jasnih opredelitev. Agranoff ponuja vrsto konceptualnih spoznanj o tem, kaj omrežja so in kaj niso. Med njegovimi najpomembnejšimi ugotovitvami je, da »tradicionalne« organizacije s pojavom omrežij ne izginjajo. Upravljanje je bolj »združeno«, vendar je ključni izziv upravljanja omrežij usklajevanje dejavnosti sodelovanja s cilji in poslanstvom »matične« organizacije. Agranoff ponuja vodjem vpogled v to občutljivo ravnanje. Če obstaja dokončna izjava o prizadevanjih za reformo vladnega upravljanja v osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja, je to delo Marka Moora. Leta 1995 je Moore v svoji knjigi o strateškem upravljanju v državni upravi z naslovom *Ustvarjanje javne vrednosti* predlagal razvoj filozofije za »nove javne menedžerje«, ki so se soočali z vse večjimi pričakovanji glede doseganja rezultatov, učinkovitosti in odgovornosti ter osredotočenosti na storitve za stranke, od katerih se je pričakovalo tudi, da bodo gradili zaupanje in povečali legitimnost vlade.²¹

Nekateri so trdili, da to združevanje različnih vlog in predpostavk prikriva konkurenčne teme in prednostne naloge, ki si bolj nasprotujejo kot dopolnjujejo. Toda Moore je trdil, da morajo javni menedžerji izhajati iz ideje, da je njihov namen ustvarjanje javne vrednosti, tako kot si menedžerji v zasebnem sektorju prizadevajo ustvariti zasebno donosnost naložb za svoje deležnike. Njegova ocena različnih pogledov na to, kaj je javna vrednost na »političnem trgu«, zahteva, da je politika v središču, da bi razrešila konflikte in zagotovila, da je to, kar vlada počne, dojeno kot javna vrednost.

Leta 2011 sta Moore in John Bennington pripravila novo delo zbirko esejev z naslovom *Javna vrednost: Teorija in praksa*, katere zadnje poglavje je ponovno natisnjeno tukaj. Delo najprej posodablja konceptualizacijo javne vrednosti kot odziv na neuspeh konvencionalne teorije in prakse javnega upravljanja v poznem delu 20. stoletja in reformnih prizadevanj za ponovno izumljanje vlade (REGO) ali novega javnega upravljanja (NPM) v devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Moore in Bennington pri razvoju močnejšega teoretičnega okvira za javno vrednost obravnavata, kako mora razmišljanje v javni upravi spodbujati sodelovanje, podpirati posvetovalno demokracijo in zaupanje v vlado(e) ter spodbujati družbene inovacije. Vse to so nova vprašanja, razprava o tem, kaj je javna vrednost in kakšna mora biti, pa je bistvena za oblikovanje novih odgovorov o vlogi vlade, obliki javnega sektorja in odgovornosti javne uprave, če naj ta ostane pomembna tudi v prihodnosti.

ZAKLJUČNA OPOMBA

To poglavje se je začelo s splošnim spoznanjem, da se zunanje okolje javne uprave dinamično in sistemsko spreminja, kar je preseglo hitrost sprememb znotraj vladnih institucij. Sposobnost vlade, da se izboljša, da je manj odzivna in bolj proaktivna ter da si prizadeva za upravljanje sprememb, se zdaj zdi kot obramba za obvladovanje v tej novi dobi, v kateri inovacije, strateško razmišljanje in družbena tehnologija preoblikujejo oblike organizacije in meje. Vladni menedžerji v tem novem stoletju razumejo, da nove gonilne sile globalizacija, tehnologija in marketizacija pomembno vplivajo na to, kaj morajo vlade storiti v smislu vlog in odgovornosti, ter zahtevajo tudi preoblikovanje načinov, kako bi izvajale nove funkcije in naloge. Hkrati so okoljske sile, ki vključujejo vse hitrejša podnebne spremembe, tveganje in zapletenost, prisilile vlade, da ne le razmišljajo o trajnosti in družbeni odgovornosti, ampak tudi ukrepajo.

Teoretiki javne uprave pozivajo k enakovrednim notranjim spremembam in trdijo, da je neka oblika preobrazbe nujna. Preobrazba v tem primeru pomeni, da mora biti upravljanje odnosov med vladnimi, neprofitnimi in zasebnimi podjetji ter med njimi v središču sprememb in ne le reorganizacija vlad v smislu poslanstva in strukture ali povečanje proračunov. Javna uprava se zdaj začne spopadati z upravljavskimi konstrukti, ki so bili doslej izrazito nemenedžerski, med drugim s sodelovanjem, težavnimi političnimi problemi in družabnimi omrežji. Ni več vprašanje, ali se bo morala javna uprava preoblikovati, temveč kako. Morda bo naslednja izdaja *Klasikov* vključevala branja, ki bodo odražala to novo razmišljanje in veliko bolj dinamične pristope k težkim problemom, s katerimi se sooča družba po vsem svetu. Nekaj se zdi gotovo: Javna uprava se zaveda, da prihodnost javne uprave ni več zgolj upravna.

OPOMBE

1. Asimetrično vojskovanje je opredeljeno kot spopad med dvema stranema z zelo neenakimi vojaškimi viri ali zmogljivostmi. Običajno se bo stran z manj enakimi viri zatekla k nekonvencionalnim ali drugim neregularnim načinom upora, gverilski taktiki ali terorističnim dejanjem, da bi napadla drugo, močnejšo stran. Leta 2008 je takratni obrambni minister Robert M. Gates asimetrično vojskovanje postavil med načela ameriške vojaške politike, ko je v govoru z naslovom *Vojaštvo po Iraku* izjavil: »Vojska mora uravnotežiti današnje zahteve in jutrišnje nepredvidene dogodke; neregularne in asimetrične grožnje v primerjavi s konvencionalnimi grožnjami.« Iz *DOD News*, »U.S. Must Win in Iraq, Focus on Asymmetric Threats, Gates Says,« Gerry J. Gilmore (*American Forces Press Service*, 13. maj 2008)

2. »The Toll Of 5 Years Of Drone Strikes: 2,400 Dead,« *The Huffington Post*, Matt Sledge; 23. 1. 2014 http://www.huffingtonpost.com/2014/01/23/obama-drone-program-anniversary_n_4654825.html.
3. Čeprav je bila v zadnjih letih najbolj obravnavana knjiga o ekonomski neenakosti zagotovo globalna ocena razvoja koncentracije bogastva Thomasa Pikettyja (*Capital in the 21st Century*, Belknap Press of Harvard University, 2014), je na voljo veliko ekonomskih analiz o premikih v Združenih državah. Tu navedena statistika izhaja iz dokumenta Nacionalnega urada za ekonomske raziskave, »Wealth Inequality in the United States since 1913«, ki sta ga pripravila Emmanuel Saez in Gabriel Zucman. (NBER Working Paper 20625, oktober 2014)
4. Ne glede na ime je to naraščajoče problemsko področje ohlapno osredotočeno na prehod od hierarhičnih birokratskih organizacij k bolj sodelovalnim zavezništvom javnih, neprofitnih in zasebnih organizacij. To gibanje v veliki meri spodbujajo zagovorniki javnih politik, ki že desetletja trdijo, da je vlada zunaj, upravljanje pa je v igri. Eno od del, Goldsmithovo in Eggersovo *Government By Network* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2004) ima podnaslov *The New Shape of the Public Sector* (Nova oblika javnega sektorja), ki opisuje pomen tega, za kar gre.
5. O vplivih globalizacije in tehnologije na upravljanje je več razprav v publikaciji *Governance.com* (urednika Joseph Nye in Elaine Kamarck) (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2002). Glej zlasti delo Jane Fountain *Toward a Theory of Federal Bureaucracy for the 21st Century* in obsežnejše delo *Building the Virtual State* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2001).
6. Cass Sunstein, *Infotopia* (New York: Oxford University Press, 2006) ali Cass Sunstein, *Republic.com 2.0* (Princeton N. J.: Princeton University Press, 2007) za občutek smeri, kako lahko splet 2.0 vpliva na vlado in javno upravo v bližnji prihodnosti.
7. Vpliv tehnologije na knjižnice je dobro raziskan in če kaj, so se trendi, o katerih poročajo te študije (*The American Library Association*, 2012; *Public library funding & technology access study*, 2011–2012; in *The Pew Foundation's Zickuhr*, K., Rainie, L., & Purcell, K., *Library Services in the Digital Age*, Pew Internet & American Life Project 2013), pospešili.
8. Donald Kettl, *The Transformation of Governance* (Preobrazba upravljanja): Kettl: *Public Administration for 21st Century America* (Baltimore, Md.: The Johns Hopkins Press, 2002).
9. Oddelek 1-Woodrow Wilson, *The Study of Public Administration*, str. 37.
10. Za oceno tega, kaj je predlagal Zakon o vetu na posamezne postavke iz leta 1996, glej članek Phila Joycea in nekdanjega proračunskega direktorja Kongresa Roberta D. Reischauerja: »The Federal Line-Item Veto: Kaj je in kaj bo naredil?« (What Is It and What Will It Do?) *Public Administration Review* 57 (1997), str. 95–104. Odličen pregled linearnega veta in njegove vse večje zapletenosti, ki ga je pripravil Robert Lee, »State Item-Veto Legal Issues in the 1990s«, *Public Budgeting & Finance* (poletje 2000), str. 49–73, ustrezno povzema, kaj so se države naučile. Nekateri proračunski strokovnjaki so se spraševali, kako veto na postavko deluje v državnih vladah. Thomas Lauth in Catherine Reese sta v članku iz leta 2006 »The Line Item Veto in Georgia: Fiscal restraint or Inter Branch Politics?« (Fiskalno omejevanje ali medpanožna politika?) v *Public Budgeting & Finance* (poletje 2006, str. 1–19), pisala, da se je veto uporabljal predvsem za zaščito izvršnega proračuna in ne kot orodje za omejevanje porabe, ki jo je odredil zakonodajalec.
11. Članek Irene Rubin iz revije *Public Finance & Budgeting*, letnik 22, 4, str. 1–16 (2002) z naslovom »Večletni predlog proračunske reforme« je bil vključen v sedmo izdajo Kla-

- sikov. Prispevki Rubinove k proračunski teoriji so številni, vendar njeno delo *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing* (Washington, D. C.: CQ Press, 2010) velja za nujno branje. Članek iz leta 2015 v reviji *Public Administration Review* Vol. 75, 1), »Past and Future Budget Classics: A Research Agenda«, je prav tako poučen.
12. Za kritični pregled tega, kaj je dinamično točkovanje in kako deluje raziskovalno delo Alana J. Auerbacha, »Dynamic Scoring: An Introduction to the Issues«, <http://eml.berkeley.edu/~auerbach/dynamscor.pdf> (2005). Za tiste, ki želijo bolje razumeti sedanje stanje zveznega proračuna (morda nered), je na voljo nedavni članek Roya Meyersa »The Implosion of the Federal Budget Process: Triggers, Commissions, Cliffs, Sequesters, Debt Ceilings, and Shutdown«, je neprecenljiv vodnik. (*Public Budget & Finance*, zima 2014, str. 1–23).
 13. Koristen vodnik za prihodnje razprave o tem, kaj mora vključevati javni proračun, da bi ponovno zajel širšo gospodarsko razsežnost, je na voljo v knjigi Inge Kaul in Pedra Conceicao, *The New Public Finance* (New York: Oxford University Press, 2006).
 14. Podatki za to preglednico so pridobljeni iz dokumentov ameriškega popisa prebivalstva in Urada za upravljanje in proračun (OMB). Uprava za ekonomijo in statistiko ameriškega ministrstva za trgovino vsakih pet let izvede in poroča o popisu vlad, ki zajema porabo, dolg in zaposlovanje. Ameriški urad za upravljanje in proračun (*U. S. Office of Management and Budget*) k vsakemu letnemu zveznemu proračunu priloži zgodovinske tabele, ki zajemajo vse vidike zvezne porabe, dolga in pravic. (<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2014/assets/hist.pdf>).
 15. Sodne odločbe, obravnavane v tem oddelku, so: Adarand Constructors Inc. proti Federico Pena 515 US 200 (1995), Regents of the University of California proti Bakke 438 US 265 (1978), Grutter proti Bollinger št. 02-241 (2003) in Gratz proti Bollinger št. 02-516 (2003).
 16. Zgodovinsko oceno sodnih odločitev po sprejetju Zakona o državljanskih pravicah iz leta 1991 je mogoče najti v J. Edward Kellough, *Understanding Affirmative Action* (Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2007). Glej zlasti poglavje 6, »Primeri od leta 1995 do 2003: Izzivi, negotovost in preživetje pozitivnih ukrepov«.
 17. Glej nestrinjanje sodnice Sotomayor v zadevi Schuette proti Coalition to Defend Affirmative Action. 12-682. 2014, str. 95.
V septembrski/oktobrski številki revije *Public Administration Review* iz leta 2006 so objavljeni članki Carol Lewis, »In Pursuit of Public Interest« (str. 694–701) ter Guya Adamsa in Dannyja Balfourja (pridružil se jim je George E. Reed), »Abu Ghraib, Administrative Evil, and Moral Inversion: (str. 680–693) kot del kratke serije esejev o praktični etiki. Lewisova je nedavno še povečala breme kompleksnosti za etično odgovornost, ko je v svojem nedavnem eseu PAR trdila, da morajo javni upravljavci upoštevati tudi odgovornost za prihodnje generacije in zagotoviti, da trenutne odločitve učinkovito pretehtajo tako dolgoročne kot kratkoročne rezultate.
 19. Za drugačen pogled glej 6. poglavje dela Patricka Dobela iz leta 1999, *Public Integrity* (Johns Hopkins Press), »Getting Out The Ethics of Resigning from Office«, str. 109–129.
 20. Dela Roberta Agranoffa in Michaela McGuireja vključujejo *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments* (Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2003) in *Managing within Networks* (Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2007). Agranoffova najnovejša ponudba je priročnik z naslovom *Collaborating to Manage* (Georgetown University Press, 2012), v katerem trdi, da morajo javne agencije ponovno premisliti o svojih mejah in se na novo oblikovati kot nove »prevodne javne

agencije«, kjer so njihove povezave pomembnejše od notranjih nadzornih mehanizmov ... ali povedano drugače, počivaj v miru POSDCORB.

21. Simpozij v julijsko-avgustovski številki revije *Public Administration Review* iz leta 2014 je bil posvečen javni vrednosti, Mark Moore je napisal glavni članek z naslovom »*Public Value Accounting*« (Vzpostavitev filozofske podlage). V članku je Moore pojasnil, da je njegova motivacija za knjigo iz leta 1996 temeljila na preprosti analogiji: »Če so zasebni menedžerji zavezani k uporabi svoje domišljije in spretnosti za ustvarjanje zasebne vrednosti za delničarje z uporabo zasebnih sredstev, potem bi morali javni menedžerji uporabiti svojo domišljijo in spretnosti za ustvarjanje javne vrednosti za državljane z uporabo javnih sredstev v lasti demokratičnih vlad« (str. 465). Pregled javne uprave (74, 4), str. 465–477.

Informacijska tehnologija in demokratično upravljanje

Joseph S. Nye Jr.

V zadnjih nekaj desetletjih se je v številnih demokratičnih državah zmanjšalo zaupanje javnosti v vlado.¹ Vzroki za to so zapleteni. Nekateri menijo, da je upad, vsaj v Združenih državah Amerike, posledica vrnitve h globoko zakoreninjenemu ameriškemu nezaupanju do koncentrirane moči, potem ko so se pričakovanja o vladi po uspehu v drugi svetovni vojni dvignila do nerealnih višin.² Po mnenju drugih je to posledica dolgoročnega premika k postindustrijskim vrednotam, ki poudarjajo posameznika pred skupnostjo ter zmanjšujejo spoštovanje avtoritete in institucij.³ Spet drugi menijo, da je to odziv na centralizacijo vlade v 20. stoletju, zaradi katere je zvezni proračun narasel s 3 odstotkov bruto nacionalnega proizvoda leta 1929 na 20 odstotkov v zadnjih dveh desetletjih. Nekateri analitiki trdijo, da se centralizirana vlada v nasprotju z zasebnimi podjetji še ni prilagodila spremembam, ki jih je povzročila »tretja industrijska revolucija«.⁴

Zgodovinske analogije

V prvi industrijski revoluciji na prelomu iz 19. v 20. stoletje je uporaba pare v mlinih in prometu močno vplivala na gospodarstvo, družbo in nazadnje tudi na vlado. Spremenili so se vzorci proizvodnje, dela, življenjski pogoji, družbeni razredi in politična moč. Pojavilo se je javno izobraževanje, saj so bili za vse bolj zapletene in potencialno nevarne tovarne potrebni pismeni in usposobljeni delavci. Za obvladovanje urbanizacije so bile ustanovljene policijske enote, kot so londonški »bobiji«.

Vir: Governance.com, Kamarck & Joseph S. Nye, Ur., Demokracija v informacijski dobi. Ponatis z dovoljenjem The Brookings Institution Press, 2002.

Subvencije so bile zagotovljene za potrebno infrastrukturo kanalov in železnic.⁵ V obdobju, ki ga včasih imenujemo druga industrijska revolucija, so ob prelomu v 20. stoletje elektrika, sintetični materiali in motor z notranjim zgorevanjem prinesli podobne gospodarske in družbene spremembe. Združene države Amerike, na primer, so se iz pretežno agrarne države spremenile v pretežno industrijsko in urbano državo. V devetdesetih letih 19. stoletja je večina Američanov še vedno delala na kmetijah ali kot hlapci. Nekaj desetletij pozneje je večina živila v mestih in delala v tovarnah.⁶ Družbeni razredi in politični razkoraki so se spremenili. Ponovno se je z zamikom spremenila vloga vlade. Dvostrankarsko progresivno gibanje je uvedlo protimonopolno zakonodajo, zgodnje predpise za varstvo potrošnikov, ki jih je sprejela predhodnica Uprave za hrano in zdravila, ter gospodarsko stabilizacijo, ki jo je izvedel Odbor za zvezne rezerve.⁷ V obdobju, ki so ga nekateri poimenovali tretja industrijska revolucija, na prelomu 21. stoletja naj bi vpliv računalniške in komunikacijske tehnologije na gospodarstvo in družbo končno povzročil analogne velike spremembe v funkcijah vlade.

Takšnim velikim analogijam je mogoče očitati več stvari. Na semantični ravni izraz industrijska revolucija ni povsem primeren za pojav, ki se včasih imenuje postindustrijski. Daniel Bell, na primer, trdi, da izraz napačno združuje uvedbo parne energije kot oblike energije in ustanovitve tovarn, ki so družbene organizacije. Raje govori o treh velikih tehnoloških revolucijah, pri čemer sedanjo zaznamujejo elektronika, miniaturizacija s tranzistorji, digitalizacija in programska oprema.⁸ Poleg tega je »revolucijo«, ki je opredeljena kot prekinitev moči, pogosto težko prepoznati, razen za nazaj. Poleg tega se zgodovinarji razlikujejo glede datiranja in trajanja prejšnjih industrijskih revolucij. Izraz je bil skovan šele leta 1886, stoletje po začetku prve industrijske dobe.⁹ Čeprav

je morda prišlo do prekinitev tehnološkega napredka z novimi vodilnimi sektorji v vsaki dobi, je bilo težko dokazati obstoj dolgih valov ali ciklov gospodarske rasti. Prizadevanja, da bi natančno določili časovno opredelitev ciklov tehnoloških sprememb Erica Kondratieffa ali Josepha Schumpetra, niso bila uspešna.¹⁰ Nazadnje, treba je biti previden pri tehnološkem determinizmu.¹¹ Tehnologija vpliva na družbo in državo, vendar vzročne puščice delujejo v obe smeri. Tehnološke spremembe ustvarjajo nove izzive in priložnosti za družbeno in politično organizacijo, vendar je odziv na te izzive odvisen od zgodovine, kulture, institucij in že prehojenih ali opuščenih poti.

Kljub temu lahko zgodovinske analogije z ustreznimi pridržki in previdnostjo pomagajo predlagati hipoteze in poti za raziskovanje. Po dolgotrajnem kopičenju se pogosto zgodijo nenadne spremembe, zato je pogosto mogoče najti točke preloma. Analitikom ni treba zapasti v zmoto tehnološkega determinizma, da bi ugotovili, da je tehnologija eden od pomembnih vzrokov družbenih in političnih sprememb. Kot trdi Bell:

Ker tehnološko-gospodarske spremembe povzročajo težave pri »nadzoru« političnega reda, ugotavljamo, da starejše družbene strukture pokajo, ker se politična lestvica suverenosti in oblasti ne ujema z gospodarsko lestvico. Na številnih področjih se pojavljata vse večja gospodarska integracija in politična razdrobljenost. /.../ Če v postindustrijski družbi obstaja en sam najpomembnejši sociološki problem zlasti pri upravljanju tranzicije, je to upravljanje obsega.¹²

Centralizacija ali difuzija?

Pred šestimi desetletji je ugledni sociolog William Ogburn navedel tehnologijo kot enega od dejavnikov pri napovedi večje politične centralizacije; leta 1937 je trdil, da bo »vlada v Združenih državah verjetno težila k večji centralizaciji zaradi letala, avtobusa, tovornjaka, dizelskega motorja, radia, telefona in različnih možnosti upo-

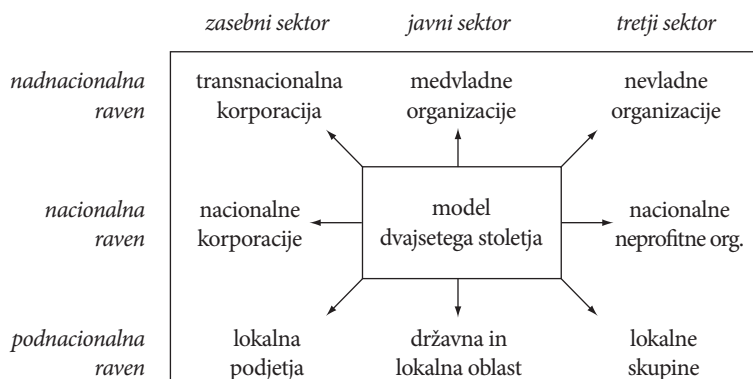
rabe žice in brezžične povezave. Isti izumi vplivajo na to, da se industrije širijo prek državnih meja. /.../ Zdi se, da je težnja po centralizaciji vlade prisotna po vsem svetu, povsod tam, kjer obstajata sodobni promet in komunikacije«.¹³

Na splošno je imel Ogburn glede naslednjega pol stoletja prav, toda ali bo to veljalo tudi v 21. stoletju? Predsednik Bill Clinton in drugi politiki so razglasili, da je obdobje velike vlade končano, vendar so le malo povedali o tem, kaj bo nadomestilo to obdobje. Ali je osnovna predpostavka pravilna in če je, ali je pravilna za vse razsežnosti demokratične vlade? Če je tako, kakšni so vzroki in kako reverzibilni so?

Vprašanja o primerni stopnji centralizacije oblasti niso nova. Kot poudarja Charles Kindleberger, »kako naj se v določenem trenutku spremeni meja v smeri proti središču ali stran od njega, lahko ostane dolgo časa nerešeno, običajno polno napetosti«.¹⁴ Če imajo Bell in drugi prav, da je nacionalna država »postala premajhna za velike probleme življenja in prevelika za majhne probleme«, ¹⁵ morda ne bomo naleteli na centralizacijo ali decentralizacijo, temveč na razpršitev dejavnosti upravljanja v več smeri hkrati. Nekatere funkcije se lahko preselijo na nadvladno ali nadnacionalno raven, nekatere pa se prenesejo na lokalne enote. Drugi vidiki upravljanja se lahko prenesejo v zasebni sektor. Matrika, predstavljena na sliki 1-1, prikazuje možen prenos dejavnosti z osrednjih vlad, vertikalno na druge ravni upravljanja ter horizontalno na tržne in zasebne netržne akterje, tako imenovani tretji sektor. Matrika je preprosto zemljevid možnih razsežnosti lokacije kolektivnih dejavnosti. Združimo jo lahko s hipotezo, da so v 20. stoletju prevladovale centripetalne sile in da bodo v naslednjem obdobju morda imele večjo vlogo centrifugalne sile.

Obstaja nekaj dokazov o difuziji. Na primer, med letoma 1962 in 1995 se je število zaposlenih v zvezni civilni upravi v ZDA neto povečalo za 15 odstotkov, medtem ko se je število zaposlenih na državni in lokalni ravni povečalo za 150 odstotkov.¹⁶ Kot

| SLIKA 1 |
ŠIRJENJE UPRAVLJANJA V 21. STOLETJU



delež bruto nacionalnega proizvoda so se zvezni izdatki (brez transferjev) zmanjšali, medtem ko so se državni in lokalni izdatki povečali.¹⁷ V zadnjih dveh desetletjih je privatizacija v številnih državah prenesla številne funkcije iz javnega sektorja.¹⁸ Vse večjo vlogo imajo neprofitne organizacije v Združenih državah Amerike, kjer po dveh desetletjih širjenja predstavljajo skoraj 7 odstotkov vseh plačanih zaposlitev.¹⁹ Mednarodne nevladne organizacije so se v zadnjih dveh desetletjih desetkrat povečale in povečale svoj vpliv na številna vprašanja.²⁰ Čezvladne mreže birokratov in pravosodnih uradnikov so se razširile po samostojnosti in številu, kar je pri nekaterih političnih vprašanjih razdružilo državo.²¹ Transnacionalna področja mednarodne proizvodnje določajo omejitve za ukrepe nacionalne blaginje, številne funkcije, kot so bonitetne ocene in arbitraža v sporih, pa se večinoma izvajajo v zasebnem transnacionalnem sektorju.²² Mednarodna varnost, najpomembnejša funkcija države, zdaj vključuje obrambo pred transnacionalnimi akterji kot glavno grožnjo.

Po drugi strani pa splošni trendi še zdaleč niso jasni. Pri nekaterih vprašanjih se kaže centralizacija, pri nekaterih decentralizacija, pri nekaterih pa oboje hkrati. Na primer, na področju osebne varnosti se je močno povečala privatizacija varnostnih sil. Leta 1970 je bilo poldrugič več zasebne-

ga kot javnega varnostnega osebja; do leta 1996 se je ta dejavnik podvojil.²³ Kljub temu smo bili v začetku devetdesetih let hkrati priča zahtevam po federalizaciji, kar kaže na porast zahtev po več vrstah upravljanja kot odziv na zaznavo naraščajočega kriminala. Tudi po privatizaciji podjetij v državni lasti v osemdesetih letih prejšnjega stoletja je delež nacionalnega dohodka, ki ga porabi država, v bogatih demokratičnih državah v povprečju znašal 46 odstotkov.²⁴ Poleg tega se države razlikujejo: v nasprotju z Evropo se je skupna državna poraba v Združenih državah in na japonskem ohranila na ravni približno tretjine gospodarstva, na Novi Zelandiji pa se je zmanjšala.²⁵ Nekatere države so šibkejšje od zasebnih sil v njih; druge niso. Panama, Sierra Leone in Haiti se razlikujejo od Braziliije, Južne Afrike in Singapurja. Trendi, ki jih povzročajo zunanje sile, so za evropske države močnejši kot za ameriško velesilo. Skratka, žirija še ni odločena in ni jasno, kako močni bodo trendi decentralizacije v informacijski dobi. Še več dela bo treba vložiti v izpopolnjevanje odvisne spremenljivke in razumevanje posledic za demokratično upravljanje, pa tudi v analizo moči vzrokov, ki bi lahko vodili k širjenju.

Trije trendi

Trije neodvisni, vendar medsebojno povezani trenutni trendi dajejo slutiti, da se bo

v novem stoletju sedež kolektivnih dejavnosti morda premaknil z osrednjih vlad. To so globalizacija, marketizacija in informacijska revolucija. Globalizacija se nanaša na povečanje obsega in hitrosti pretoka blaga, ljudi in idej prek meja, s čimer se zmanjšujejo učinki razdalje. Globalizacija ni nova.²⁶ V 19. stoletju in v prvih desetletjih 20. stoletja se je hitro povečevala, vendar je bila od začetka tridesetih let do konca druge svetovne vojne omejena, vsaj v svojih gospodarskih razsežnostih. Globalizacija se je pojavila pred informacijsko revolucijo, vendar jo je ta močno okrepila. Globalizacijo v njeni nedavni obliki je mogoče deloma pripisati ameriški strategiji po drugi svetovni vojni in želji po vzpostavitvi odprtega mednarodnega gospodarstva, da bi preprečili novo depresijo ter uravnotežili sovjetsko moč in zavezili komunizem. Institucionalni okvir in politični pritiski za odpiranje trgov so bili rezultat ameriške moči in politike, vendar jih je okrepil razvoj tehnologije prevoza in komunikacij, zaradi česar je bilo za države vse dražje, da bi se odvrnile od globalnih tržnih sil.

Raymond Vernon trdi, da skoraj polovico vse industrijske proizvodnje proizvedejo multinacionalna podjetja, katerih strateške odločitve o lokaciji proizvodnje zdaj močno vplivajo na domača gospodarstva in strukturo plač, tudi če ni mednarodne trgovine.²⁷ Hkrati pa, kot poudarja Dani Rodrik, je pred globalizacijo še dolga pot, njen napredek po drugi svetovni vojni v demokratičnih državah pa je potekal sočasno z razvojem države blaginje, ki jo John Ruggie imenuje »vgrajeni liberalizem«.²⁸ Neuspeh te družbene pogodbe v demokracijah ali finančna kriza, ki bi se spremenila v svetovno depresijo, bi lahko oživila protekcionizem, vendar so se napovedi v zvezi s tem v zadnjih treh desetletjih izkazale za napačne. Medtem pa globalizacija omejuje zmoglost držav, da zaračunavajo davke in ohranjajo razkošne ugodnosti, zasebnim transnacionalnim akterjem pa odpira priložnosti za vzpostavitev standardov in strategij, ki močno vplivajo na javne politike, ki so bile nekoč v domeni centralnih vlad.

Marketizacija je del globalizacije in jo je tako kot ona okrepila informacijska revolucija, vendar ima tudi neodvisen domači vidik in neodvisen izvor. Susan Strange trdi, da se je ravnovesje med državami in trgi od sedemdesetih let prejšnjega stoletja spremenilo tako, da je država postala le en vir oblasti in da je ostala »zijačča luknja neavtoritete ali nevladanja«.²⁹ Po njenem mnenju se je moč razpršila z vlad na trge pri tako pomembnih funkcijah, kot so ohranjanje vrednosti valute, izbira oblike gospodarstva, obdavčitev ter zagotavljanje infrastrukture, proticiklične politike in zaščite pred kriminalom. Kot smo videli, je o tem mogoče razpravljati z navajanjem dejstva, da vladna poraba kot odstotek bruto nacionalnega proizvoda v številnih večjih evropskih državah še vedno presega 40 odstotkov. Tudi v državah, kot sta Švedska in Francija, da ne omenjamo vzhodne Evrope in gospodarsko manj razvitih držav, je v zadnjih dveh desetletjih prišlo do znatne privatizacije in širitve tržnih sil. Vzroki za marketizacijo so zapleteni. Med njimi so neuspeh načrtovanih gospodarstev pri prilagajanju informacijski revoluciji, inflacija, ki je sledila naftni krizi v sedemdesetih letih, zgodnji uspeh vzhodnoazijskih gospodarstev ter spremembe političnih in ideoloških koalicij v bogatih demokracijah. Vendar pa je skupni učinek pospeševanje širjenja moči z vlad na zasebne akterje.

Informacijska revolucija se nanaša na dramatično zmanjšanje stroškov računalnikov in komunikacij ter učinke, ki jih ima to na gospodarstvo in družbo. Po podatkih Jeremyja Greenwooda se je cena novega računalnika od leta 1954 znižala za 19 odstotkov na leto, delež informacijskih tehnologij v novih naložbah pa se je s 7 odstotkov povečal na približno 50 odstotkov.³⁰ Informacijska tehnologija je v zadnjih petih letih razcveta prispevala k četrtini ameriške rasti in predstavlja 8 odstotkov bruto domačega proizvoda.³¹ Mikroprocesorji so vsakih osemnajset do štiriindvajset mesecev podvojili računsko moč, računalniška moč pa danes stane manj kot 1 odstotek tiste iz leta 1970.³² Še leta 1980 so lahko telefonski klici po bakre-

ni žici prenašali informacije s hitrostjo ene strani na sekundo, danes pa lahko tanka nit optičnega vlakna prenese devetdeset tisoč zvezkov v sekundi.³³ Rast uporabe interneta je bila izjemna, saj se promet vsako leto poveča za 100 odstotkov v primerjavi z manj kot 10-odstotno rastjo govornega omrežja.³⁴ Posledica tega je bila skorajšnje izničenje stroškov komunikacije na daljavo.

Podobno kot pri parni energiji konec 18. stoletja in električni energiji konec 19. stoletja je prišlo do zamikov pri rasti produktivnosti, ko se je družba naučila v celoti uporabljati nove tehnologije.³⁵ Družbena organizacija se spreminja počasneje kot tehnologija. Električni motor je bil na primer izumljen leta 1881, vendar je trajalo skoraj štiri desetletja, preden je Henry Ford kot pionir reorganiziral tovarne, da bi v celoti izkoristile električno energijo. Računalniki danes predstavljajo 2 odstotka celotnega ameriškega osnovnega kapitala, vendar »če prištejemo še vso opremo, ki se uporablja za zbiranje, obdelavo in prenos informacij, je to skupaj 12 odstotkov ameriškega osnovnega kapitala, kar je natanko toliko kot železnice na vrhuncu svojega razvoja konec 19. stoletja. /.../ Tri četrtine vseh računalnikov se uporablja v storitvenem sektorju, na primer v finančnem in zdravstvenem sektorju, kjer je proizvodnjo zelo težko meriti.«³⁶ Ne glede na to, ali gre za reorganizacijo ali merjenje, se na splošno strinjajo, da smo v sedanji informacijski revoluciji še vedno v začetni fazi.

Politični učinki informacijske revolucije

Kritiki pravilno poudarjajo, da sedanje obdobje ni prvo, na katero so močno vplivale spremembe v tehnologiji in pretoku informacij. Johannesu Gutenbergu, ki je izumil gibljive črke, s katerimi je omogočil tiskanje *Svetega pisma* in njegovo dostopnost velikega delu evropskega prebivalstva, pogosto pripisujejo pomembno vlogo pri nastanku reformacije. Pojav resnično množičnih komunikacij in radiodifuzije pred sto leti, ki ga je omogočila nova poceni elektrika, bi lahko šteli za drugo informacijsko revolucijo. Z

njim se je začela doba množične popularne kulture.³⁷ Učinki množičnih komunikacij in radiodifuzije, čeprav ne telefona, so imeli številne centralizirajoče politične učinke. Čeprav so bile informacije bolj razširjene, so bile tudi bolj pod centralnim vplivom, celo v demokratičnih državah, kot v dobi lokalnega tiska. Tak primer je uporaba radia Franklina D. Roosevelta v tridesetih letih prejšnjega stoletja. Ti učinki so bili še posebej izraziti v državah s totalitarnimi vladami, ki so lahko zatrle konkurenčne vire informacij. Nekateri teoretiki namreč menijo, da totalitarizem ne bi bil mogoč brez množičnih komunikacij, ki so spremljale drugo industrijsko revolucijo.³⁸ Po drugi strani pa so s širjenjem filmov, kaset in faksov poznejše tehnologije druge informacijske revolucije pomagale spodkopati vladna prizadevanja za informacijsko avtarkijo. Splošni učinki niso bili vedno demokratizacijski. V nekaterih primerih, na primer v Iranu, so tehnologije druge informacijske revolucije zgolj spremenile naravo samodržne oblasti.

Na neki stopnji je veljalo prepričanje, da bodo računalniki in komunikacijska tehnologija tretje informacijske revolucije prav tako vplivali na nadaljnjo krepitev osrednjega vladnega nadzora. Vsesplošno so se bali vizije Georgea Orwella iz knjige 1984. Zdelo se je, da bodo centralni računalniki okrepili centralno načrtovanje in povečali nadzorna pooblastila tistih na vrhu piramide nadzora. Televizija, ki bi jo nadzorovala država, bi prevladovala nad pretokom informacij. Še danes lahko računalniki s centralnimi podatkovnimi zbirkami in z odpravljanjem sivih con neskladnosti izboljšajo nekatere osrednje vladne funkcije, vprašanja zasebnosti pa ostajajo pomemben problem. Nekateri vidiki nadzora so postali cenejši in preprostejši. Kljub temu pa je prevladujoči trenutni pogled v celoti gledano bližje opisu »tehnologij svobode«³⁹ Ithiela de Sola Poola.

Ker so se stroški računalniške moči zmanjšali, računalniki pa postali bolj razširjeni, so njihovi decentralizirajoči učinki prevladali nad centralizirajočimi. Poleg tega kombinacija računalnikov in komunikacijske tehnologije, ki se je razvila v in-

ternet, ustvarja sistem z majhnim številom osrednjih vozlišč in z močno zmogljivostjo v primeru odpovedi osrednjega sistema. Moč nad informacijami je veliko bolj porazdeljena. Centralni nadzor je mogoč, vendar se vlade, ki si prizadevajo nadzorovati pretok informacij z nadzorom interneta, soočajo z visokimi stroški in končnim razočaranjem. Nove informacijske tehnologije namesto krepitve centralizacije in birokracije spodbujajo mrežne organizacije, nove vrste skupnosti in zahteve po drugačnih vlogah vlade. S spreminjanjem načina dela spreminjajo tudi naš družbeni odnos in politično vedenje.

Morley Winograd in Dudley Buffa trdita, da je obsežna piramida dela v podjetjih, v kateri so prevladovali centralizirani ukazi, razdelila vodstvo in delavski razred, bele ovratnike in sindikalizirane modre ovratnike.⁴⁰ Ta piramida je prevladovala v političnem procesu in močno vplivala na razvoj vlade v drugi industrijski revoluciji, ki je zaznamovala 20. stoletje. Zdaj, trdita, nove informacijske tehnologije ponovno reorganizirajo delo. Hitrost, agilnost in prilagajanje so najboljši načini za ustvarjanje vrednosti na potrošniškem trgu. Velike birokratske piramide se izkažejo za manj učinkovit način organizacije takšnega dela kot omrežja znotraj podjetij in med njimi. Zaposleni v mrežnih organizacijah, ki delajo z znanjem, se ne vidijo niti kot delovna sila niti kot kapital. Da bi si podjetja in vlade pridobili zvestobo svojih zaposlenih, jih morajo nagovarjati na nove načine. Želijo si, da bi vlada imela udobje in prožnost trga. Posledica tega je lahko preoblikovanje politike in počasneje tudi vlade.

Informacijska tehnologija lahko na politiko in kolektivno delovanje vpliva še na številne druge načine. Prvič, informacijska tehnologija krepi globalne proizvodne strategije in trge z že omenjenimi omejitvenimi učinki na vladno delovanje. Drugič, zmanjšuje relativni pomen blaga in ozemlja, zaradi česar geografska razdalja postane manj pomembna. To pa vpliva na skupnosti, na katerih temelji politično delovanje. Tretjič, zaradi interneta so meje bolj prepustne in

jurisdikcija manj pomembna. Četrtič, informacijska tehnologija spreminja naravo bank in denarja na način, ki bo oteževal tako obdavčevanje kot centralni nadzor denarne politike. Zaradi eksponentne hitrosti tehnoloških sprememb in skrajševanja proizvodnih ciklov vladne institucije in predpisi težko sledijo tem spremembam. Več informacij in krajši cikli novic pomenijo manj časa za razmislek pred odzivom. Petič, virtualne skupnosti lahko razvijejo interese in moč neodvisno od geografske lege. V nekaterih državah lahko internet bolj okrepi lokalne in nadnacionalne skupnosti kot nacionalne skupnosti. Šestič, propad radiodifuzije in porast ozkega oddajanja lahko razdrobita občutek skupnosti in legitimnosti, ki podpira osrednje vlade. Sedmič, izobraževalni vzorci se bodo spremenili, večja spretnost mlajših generacij z novimi tehnologijami pa lahko še bolj zmanjša spoštovanje starosti, avtoritete in obstoječih institucij.

Te hipoteze o informacijski revoluciji seveda niso edini možni viri sprememb v kraju in kakovosti dejavnosti upravljanja v 21. stoletju. Pokazali smo že, da imata globalizacija in marketizacija, čeprav sta tesno povezani z informacijsko revolucijo in jo krepita, samostojne vzroke. Poleg tega obstajajo močne kulturne institucionalne in politične sile, ki so značilne za vsako državo posebej. V ameriški zgodovini je, na primer, močno vplivala rasa: decentralizacija pred letom 1865; centralizacija med obnovo; decentralizacija pred drugo svetovno vojno; centralizacija kmalu po vojni; morda decentralizacija od odhoda Juga iz demokratske koalicije po letu 1970. Priseljavanje in etnična raznolikost bi lahko imela decentralizirajoči učinek, čeprav je bila to v ameriški zgodovini ponavljajoča se in včasih pretirana skrb. Trenutni demografski trendi, ki kažejo na starejše prebivalstvo in njegove pravice, imajo lahko centralizirajoči učinek. Čeprav lahko pride do sprememb na obrobju, ostaja filozofija države blaginje, ki temelji na pravicah, močna. Različne sile vlečejo lokacijo kolektivnega delovanja v različne smeri in na različne načine pri različnih vprašanjih in v različnih državah. Kljub temu se zdi verjetna hipoteza, da bodo imeli trije novi medse-

bojno povezani trendi, zlasti informacijska revolucija (ali kakršna koli druga oznaka), močnejši neto učinek širjenja.

Čeprav obstajajo dokazi, ki potrjujejo učinke teh treh trendov, bi bilo napačno verjeti, da so ti učinki nepovratni. Tehnologija je le eden od dejavnikov v zapletenem nizu družbenih vzrokov. Vprašati se moramo tudi, od katerih pogojev so ti trendi odvisni in kaj bi bilo potrebno, da bi jih upočasnili, izničili ali obrnili. Ali bi na primer močna in dolgotrajna gospodarska recesija povzročila zahteve po odzivu vlade, ki bi spremenil marketizacijo in globalizacijo? Ali bo »veliki terorizem« v obsegu napadov na Svetovni trgovinski center povzročil zahtevo po vsiljivi vladi tudi na račun državljanskih svoboščin?⁴¹ Ali bi vse večja moč držav, kot so Kitajska, Indija ali oživiljena Rusija, zlasti če bi jo spremljala ekspanzionistična ideologija, spremenila mednarodni sistem tako, da bi se obrambne funkcije vlade vrnile k modelu iz hladne vojne? Ali bi lahko ekološki trendi, kot je globalno segrevanje, postali tako jasni in skrb vzbujajoči, da bi javnost zahtevala veliko močnejše vladne ukrepe? Takšne scenarije je vredno raziskati tako kot nepredvidljive dogodke kot tudi kot kontrafaktualne miselne poskuse, da bi preverili naše razmišljanje o moči novih vzrokov. Po drugi strani pa se zdi, da je ob izključitvi takšnih malo verjetnih, a zelo pomembnih dogodkov, trend razpršitve upravljavskih dejavnosti verjeten.

Učinki tretje informacijske revolucije na centralne vlade so še v začetni fazi. Razpršitev informacij pomeni, da je moč bolj porazdeljena, omrežja pa težijo k spodkopavanju monopola tradicionalne birokracije. Hitrost ali instantnost internetnega časa pomeni, da imajo vse vlade, tako centralne kot lokalne, manjši nadzor nad svojimi agenda-mi. To lahko oteži delovanje vseh vlad, saj bodo imeli politični voditelji manj stopenj svobode, preden se bodo morali odzvati na dogodke. Spremembe v naravi denarja, disintermediacija bank ter zmanjšana sposobnost določanja in pobiranja davkov lahko še posebej zmanjšajo zmogljivosti centralne vlade. Odziv na to so lahko večja privatiza-

cija in javno-zasebna partnerstva. Horizontalni premiki na matriki, opisani prej v tem poglavju, lahko prevladajo nad vertikalnimi spremembami. Vsa vladna birokracija lahko postane bolj ravna in bolj usmerjena v storitve. Poleg tega lahko postane upravljanje bolj zapleteno, čeprav se lahko vlada zravna, vendarle pa lahko postane bolj zapletena. Vendar je vse to na tej stopnji le špekulacija.

Do podobnih sprememb lahko pride tudi v političnih procesih demokracije, kar lahko štejemo za vhodno in ne izhodno stran vlade. Lahko si predstavljamo tako boljši kot slabši politični svet, ki je posledica vpliva tretje informacijske revolucije. V mračni viziji prihodnosti si lahko predstavljamo tanko demokracijo, v kateri se je posvetovanje močno zmanjšalo. Državljeni bodo s pomočjo TV-vmesnikov na svojih internetnih televizorjih pogosto sodelovali v plebiscitu, ki bo slabo razumljen in zlahka manipuliran v ozadju. Razvoj tanke neposredne demokracije bo povzročil nadaljnjo oslabitev institucij. Poleg tega se bo politična skupnost razdrobila zaradi zamenjave radiodifuznega oddajanja z ozkim oddajanjem. RTV je morda pogosto ustvarila najmanjši skupni imenovalac, vendar je bilo vsaj nekaj skupnega. V novem svetu bo vsaka skupnost »poznala« le svojo perspektivo. Obiti za posvetovalno demokracijo, kot je opisana v *Federalističnih dokumentih*, bodo videti slabi.

Druga možnost je, da si v prihodnosti zamislimo boljši politični proces. Nove virtualne skupnosti se bodo križale z geografskimi skupnostmi ter dopolnjevale in krepile lokalne skupnosti. V Madisonovem smislu se bo okrepila obsežna republika uravnoveženja frakcij. Dostop do informacij bo obilen in poceni za vse državljane. Politična udeležba, vključno z volitvami, bo lahko lažja. Nizki stroški stikov in pogodb bodo zmanjšali stroške sodelovanja. Internet lahko konča hegemonijo radiodifuzne televizije, ki je spodkopala politične stranke in povzročila, da je politični proces izjemno drag v smislu sredstev, ki jih je treba zbrati. Tako kot je televizija pred približno štirimi desetletji prevladala v kampanjah, lahko internet v

prihodnjih desetletjih prevlada v političnem procesu. Dostop do političnega procesa bo lažji in cenejši. Obe prihodnosti sta za zdaj še zelo špekulativni. Tehnologija sama ne bo prinesla enega ali drugega rezultata. Veliko bo odvisno od drugih političnih odločitev.

Politične odločitve

»To je druga doba demokracije,« trdi britanski premier Tony Blair. »Prva je bila volilna udeležba, zagotavljanje osnovnega dostojnega standarda, pokojnin, stanovanj in vsega ostalega, danes pa si ljudje želijo izbire in svobode, da bi na lokalni ravni delali stvari drugače, da bi imeli boljše in bolj inovativne načine odločanja o svojih prednostnih nalogah.«⁴² Informacijska tehnologija lahko omogoči takšen svet, vendar se to ne bo zgodilo samodejno. Ko se bodo kolektivne dejavnosti razširile po prostoru, opisanem v matriki, opisani v tem poglavju, bo to imelo pomembne posledice za demokratično upravljanje. Evropska unija poudarja načelo »subsidiarnosti« ali odločanja o vprašanjih na najnižji možni ravni kot sredstvo za približevanje vlade ljudem. V ameriškem zveznem sistemu javnomnenjske raziskave kažejo, da lokalne in državne oblasti uživajo nekoliko večje zaupanje javnosti kot osrednja vlada.⁴³

Načeloma se zdi, da decentralizacija in subsidiarnost krepi demokratično upravljanje, vendar je, kot je pred dvema stoletjema opozoril James Madison, v lokalnih skupnostih s prevladujočimi frakcijami večja verjetnost, da bo prišlo do tiranije večine. V ameriški zgodovini so bili, na primer, posegi centralne vlade v zvezne države bistveni za demokratično pridobitev državljanskih pravic afroameriških državljanov. Poleg tega se zaradi večje mobilnosti nekaterih akterjev v državnih in nacionalnih jurisdikcijah davčne osnove lokalnih oblasti zmanjšujejo, bremena pa se prenašajo na ramena tistih, ki so relativno nemobilni, kar pogosto pomeni revnih.⁴⁴ Neurejen razvoj informacijske tehnologije lahko poveča neenakost in poudari razlike med tistimi, ki imajo, in tistimi, ki nimajo.

Informacijska tehnologija lahko nekaterim ljudem izboljša življenjske izbire, drugim pa jih zmanjša.

Močna libertarna težnja med številnimi navdušenci nad informacijsko tehnologijo predpostavlja, da bo vse večja popolnost trgov prek interneta rešila težave demokratičnega upravljanja. Prepričani so, da se bo z vse večjim horizontalnim premikom dejavnosti na matriki iz tega poglavja vloga vlade zmanjšala. Mikrozaposlovanje bo ljudem omogočilo, da se sami odločajo o vedno večjem številu vprašanj. Res je, da trgi povečujejo možnost izbire, vendar omogočajo več izbire tistim, ki lahko vstopijo v igro z velikim kupom žetonov, kot tistim, ki tega ne morejo storiti.

Poleg vprašanja neenakih možnosti je tu še vprašanje javnih prostorov in javnih dobrin.⁴⁵ Javne dobrine so neizključujoče in nekonkurenčne. Ko so enkrat proizvedene, nihče ne more biti izključen iz njihove porabe in poraba ene osebe ne zmanjšuje porabe drugih. Svetilniki so klasičen primer, ki se uporablja v učbenikih ekonomije. Današnja tehnologija pa omogoča izdelavo svetilnika (ali navigacijskega satelita), katerega signal je lahko nekaterim uporabnikom na voljo, drugim pa ne. Ta zmožnost izključevanja je podlaga za zasebno tržno razmerje in zmanjšuje eno od tradicionalnih vlog države, tj. zagotavljanje javnih dobrin. Avtoceste, vključno z informacijsko avtocesto, se lahko spremenijo v cestninske ceste. Dejansko si lahko predstavljamo situacijo, v kateri informacijska tehnologija ustvarja avtomatizirane sisteme določanja cen, ki privatizirajo vse javne prostore, kot so ceste in parki. Lahko pa si predstavljamo tudi premišljene vladne ukrepe za ohranitev javnih prostorov in razširitev dostopa do informacijske tehnologije prek družbenih in organizacijskih ovir. Takšne politike bi lahko spodbujale uporabo interneta kot dodatka in ne kot nadomestka za osebne odnose pri krepitevi državljanskega udejstvovanja. Podobno si lahko predstavljamo alternativne možnosti pri upravljanju kibernetskega prostora. Kot trdi Lawrence Lessig, kibernetski prostor sestavljajo programske in strojne kode ter

arhitektura. Vanje so vgrajene politične vrednote, ki imajo ustavni pomen. Vendar »so zasebne in zato zunaj obsega ustavne presoje«.⁴⁶

Skratka, smo šele v začetni fazi te naj-novejše informacijske revolucije. Tako kot v prejšnjih obdobjih industrijske revolucije javni odzivi na tehnologijo zaostajajo za zasebnimi. Nekateri vidiki tega zaostanka so naključni, nekateri pa ne. Prihodnost demokratičnega upravljanja je odvisna od izboljšanja naše sposobnosti razlikovanja.

REFERENCE

1. Joseph Nye, »The Decline of Confidence in Government«, uvod v knjigo Joseph S. Nye Jr, Philip D. Zelikow in David G. King, *Why People Don't Trust Government* (Harvard University Press, 1997), str. 1–2; Pippa Norris, ur., *Critical Citizens* (Global Support for Democratic Government, Oxford University Press, 1999).
2. Glej na primer Robert Samuelson, *The Good Life and Its Discontents: The American Dream in the Age of Entitlement, 1945–1995* (Vintage, 1995).
3. Ronald Inglehart, »Postmaterialist Values and the Erosion of Institutional Authority«, v: Nye, Zelikow in King, *Why People Don't Trust Government*, str. 217–236.
4. Glej na primer: Peter Drucker, »The Next Information Revolution«, *Forbes*, 24. avgust 1998, str. 46–58; Alvin Toffler in Heidi Toffler, *The Politics of the Third Wave* (Kansas City, Mo.: Andrews and McMeel, 1995); Morley Winograd in Dudley Buffa, *Taking Control: Politics in the Information Age* (Henry Holt, 1996); Don Tapscott, *The Digital Economy: Tapscott, Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence* (Obljube in nevarnosti v dobi omrežne inteligence) (McGraw-Hill, 1996).
5. David S. Landes, *The Unbound Prometheus* (Cambridge University Press, 1969), poglavja: »Tehnološke spremembe in industrijski razvoj v zahodni Evropi od leta 1750 do danes« (angl. 2–3); David Thomson, »England in the Nineteenth Century 1815–1914« (Viking Penguin, 1978), str. 63–68; Alfred Chandler Jr: *The Managerial Revolution in American Business* (Harvard University Press, Belknap Press 1977), str. 90–91.
6. Zane L. Miller, *The Urbanization of Modern America* (San Diego: Harcourt Brace Jovanovitch, 1987), *passim*.
7. Stuart W. Bruchey, *Growth of the Modern American Economy* (New York: Dodd Meade, 1975); Thomas McCraw, *Prophets of Regulation*; Kahn: Charles Francis Adams, Louis D. Brandeis, James M. Landis, Alfred E. Kahn (Harvard University Press, Belknap Press 1984), poglavja: »Kahn, James M. Landis, Alfred E. Kahn« (Harvard University Press, Belknap Press 1984), str. 1–5.
8. Daniel Bell, predgovor h knjigi *The Coming of Post-Industrial Society* (Prihod postindustrijske družbe) (Basic Books, 1999), str. 8.
9. Prav tam, str. 5.
10. Nathan Rosenberg, *Exploring the Black Box*: N. Blackberg: »Tehnologija, ekonomija in zgodovina« (Cambridge University Press, 1994), pogl. 4.
11. Anthony G. Oettinger, »Information Technologies, Governance, and Government: Nekaj spoznanj iz zgodovine«, prispevek, predstavljen na konferenci *Visions in Governance 1998* v Bretton Woodsu, ki jo je sponzorirala Kennedy School of Government, Univerza Harvard, 19.–22. julija 1998 (www.ksg.edu/visions/conferences/brettonwoods3/oettinger95.ppt [15. oktober 2001]).
12. Bell, *The Coming of Post-Industrial Society* (Prihod postindustrijske družbe), str. 94, 97.
13. William Fielding Ogburn, »The Influence of Inventions on American Social Institutions in the Future«, *American Journal of Sociology*, letnik 43 (november 1937), str. 370.

14. Charles P. Kindleberger, *Centralization versus Pluralism* (Copenhagen: Copenhagen Business School Press, 1996), str. 13.
15. Bell, *The Coming of Post-Industrial Society*, str. 94.
16. John D. Donahue, *Disunited States* (Basic Books, 1997), str. 11.
17. Prav tam, str. 9–11.
18. Daniel Yergin in Joseph Stanislaw, *The Commanding Heights: The Battle between Government and the Marketplace That Is Remaking the Modern World* (Simon and Schuster, 1998); Susan Strange, *States and Markets*, 2d ed. (New York: Pinter, 1994), str. 14, 73.
19. Nonprofit Almanac, 1996–1997 (San Francisco: Jossey-Bass, 1996), str. 29.
20. Jessica T. Mathews, »Power Shift«, *Foreign Affairs*, letnik 76, št. 1 (1997), str. 50–66; Marc Lindenberg, »Declining State Capacity, Voluntarism, and the Globalization of the Not-for-Profit Sector«, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, letnik 28, št. 4 (1999), dodatek, str. 147–168.
21. Anne-Marie Slaughter, »The Real New World Order«, *Foreign Affairs*, letnik 76, št. 5 (1997), str. 183–197; glej tudi Robert Keohane in Joseph S. Nye Jr., »Transgovernmental Relations and World Politics«, *World Politics*, letnik 27 (oktober 1974), str. 39–62.
22. Deborah Spar in Jeffrey J. Bussgang, »Ruling the Net«, *Harvard Business Review* (maj/junij 1996), str. 125–133; Saskia Sassen, *Globalization and Its Discontents* (New York: New Press, 1998), str. 16.
23. »Policija za dobiček: Dobrodošli v novem svetu zasebne varnosti«, *Economist*, 19. april 1997, str. 21–24.
24. »Vidna roka«, *Economist*, 20. september 1997, str. 17–18.
25. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, »General Government Total Outlays«, *OECD Economic Outlook*, vol. 68 (december 2000), statistična priloga, tabela 28, str. 236.
26. David Held in Anthony McGrew, urednika, *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate* (Cambridge: Polity Press, 2000).
27. Raymond Vernon, *In the Hurricane's Eye: The Troubled Prospects of Multinational Enterprises* (Harvard University Press, 1998), poglavja: »The Troubled Prospects of Multinational Enterprises« (Harvard University Press, 1998), str. 1–2.
28. Dani Rodrik, *Has Globalization Gone too Far?* (Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1997), str. 65; John Ruggie, »At Home Abroad, Abroad at Home: International Liberalization and Domestic Stability in the New 'World Economy'«, *Millennium: Journal of International Studies*, letnik 24, št. 3 (1995), str. 507–26, str. 508.
29. Susan Strange, *The Retreat of the State* (Cambridge University Press, 1996), str. 14.
30. Jeremy Greenwood, *Tretja industrijska revolucija* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute Press, 1997), str. 20–23.
31. »Elektronsko poslovanje pripomore k ameriški rasti«, *Financial Times* (London), 16. april 1998, str. 5.
32. Soustanovitelj Intela Gordon Moore je leta 1965 oblikoval svoj zdaj znani »Moorov zakon« o moči in ceni mikroprocesorjev. Kot je zapisano v eseju o Moorovem zakonu na Intelovi spletni strani: »Povprečna cena tranzistorja se je zaradi razvoja mikroprocesorjev znižala za šest velikostnih razredov. To je brez primere v svetovni zgodovini; nobenemu drugemu izdelanemu predmetu se cena ni znižala tako zelo in tako hitro« (developet.intel.com/update /archive/issue2/focus.htm#ONE [15. oktober 2001]).
33. U. S. Department of Commerce, *The Emerging Digital Economy* (Nastajajoče digitalno gospodarstvo), pogl. 1, »The Digital Revolution« (www.doc.gov /ecommerce/dancl.htm [15. oktober 2001]).

34. K. G. Coffman in Andrew Odlyzko, »The Size and Growth of the Internet«, *First Monday: Peer-Reviewed Journal on the Internet*, letnik 3 (oktober 1998) (www.firstmonday.dk/issues/issue3_10/coffman/index.html [15. oktober 2001]).
35. Douglass North, *Structure and Change in Economic History* (W. W. Norton), str. 163–164.
36. »Produktivnost: *Economist*, 13. september 1997, str. 72.
37. Glej na primer: Drucker, »The Next Information Revolution«; Neal M. Rosenzweig, »El Caudillo and American Pop Culture: Kako je povojna Francoska Španija poskušala uporabiti Hollywood, ameriški turizem in Madison Avenue za svoje politične in gospodarske cilje«, doktorska disertacija, Univerza Harvard, 2001, pogl. 1.
38. Carl E. Friedrich in Zbigniew Brzezinski, *Totalitarna diktatura in avtokracija*, 2. izdaja (Harvard University Press, 1965).
39. Ithiel de Sola Pool, *Technologies of Freedom* (Tehnologije svobode) (Harvard University Press, Belknap Press, 1983).
40. Winograd in Buffa, *Taking Control: Politics in the Information Age*.
41. Ashton Carter, John Deutch in Philip Zelikow, »Catastrophic Terrorism: Foreign Affairs, letnik 77, št. 6 (1998), str. 80–94.
42. Citirano v »Undivided Loyalties: (FT Interview with Tony Blair), *Financial Times* (London), 14. januar 1999.
43. Nye, »The Decline of Confidence in Government«, passim; David W. Moore, »Public Trust in Federal Government Remains High«, *Gallup News Service*, 8. januar 1999 (www.gallup.com/poll/releases/pr990108.asp [18. oktober 2001]).
44. Donahue, *Disunited States*.
45. Deborah L. Spar, »The Public Face of Cyberspace: Inge Kaul, Isabelle Grunberg in Marc A. Stern, eds., *Global Public Goods: International Cooperation in the Twentyfirst Century*« (Oxford University Press, 1999).
46. Lawrence Lessig, »Cyber-Governance«, *CPSR Newsletter*, letnik 16 (jesen 1998), str. 4.

Razkrivanje upravnega zla

Guy B. Adams in Danny L. Balfour

Ob soočenju z upravnim zlom

Iskanje podlage za javno etiko

Če je zgodovina nočna mora, je to zato, ker je v njej toliko krutosti. Tako v miru kot v vojni so pripadniki naše vrste okrutni drug do drugega in zdi se, da človeški napredek ni toliko v zmanjševanju te okrutnosti, temveč v iskanju bolj brežosebnih in učinkovitih načinov, kako drug drugega uničiti in zmleti.

Philip Hallie, 1969 (xv)

Upravno zlo je temeljni izziv za etične temelje javnega življenja. Naša nepripravljenost, da bi priznali pomen upravnega zla kot dela identitete in prakse javne politike in uprave, krepi njegov nadaljnji vpliv in povečuje možnost prihodnjih dejanj razčlovečenja in uničenja, celo v imenu javnega interesa. Holokavst in drugi izbruhi upravnega zla kažejo, da predpostavke in standardi etičnega ravnanja v sodobnih tehnično-racionalnih sistemih na koncu niso sposobni preprečiti ali ublažiti zla v njegovih subtilnih ali bolj očitnih oblikah. V tem zadnjem poglavju razmišljamo o naravi in možnostih za etiko v javnem življenju, saj živimo v senci upravnega zla.

Nujno, a ne zadostno: tehnično-racionalni pristop k etiki javnih uslužbencev

Etika je veja filozofije, ki se ukvarja s sistematičnim razmišljanjem o značaju, moralni in »pravilnem ravnanju«. V moderni dobi sta do nedavnega v angloameriškem

filozofskem razmišljanju prevladovali dve glavni različici etike, in sicer teleološka (ali konsekvencialistična) etika in deontološka etika (Frankena, 1973). Obema je skupno zanimanje za določanje pravil, ki naj bi urejala in se torej uporabljala za presojanje posameznikovega ravnanja kot dobrega ali slabega, pravičnega ali napačnega. Teleološka etika, ki temelji na utilitarizmu in izhaja iz Bentham (1989, orig. 1789) in drugih, ponuja krovno načelo največjega dobrega za največje število. Teleološka etika je usmerjena k rezultatom ali posledicam dejanj, zato se nagiblje k temu, da cilje povzdiguje nad sredstva, ki se uporabljajo za doseganje teh ciljev. Deontološka etika, ki temelji na misli Kanta (1959, orig. 1786) in njegovi podpori dolžnosti in reda, obrne ta poudarek in meni, da so pravila nižjega reda, ki urejajo sredstva, bistvena za pravila višjega reda, ki zadevajo cilje, ki jih je treba doseči. Za naše namene je pomembno, da sta obe tradiciji osredotočeni na posameznika kot ustrezno enoto analize.

Etika v tehnično-racionalni tradiciji se opira na obe različici etike in se osredotoča na proces odločanja posameznika v sodobni, birokratski organizaciji in kot pripadnika poklica. V javni sferi naj bi deontološka etika varovala integriteto organizacije tako, da bi posameznikom pomagala pri upoštevanju poklicnih norm, izogibanju napakam in prestopkom, ki kršijo javno zaupanje (korupcija, nepotizem itd.), ter zagotavljala, da so javni uslužbenci v ustavni republiki odgovorni ljudem prek njihovih izvoljenih predstavnikov. Hkrati so javni uslužbenci spodbujeni, da si prizadevajo za večje dobro z uporabo diskrecije pri uporabi pravil in predpisov ter ustvarjalnosti ob spreminjanju se razmerah (utilitarizem). »Dober« javni uslužbenec bi se moral izogibati obema skrajnostma, tj. ravnanju, vezanemu na pravila, in spodkopavanju pravne države z individualnimi presojami in interesi.

Vir: Adams in Danny L. Balfour, str. 161–180, avtorske pravice 1998; dovoljenje je bilo posredovano prek Copyright Clearance Center, Inc.

Dokaj samoumevno je, da so javne (in zasebne) organizacije odvisne od vsaj te ravni etične presoje, da bi delovale uspešno in učinkovito ter ohranjale zaupanje javnosti v vlado (in podjetja). Hkrati se je treba zavedati, da so ti etični standardi organizacije ali poklica le varovala, ne pa varovalke pred neetičnim ravnanjem. Prav tako niso nujno v pomoč posameznikom pri reševanju težkih moralnih dilem, za katere sta pogosto značilni dvoumnost in paradoksalnost. Prav ti problemi so dejansko žitje za razpravo med etičnimi teoretiki v racionalni tradiciji. Friedrich-Finerjeva razprava o etiki javnih služb je še vedno uporaben način za opis etičnega terena v javnem življenju. Finer (1941) je zagovarjal različico etike, ki je poudarjala zunanje standarde in nadzor, zakone, pravila, predpise in kodekse. Friedrich (1940) pa je nasprotno trdil, da je etika nujno povezana s posameznikovimi notranjimi standardi ravnanja moralnim kompasom, ki javnega uslužbenca vodi skozi morijo etičnih dilem.

Finerjevo stališče zunanjega nadzora je najbolj združljivo s pogledom na javnega uslužbenca kot nevtralnega funkcionarja, ki izvaja, kot je rekel Max Weber, *sine ira ac studio* (brez pristranskosti ali prezira) politične odločitve, sprejete na političnem področju ali s strani tistih na višjih stopnjah organizacijske hierarhije. Eden od avtorjev je šel tako daleč, da je trdil, da tako etika nevtralnosti (odločitve iz politike) kot etika strukture (odločitve z višjih ravni) v celoti izključujeta etiko javne službe, ker zanikata legitimnost upravne in strokovne diskrecije (Thompson, 1985; glej tudi Ladd, 1970). Danes se v literaturi razpravlja predvsem o tem, kateri etični razlogi lahko upravičujejo takšno diskrecijsko pravico. Med argumenti za upravno in poklicno diskrecijsko pravico izstopajo: (1) zahteve, ki temeljijo na pravičnosti, običajno po Rawlsu (Hart, 1984); (2) državljanstvo (Cooper, 1991); (3) ameriške režimske vrednote (Rohr, 1978); (4) upravljanje (Kass, 1990); (5) phronesis kot praktična modrost (Morgan, 1990); (6) ohranjanje (Terry, 2002); in (7) izravnalna odgovornost (Harmon, 1995).

V javnih in zasebnih organizacijah je postalo skorajda vera, da profesionalizem svojim izvajalcem vliva ideal javne službe in etični kodeks, to so internalizirani standardi (po Friedrichu), ki zagotavljajo etični kompas za upravno presojo. V tem smislu profesionalizem postane podlaga za različico etike vrlin ali etike značaja (Stewart, 1985; glej tudi Cooper, 1987, in MacIntyre, 1984). Po drugi strani pa lahko profesionalizem ponudi tudi podlago za zunanjo različico etike (po Finerju). Poklici imajo etične kodekse, pogosto pa imajo tudi neko metodo medsebojnega nadzora, pri kateri se etičnost in standardi uveljavljajo, v skrajnem primeru pa se lahko hudega kršitelja izloči iz poklica (Kemaghan, 1980). Hkrati je bila večina dejavnosti v svetu javnih služb usmerjena v zunanji nadzor.

Izziv upravnega zla

Kljub obsežni literaturi o etiki javnih uslužbencev je le malo priznavanja najbolj temeljnega etičnega izziva za strokovnjaka v tehnično-racionalni kulturi: to je, da je mogoče biti »dober« ali odgovoren upravitelj ali strokovnjak in hkrati storiti ali prispevati k dejanjem upravnega zla. Kot je trdil Harmon (1995), se tehnično-racionalna etika težko spopada s tem, kar je Milgram (1974) poimenoval »agencijski premik«, ko strokovnjak ali upravnik deluje odgovorno do hierarhije oblasti, javne politike in zahtev delovnega mesta ali poklica, pri čemer se odreče vsakršni osebni, še manj družbeni odgovornosti za vsebino ali učinke odločitev ali dejanj. Pojem stabilnega in predvidljivega razlikovanja med posameznikovo osebno vestjo, ki jo vodijo višje vrednote, ki bi se lahko uprle agencijskemu premiku, in socializiranim strokovnjakom ali administratorjem, ki ponotranji agencijske vrednote in poslušnost legitimni avtoriteti, je le malo dosledno utemeljen. V tehnično-racionalnem pojmovanju etike javne službe je osebna vest vedno podrejena oblastnim strukturam. Prva je »subjektivna« in »osebna«, medtem ko je druga označena kot »objektivna« in »javna«.

Privid premika organa in strogo nadzoranega, a brezdušnega uradnika ter potreba po upravni presoji pomagajo pojasniti, zakaj se je večina novejša literature s področja etike javnih služb nagnila k Friedrichovemu poudarjanju notranjega nadzora in osebne vesti kot središča etičnega vedenja in standardov. Nekateri pa menijo, da ta trend vodi v uzurpacijo demokratičnega nadzora nad javno politiko in v spolzko pobočje k vladavini birokracije (glej Lowi, 1993).

Ta paradoks je jasno razviden iz tretjega rajha in holokavsta. Številni upravitelji, ki so bili neposredno odgovorni za holokavst, so bili s tehnično-racionalnega vidika učinkoviti in odgovorni upravitelji, ki so uporabljali upravno diskrecijsko pravico, da so vplivali na voljo svojih nadrejenih in jo tudi izvajali. Strokovnjaki in administratorji, kot so bili Eichmann, Speer in Arthur Rudolph, so ubogali ukaze, upoštevali ustrezen protokol in postopke ter bili pogosto inovativni in ustvarjalni, medtem ko so učinkovito in uspešno opravljali dodeljene naloge (Keeley, 1983; Hilberg, 1989; Harmon, 1995; Lozowick, 2000). Ironično je, da je bila SS zelo zaskrbljena zaradi korupcije v svojih vrstah in strogega upoštevanja poklicnih norm svojega reda (Sofsky, 1997).

Kot poudarja Rubenstein (1975), tisti, ki so izvajali holokavst, niso kršili nobenih zakonov, ki bi prepovedovali genocid ali razčlovečenje. Vse je bilo pravno sankcionirano in administrativno odobreno s strani legitimne oblasti, hkrati pa so bili številni ključni programi in novosti sproženi znotraj birokracije (Browning, 1989; Sofsky, 1997). Tudi v moralno obrnjenem vesolju, ki so ga ustvarili nacisti, so strokovnjaki in administratorji opravljali svoje naloge v okviru etike in odgovornosti, ki je bila skladna z normami tehnične racionalnosti (Lifton, 1986). Hilberg (1989) poudarja, da so bili poklici v holokavstu »povsod«. Odvetniki, zdravniki, inženirji, načrtovalci, vojaški strokovnjaki, računovodje in drugi so prispevali k uničenju Judov in drugih »nezaželenih oseb«. Znanstvene metode so se uporabljale na načine, ki so razčlovečili in umorili nedolžna človeška bitja, kar jasno

kaže, kako model profesionalizma, skladen z modernostjo, izprazni moralno razsojanje. Moralno praznino poklicne etike jasno razkriva dejstvo, da velika večina tistih, ki so sodelovali pri holokavstu, ni bila nikoli kaznovana, mnogi pa so zasedli odgovorne položaje v povojni zahodnonemški vladi ali industriji, pa tudi v naši NASA ter drugih javnih in zasebnih organizacijah v Združenih državah. Potreba po »dobrih« menedžerjih za obnovo nemškega gospodarstva in razvoj lastnega raketnega programa je prevladala nad kakršnim koli razmislekom o obsojanju vrednih dejavnosti, pri katerih so sodelovali.

Na podlagi zgodovinskih podatkov moramo ugotoviti, da je moč posameznikove vesti v sodobnih organizacijah in družbenih strukturah na splošno zelo šibka v primerjavi z močjo legitimne avtoritete ter da sedanji etični standardi premalo omejujejo možnosti za zlo v sodobnih organizacijah. Tudi če posameznik najde moralno moč, da se upre administrativnemu zlu, tehnično-racionalna perspektiva ponuja le malo smernic, kako učinkovito ukrepati proti zlu. Kot se zdaj razume etika javnih služb, človek ne more biti »javni uslužbenec« in se javno ne strinjati z zakonito ustanovljenimi političnimi oblastmi (Trow, 1997). Javni uslužbenec lahko zasebno izrazi svoje nestrinjanje z javno politiko, vendar če to ne privede do spremembe politike, sta edina sprejemljiva načina ukrepanja odhod ali lojalnost (Hirschman, 1970; Harmon, 1995). Lahko odstopi in si prizadeva za spremembo politike od zunaj (pri čemer v organizaciji ostanejo le tihi lojalisti) ali pa ostane in izvaja sedanjo politiko. To je bila izbira, s katero so se soočili nemški javni uslužbenci v zgodnjih tridesetih letih prejšnjega stoletja, kot je opazil Brecht (1944). Če legitimna oblast vodi v smer upravnega zla, zagotovo ne bo zagotovila legitimnih izhodov za odpor. V razmerah moralne inverzije, ko pravilno ustanovljena oblast vodi v smer zla, je etika javne službe zelo malo v pomoč.

Zakaj se poklicna etika tako zelo osredotoča na procese odločanja posameznih upravnih uslužbencev na račun kolektivnih

rezultatov, se lahko vprašamo. Zakaj je za etično ravnanje odgovorna predvsem posameznikova vest, medtem ko sta za javno politiko in organizacije odgovorna politična in vodstvena oblast? Ker je operativno (teorija v uporabi) osrednja vrednota primat legitimne avtoritete. To je podkrepljeno s poudarkom na posamezniku, ki maksimizira koristnost, kot na kraju etičnega odločanja. Skratka, etični problem je razumljen kot problem posameznikovega prilagajanja legitimni avtoriteti v funkciji lastnega interesa. Razlikovanje med dejstvi in vrednotami (Simon, 1976) dodatno ločuje posameznega upravitelja od vsebinskih presoj, saj omejuje področje etičnega ravnanja na vprašanja učinkovitosti in pravičnega ali inovativnega izvajanja politike, kot ga določajo tisti, ki se ukvarjajo s področjem vrednot (oblikovalci politike). Etično področje, ki ga potrjuje tehnična racionalnost, dejansko razbremenjuje in celo prepoveduje posameznim upraviteljem, da bi podajali vsebinske vrednostne sodbe.

Zdi se, da je znotraj tehnično-racionalne tradicije malo ali nič prostora za dovoljevanje ali spodbujanje javnih uslužbencev, da se javno ne strinjajo s politikami, ki ogrožajo blaginjo članov politike, zlasti s politikami, ki lahko ustvarjajo ali izkoriščajo presežno prebivalstvo. Namesto da bi od posameznega javnega uslužbenca pričakovali, da bo v primeru resnega nestrinjanja s takšnimi javnimi politikami prostovoljno odstopil, bi lahko javno nestrinjanje prisililo pristojne, da bodisi odpustijo kršitelja bodisi se vključijo v javno razpravo o politiki. V obeh primerih bi morali oblikovalci politik prevzeti odgovornost za svoje politike, namesto da bi to odgovornost prenesli na ramena funkcionarjev. Lahko si samo predstavljamo, ali bi bilo v Nemčiji drugače, če bi javna uprava v prvih dneh režima nasprotovala nacistični politiki. Res je, da bi posamezni javni uslužbenci to storili z velikim osebnim tveganjem, vendar pa se novoustanovljena vlada brez njihove kolektivne podpore ne bi mogla obdržati. Dejstvo, da je velika večina nemške javne uprave voljno opravljala svoje dolžnosti, ko je

bila vzpostavljena pravna podlaga za novi režim (Brecht, 1944), in da so znanstveniki ameriške vlade nadaljevali poskuse v Tuskegee še dolgo po tem, ko je bilo razvito zdravilo za sifilis, ter številni drugi primeri razkrivajo, kako etični okvir znotraj kulture tehnične racionalnosti pušča malo prostora za moralno izbiro ali upor zoper upravno zlo, ki ga spodbuja legitimna oblast.

Če nas holokavst česa nauči, je to, da so posamezni upravni delavci in strokovnjaki daleč od tega, da bi se upirali upravnemu zlu, temveč so najverjetneje nemočne žrtve ali voljni sokrivci. Etični okvir znotraj tehnično-racionalnega sistema postavlja v ospredje abstraktnega posameznika, ki maksimizira koristnost, medtem ko strokovnjake veže na organizacije na način, ki iz njih naredi zanesljive prevodnike diktata legitimne oblasti, ki ni nič manj legitimna, če slučajno izvaja zlobno politiko. Etični sistem, ki posamezniku omogoča, da je dober upravitelj ali strokovnjak, medtem ko izvaja zla dejanja, je nujno brez moralne vsebine ali morda bolje, moralno sprevržen. Ko je mogoče razkriti upravno zlo, noben javni uslužbenec ne bi smel biti miren zaradi prepričanja, da je etično ravnanje opredeljeno s tem, da se stvari delajo na pravi način. Norme zakonitosti, učinkovitosti in uspešnosti ne glede na to, kako »strokovne« so, ne spodbujajo ali ščitijo nujno blaginje posameznikov, zlasti ne najbolj ranljivih članov družbe, katerih število v nemirnih letih na začetku 21. stoletja narašča.

Globalizacija, razkroj značaja in presežno prebivalstvo

Po padcu Berlinskega zidu leta 1989 se je pojavil nov, globalni svetovni red (glej Friedman, 1999; Farazmand, 1999; Bauman, 1999; Sassen, 1998; Huntington, 1996; Fukuyama, 1992). Relativno stabilen in predvidljiv sistem hladne vojne, vsaj za večino industrializiranih držav, se je umaknil novemu globalnemu sistemu, ki je veliko bolj zapleten in nepredvidljiv (Balfour in Grubbs, 2000); ta proces so pospešili dogodki 11. septembra 2001. Če sta nekoč dve

veliki nacionalni državi določali parametre svetovnega političnega in gospodarskega sistema, se zdaj namesto tega nenehno spreminja ravnotežje moči v odnosih med nacionalnimi državami, med temi državami in supertrgi (kot sta NAFTA in Evropska unija) ter med državami, supermarketi in posamezniki s supermočjo (Friedman, 1999). Stare meje ne omejujejo več gibanja, saj se svet pomika v smeri večjega povezovanja trgov, nacionalnih držav in tehnologije. Ta razvoj je ustvaril fenomenalne priložnosti za ustvarjanje bogastva in blaginje, vendar je odprl tudi vrata novim konfliktom in poglobljanju revščine med tistimi, ki nimajo dostopa do teh novih priložnosti.

Ključna posledica tega novega svetovnega reda je, da so posamezniki vse manj vezani na tradicionalne temelje organizacije, skupnosti in naroda, ki so jih nekoč podpirali in varovali, čeprav so ti temelji v prejšnjem stoletju že precej popustili. Za nekatere je to odlična priložnost za raziskovanje novih obzorij in možnosti. Mnogi drugi pa so se znašli na vodi v svetu, ki ne ponuja zatočišča, varnega pristanišča, v katerem bi se lahko izkrcali in se ustalili v stabilnem življenju. Na skrajnem koncu tega spektra so milijoni beguncev presežnega prebivalstva. Razsežnosti tega problema so takšne, da noben narod ali skupnost ne ostane nedotaknjena (Fritz, 1999, 5):

Po ocenah je bilo do sredine devetdesetih let prejšnjega stoletja 50 milijonov ljudi pregnanih iz svojih držav ali pa so se izselili iz njih, kar je približno vsak stoti prebivalec na svetu. Če upoštevamo še tiste, ki so se izselili iz ekonomskih razlogov, se številka več kot podvoji. Učinek te velike migracije je bil ogromen. Zaradi nje so morale vojske pod vodstvom ZDA posredovati v oddaljenih vojnah. Povzročilo je reakcionarni val omejevalnih zakonov o priseljevanju po vsem svetu. In zasejala je semena nešteti prihodnjih konfliktov.

Vsaka nova begunska kriza je izziv za nacionalne države in nevladne organizacije, ki so že tako preobremenjene z iskanjem načinov, kako z omejenimi sredstvi sprejeti te

ljudi in poskrbeti zanje v vedno manj spodbudnem političnem in družbenem okolju.

Na drugi ravni se še več milijonov posameznikov počuti ogrožene zaradi novega svetovnega reda, saj se bojijo, da bodo tudi oni izkoreninjeni in bodo ostali viseti brez varnostne mreže. V obdobju hladne vojne je bil temeljni strah, da se bo spor med obema velesilama razvil v jedrski holokavst. Čeprav se je ta skrb po pretresih v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja zmanjšala, so se pojavile nove skrbi. Ljudje se počutijo ogrožene zaradi terorizma ter hitrih sprememb in bolečih premikov, ki jih povzročajo nevidne in slabo razumljene globalne sile. Bojijo se, da bi njihova delovna mesta, skupnosti ali delovno okolje lahko bila kadarkoli spremenjena ali celo odvzeta s strani anonimnih in nestabilnih ekonomskih, političnih in tehnoloških sil. Nova tehnologija lahko v nekaj mesecih preoblikuje panogo, zaradi česar posameznikova znanja in spretnosti postanejo zastarela, ali pa organizacija čez noč izgine v novem valu združenosti. Množica beguncev po vsem svetu nenehno opominja na to, kako lahko dinamika novega globalnega sistema vsakogar prehití in naredi nepotrebnega.

V knjigi *The Corrosion of Character: The Personal Consequences of Work in the New Capitalism* (1998) Richard Sennett razpravlja o tem, kako se organizacije spreminjajo v novem globalnem sistemu, in obravnava nekatere učinke teh sprememb na posameznega delavca. Mnoge od teh sprememb povzame v pogovoru z Ricom, »uspešnim«¹ poslovnežem v elektronski industriji, čigar žena je prav tako poklicna delavka. Čeprav sta v marsičem zgled uspeha v sodobnem gospodarstvu, ju muči tudi globoka zaskrbljenost glede prihodnosti in kakovosti njunega življenja, zaskrbljenost, ki se je po »tehnološkem zlomu«² za tisoče ljudi, kot sta onadva, izkazala za vse preveč realno. Rico se bori za ohranjanje občutka identitete in etične integritete v ozračju nenehnih sprememb in nizke stopnje zavezanosti čemu drugemu kot kratkoročnim dobičkom (Sennett, 1998, 20–21):

Bal se je, da so ukrepi, ki jih mora sprejeti, in način življenja, da bi preživel v sodobnem gospodarstvu, povzročili, da je njegovo čustveno, notranje življenje odplavilo /.../ Najbolj ga skrbi, da vsebine svojega poklicnega življenja ne more ponuditi svojim otrokom kot zgled, kako naj ravnajo etično. Lastnosti dobrega dela niso lastnosti dobrega značaja.

Ena od posledic osredotočenosti na kratkoročne cilje je nizka raven zaupanja in zavezanosti. Hitrost sprememb v sodobnih organizacijah pomeni, da za večino »ni dolgoročnega obdobja«. Rico ceni neodvisnost, ki jo je našel v novem gospodarstvu, hkrati pa se počuti kot v zraku, brez močnih vezi zavezanosti ali zaupanja (Sennett, 1998, 25). »Ni dolgoročnosti« pomeni, da se premikaj, »ne zavezuj se in ne žrtvuj se«. Za menedžerje in oblikovalce politik to pomeni, da so vsi posamezni zaposleni potrošni. Vsako pojmovanje, da bi morale organizacije skrbeti za svoje zaposlene ali se jim dolgoročno zavezati, se obravnava kot anahronizem, nemogoče razkošje. Kratkoročna naravnost novega globalnega gospodarstva na ravni posameznika spodkopava značaj, zlasti tiste lastnosti, ki povezujejo ljudi med seboj in posamezniku dajejo stabilen občutek samega sebe.

V teh razmerah so zaradi zahtev po uspehu v organizacijah še bolj verjetni moralni preobrati in upravno zlo. Če so bili nekoč cenjeni birokracija, stabilna oblast in rutina, je danes poudarek na prožnosti in samostojnem delovanju. Korporacije in vlade želijo zaposlene, ki znajo razmišljati po lastni pameti in se spretno prilagajati hitrim spremembam, hkrati pa želijo ohraniti pravico (v imenu prilagodljivosti), da te zaposlene kadar koli odpustijo v dobro organizacije. Zato bi bilo napačno sklepati, da večja prožnost pomeni večjo svobodo za zaposlene (kot pravi pesem: *Freedom's just another word for nothing left to lose, oziroma svoboda je le druga beseda za nič, kar bi lahko izgubili*). Namesto tega je prehod od birokratske strukture k prožnejšim oblikam organizacije eno strukturo moči in nadzora nadomestil z drugimi, manj vidnimi oblikami nadzora

in skladnosti (Barker, 1993). Zaradi grožnje odvečnosti in strahu pred družbenim zlomom so ljudje še toliko bolj nagnjeni k temu, da ščitijo svoje lastne interese, namesto da bi upoštevali posledice svojih dejanj za blaginjo drugih. Ta razvoj je za etiko v javnem življenju težaven.

Obeti za rekonstrukcijo javne etike

Ob začetku 21. stoletja se zdita jasna dva trenda. Prvič, soodvisnost je večja kot kdaj koli prej, usode ljudi so globoko prepletene in to je manj priznано kot kdaj koli prej; in drugič, družbene skupine so vse bolj razdrobljene in razdrobljene družbene centripetalne sile so tako močne kot kdaj koli prej, na obrobju ameriške družbe pa se pojavlja in ustvarja vse več presežnega prebivalstva. V Združenih državah živimo v času, ko je politika postala še ostreje pristranska, ko se je javna razprava na številnih forumih spustila daleč pod raven trdih razprav, ko hiperpluralizem poudarja naše razlike, ki so morda nepopravljive, in ko je zaradi nenehnega pritiska medijev na zabavo celo nekoliko premišljen zvočni zapis v primerjavi s serijskim monologom s prekinitvami, ki je tako pogost na televiziji, videti posvetovalen. Brez kohezije, ki jo zagotavlja veliko večji občutek za skupnost, je težko videti, kako je mogoče ameriško družbo obvarovati pred dobresednim razpadom, razen s prisilno močjo in celo javnimi politikami izločanja, kar je najbolj perverzno mamljiva tehnično-racionalna rešitev družbenega in političnega nereda (Rubenstein, 1975, 1983). Zdi se, da je avtoritarna Amerika kot odgovor na resno družbeno razdrobljenost in gospodarsko razdrobljenost zdaj na področju mogočega, v katerem lahko ovire za »končne rešitve« vse prehitro propadejo. Z različnih vidikov so bili predlagani številni politični, gospodarski in družbeni odzivi na te razmere. Vendar pa mora biti vsak izvedljiv odziv verodostojen znotraj ameriškega političnega sistema liberalne demokracije.

Liberalna demokracija

Liberalizem in demokracija sta se združila v obdobju ustanovitve ZDA. Jasen opis poroke med njima je v knjigi C. B. Macphersona *The Life and Times of Liberal Democracy* (1977). Temeljne vrednote klasičnega liberalizma so: individualizem, pojmovanje pravic (zlasti lastninskih), nedotakljivost pogodb in pravna država. Klasični liberalizem postavlja filozofske temelje ameriške družbe, ki dopušča in spodbuja različne dosežke posameznikov. Glavna vrednota demokracije, enakost, je v tem okviru pogosto pomembnejša. Američani iz obdobja ustanovitve ZDA so tako kot mi v 21. stoletju živeli v ureditvi, ki je bila polna napetosti med liberalno in demokratsko tradicijo.

Demokratska načela so bila gonilna sila ameriške revolucije (Countryman, 1985). Čeprav so se politična prepričanja zelo razlikovala, je demokratske cilje revolucije podpiralo veliko ljudi; pomembno je bilo, da so bile vojske popolnjene in da je bil boj proti Britancem uspešen. Odločilno pa ni ostala država, ki bi temeljila na revolucionarni retoriki, temveč država, ki je bila zgrajena po vojni v času, ki je bil ustrezno imenovan kontrarevolucionaren. Ustavni okvir, ki je bil postavljen v ustanovitvenem obdobju, je bil oblikovan veliko bolj na podlagi načel liberalizma kot demokracije. Osrednji vrednoti bolj demokratskega, revolucionarnega obdobja enakosti so ustanovni očetje močno zmanjšali pomen. Vrednost svobode in njeno zavedanje v posamezniku pa je bila povzdignjena in podprta z zakonom, pogodbo in pravico. Ameriška liberalna demokracija je tako pretežno proceduralna - državljanske svoboščine, glasovanje, pošteni postopki pri odločanju in tehnično-racionalno oblikovanje politik (Adams et al., 1990). V kontekstu ameriške liberalne demokracije se pojavljata dva nasprotujoča si scenarija, v katerih bo javna etika bodisi cvetela bodisi ovenela.

Krutost na prvem mestu

»Krutost na prvem mestu«, naš prvi scenarij, je v ameriškem javnem življenju očitnejši na nacionalni ravni; v panteonu ameriških

političnih vrednot daje prednost svobodi in ponuja javno etiko, ki v najboljšem primeru zagotavlja skromno obrambo pred upravnim zlom. To različico liberalizma je morda najbolje ubesedila Judith Shklar v knjigi *Ordinary Vices* (1984), v kateri razvija »liberalizem strahu«, ki temelji na precej poraznih dosežkih ljudi, zlasti v 20. stoletju. Med panteonom človeških vrlin, med katerimi so izdajstvo, nelojalnost, tiranija, nepoštenost in krutost, Shklarjeva zagovarja »postavljanje krutosti na prvo mesto« (1984, 7–44). Če je naša prva skrb v javnem življenju krutost, ki jo ljudje prepogosto povzročajo drug drugemu, je naš normalni odziv zdrav strah pred krutostjo, kar nas vodi v liberalizem strahu; liberalizem, katerega prvo in najpomembnejše poslanstvo je preprečiti najhujše ekscese državne oblasti (Shklar, 1984, 5):

Dosledna strpnost je težja in moralno zahtevnejša od zatiranja. Poleg tega liberalizem strahu, ki krutost postavlja za prvo vrtilno, upravičeno priznava, da nas strah reducira na zgolj reaktivne enote čustev. /.../ Alternativa /.../ je /.../ med kruto vojaško in moralno represijo ter nasiljem in samoumevno strpnostjo, ki ograjuje močne, da bi zaščitila svobodo in varnost vseh državljanov, starih ali mladih, moških ali žensk, črnih ali belih.

Politika, ki temelji na liberalizmu strahu, se osredotoča na izogibanje našim najhujšim nagnjenjem. Hkrati pa od državljanov paradoksalno postavlja stroge etične zahteve: »liberalizem nam nalaga izjemne etične težave: živeti s protislovji, nerazrešljivimi konflikti in balansirati med javnimi in zasebnimi imperativi, ki si ne nasprotujejo niti niso v skladu« (Šklar, 1984, 249). V liberalizmu strahu, v katerega nas silijo naše »običajne vrline« in sile globalizacije, smo popolnoma odvisni od razvoja značaja naših državljanov, preveč slabih značajev, in zapademo v ekscese zla. Preveč je organiziranega, sistematičnega programa vlade ali verskih ali družbenih ustanov za reformo značaja v velikem, družbenem obsegu, in tvegamo, da zaradi arogance zapademo v zlo (Šklar, 1984, 39): »Nič drugega kot krutost ne prihaja od tistih, ki iščejo popolnost in pozabljajo na tisto malo

dobrega, ki je neposredno v njihovi moči.« V liberalizmu strahu je prav tako lahko pretiravati kot premalo prizadevati za razvoj značaja, kar vodi do tistih krutih posledic, ki gotovo upravičujejo naš strah.

V tem prvem primeru nam ostane minimalistična javna etika. Transparentnost postane glavno načelo ob predpostavki, da se bodo ljudje, ko bodo lahko videli najhujše ekscese, odzvali in jih odpravili. Sistem zakonov in predpisov, ki omogočajo, da so javne obravnave in odločitve vidne javnosti, postane steber javne etike. Skupaj s sistemom preglednosti bi javna etika v liberalizmu strahu vključevala program zakonov in predpisov, ki določajo najnižja tla, pod katera ne bi želeli dopustiti, da bi vedenje ljudi padlo (ob polnem zavedanju in pričakovanju, da se vsaj od časa do časa zgodi). To ni različica javne etike, ki bi vzbujala veliko optimizma glede prihodnjih primerov upravnega zla. Predpostavke o človeški naravi v okviru liberalizma strahu so v bistvu mizantropske in predvidevajo najslabše od ljudi, ki so jih dogodki 20. stoletja tako malo spodbudili. Težave, ki jih ima liberalizem pri pravem razumevanju, skupaj s korozijo značaja, ki jo je še poslabšala globalizacija, dejansko kažejo, da se lahko upravno zlo še poveča, morda celo dramatično.

Deliberativna demokracija

Drugi scenarij javne etike se osredotoča na demokratični vidik naše politične dediščine, zlasti na deliberativno demokracijo, in je bolj viden na lokalni ravni naše politike (Box, 1998; Chaskin, Brown, Venkatesh in Vidal, 2001). V svojem najosnovnejšem pomenu je posvetovanje skrbno razmišljanje ter razprava o vprašanih in odločitvah. Deliberativni procesi obsegajo razpravo in razmislek skupine oseb o razlogih za in proti nekemu ukrepu ali, povedano drugače, posvetovanje z drugimi v procesu sprejemanja odločitve (Fishkin, 1991). Po Dryzeku (2000) je posvetovanje proces družbenega raziskovanja, v katerem si udeleženci prizadevajo pridobiti razumevanje sebe in drugih, se učiti in prepričevati. Tako je eden od temeljev posvetovalnih procesov

narava komunikacije: udeleženci si prizadevajo za to, da bi presegli izmenjavo zmagovalcev - poraženec; sčasoma si lahko prizadevajo za dialog in celo za učno skupnost (Yankelovich, 1999). Od udeležencev v deliberativnih procesih se pričakuje, da so odprti za spremembe svojih stališč, idej in/ali mnenj, čeprav takšne spremembe niso nujen rezultat posvetovanja. Gre za proces, ki lahko sčasoma vzgoji državljane in spodbuja rast sposobnosti praktične presoje in umetnosti skupnega življenja v kontekstu nesoglasij torej javne etike. Tako kot v liberalizmu strahu je strpnost povzdignjena v osrednjo vrtilino javnega življenja.

Deliberativna demokracija vztraja pri pomembni vlogi državljanov pri javnih odločitvah, čeprav so težave pri določanju, kateri državljani in katere odločitve so primerne za posvetovanje, še vedno prisotne. O deliberativni demokraciji (Gutmann in Thompson, 1996; Dryzek, 1990) in deliberativnem upravljanju obstaja obsežna teoretična literatura (Forester, 1999; Hajer in Wagenaar, 2003; Fischer, 2000; deLeon, 1997). Deliberativni procesi se uporabljajo na vseh ravneh oblasti (čeprav večinoma na lokalni ravni), njihova skupna značilnost pa je vključevanje državljanov v javno razpravo in odločanje (Dryzek in Torgerson, 1993). Vztrajanje pri »popolnem« posvetovanju postavlja zelo visoke standarde, ki so bili izpolnjeni le redko in še to šele po več ponovitvah.

Javna etika, primerna za deliberativno demokracijo, ponuja možno alternativo tehnično-racionalnemu pristopu k upravni etiki in s tem povezanim kompleksom težav, povezanih z upravnim zlom. Alasdair MacIntyre (1984) je poskrbel za prelomno delo v tej literaturi (znani tudi kot neoaristotelska etika, etika značaja ali etika vrlin). Ta tradicija etike ne umešča v avtonomnega posameznika, temveč v skupnost. To pomeni, da etika izhaja iz odnosnega konteksta, v katerem ljudje delujejo v javnem prostoru. Proces gradnje skupnosti, v tem primeru vključujoče, demokratične skupnosti, hkrati razvija javno življenje in javno etiko. Kot je podrobno opisala Debo-

rah Stone, ima politična skupnost naslednje značilnosti (1988, 25):

je skupnost;
ima javni interes, čeprav le idejo, za katero se bodo ljudje borili;
večina njenih političnih problemov je skupnih problemov;
vpliv je vseprisoten, meja med vplivom in prisilo pa je vedno je sporna;
sodelovanje je enako pomembno kot tekmovanje;
zvestoba je norma;
skupine in organizacije so temeljni gradniki;
informacije so interpretacijske, nepopolne in strateške;
zanjo veljajo tako zakoni strasti kot tudi materije; in
moč, ki izhaja iz vseh teh elementov, usklajuje namere in dejanja posameznikov v skupne cilje in rezultate.

Kot ugotavlja Ventritt (1993, 201), je javnost ključni vidik tega razvoja: »Javnost je torej skupnost državljanov, ki poskušajo razumeti vsebinsko soodvisnost družbenih in političnih vprašanj na skupnost in ki ohranjajo kritičen pogled na etične posledice oblikovanja vladne politike.« Po tem mnenju bi bilo neetično, če javni uslužbenci ne bi javno spregovorili o političnih vprašanjih. Kot državljani strokovnjaki in upravitelji v demokratični skupnosti bi imeli posebno odgovornost, da se zavarujejo pred politikami in praksami, ki bi lahko povzročile izbruh upravnega zla. To kritično in dejavno državljanstvo je ključni vidik oblikovanja uspešne deliberativne demokracije. Camilla Stivers (1993, 441) je opredelila naslednje značilnosti demokratičnega državljanstva:

Izvajanje avtoritativne moči z uporabo preudarne presoje in opiranja na praktično poznavanje situacije.
Uveljavljanje kreposti ali skrbi za javni interes, ki je vsebinsko opredeljen v določenih okoliščinah z utemeljenim diskurzom.
Razvoj osebnih sposobnosti za upravljanje z njihovim uresničevanjem v praktični dejavnosti.

Oblikovanje skupnosti z razpravljanjem o vprašanih javnega pomena.

Če povzamemo, aktivno državljanstvo pomeni sodelovanje pri upravljanju; izvajanje odločilne presoje v javnem interesu, izkušnjo, ki razvija politične in moralne sposobnosti posameznikov in utrjuje skupnostne vezi med njimi.

Deliberativna demokracija jasno postavlja zahteve posameznikom, ki skupaj delujejo v javnem interesu. Izključenost in neudeležba v javnem življenju sta po njenem mnenju sama po sebi velika problema. Javne politike, ki temeljijo na izključevanju in izkoriščanju, so povsem nasprotno deliberativni demokraciji, saj »slabijo skupnost, ker spodkopavajo državljske vezi, ki jo združujejo, hkrati pa spodkopavajo politični proces, ker spreminjajo to, kar bi moral biti dialog med sodržavljani, v represivno hierarhijo« (Farber, 1994, 929). Prav to se je seveda zgodilo v nacistični Nemčiji. Rasistična in izključevalna politika nacistov je pod retoriko enotne skupnosti ustvarila politiko, ki je niso držale skupaj državljske vezi, temveč teror koncentracijskih taborišč (Gellately, 2001; Sofsky, 1997).

Javna etika v deliberativni demokraciji bi zahtevala, da so strokovnjaki in administratorji pozorni na družbene in gospodarske rezultate javnih politik ter na njihovo pravilno in zvesto izvajanje. Javni uslužbenci ne bi mogli etično izvajati politike, ki bi bila odkrito škodljiva za blaginjo katerega koli dela prebivalstva. Neetično bi bilo na primer sodelovati pri ukinitvi invalidske pokojnine zakonitim priseljencem, med katerimi so mnogi starejši in bodo verjetno ostali nedohranjeni in/ali brezdomci. Takšna politika pomeni, da je ta skupina opredeljena kot presežno prebivalstvo, etična javna služba pa ne more sodelovati pri takšni javni politiki.

Krutost, posvetovanje in upravno zlo

V naši liberalno-demokratični politiki si lahko predstavljamo vsaj ti dve različici

javne etike. Prva, ki temelji na liberalizmu strahu, izhaja iz v bistvu mizantropičnega pogleda na človeško naravo: Od ljudi smo že večkrat videli najslabše, zato ne smemo pričakovati ničesar boljšega. V tem primeru moramo razumeti, da lahko pričakujemo, da bo delovala le minimalistična javna etika, še pomembnejše pa je, da se moramo varovati arogance javne etike, ki temelji na velikih načrtih o človeški popolnosti, saj so takšni načrti dobro prehodne poti do tistih grozljivih izbruhov zla, ki smo jim bili priča v človeški zgodovini, zlasti pa v zadnjem stoletju.

Druga različica, ki temelji na posvetovalni demokraciji, sicer ni slepa za človeške slabosti, vključno s krutostjo, vendar predpostavlja, da smo ljudje s trdim delom in veliko pazljivostjo lahko boljši. Po tej različici lahko s strogostjo in težavami deliberativnih procesov okrepimo naše javno življenje in javno etiko. To ni lahka pot; ne le da predstavlja tveganje za aroganco in hkratni padec v zlo, ampak tudi predpostavlja več, morda veliko več, kot smo doslej dosegli. Kljub temu je ta pot zelo privlačna, saj si lahko predstavljamo prihodnost, v kateri bo manj padcev v upravno zlo.

Ne glede na to, kakšne predpostavke o človeški naravi imamo in katera različica javne etike se nam zdi prepričljiva, nobena človeška skupnost, tudi posvetovalna in demokratska, ne zagotavlja nobenih jamstev pred upravnim zlom. Vsekakor pa tudi ne nudijo pobega pred samim zlom, ki ostaja del človeškega stanja. Kljub temu lahko upamo, morda brez pretiranega fantaziranja, da se upravno zlo v deliberativnih demokratskih skupnostih ne bo tako zlahka prikrilo. In javni uslužbenci morda ne bodo tako zlahka nosili maske upravnega zla, če bo njihova vloga vključevala kritično refleksivni občutek za kontekst javnih zadev ter dolžnost izobraževati in graditi vključujoče in dejavne državljane. Naš argument v tej knjigi torej ne ponuja preprostih ali sentimentalnih rešitev, ne obljublja, da bo vse boljše, temveč ponuja le neizogibno majhno in krhko zaščito pred stvarmi, ki gredo res narobe s tistimi resnično grozljivimi izbru-

hi zla, ki jih je sodobnost zaostрила skoraj do te mere, da jih nismo pripravljeni razumeti.

Ne obupajte. Ni vam treba toliko skrbeti za prihodnost civilizacije, saj se človeštvo še ni povzpelo tako visoko, da bi moralo zelo daleč pasti.

Sigmund Freud, Dunaj, dvajseta leta 20. stoletja (osebni spomin Raula Hilberga)

REFERENCE

- Adams, G. B. in drugi (1990). »Povezovanje namena s prakso«. V: H. D. Kass in B. L. Catron, *Podobe in identitete v javni upravi* (str. 219–240). Newbury Park, Kalifornija: Sage.
- Balfour, D. L., & J. W. Grubbs. (2000). *Značaj, korozija in javni uslužbenec: The human consequences of globalization and the new public management*. (Človeške posledice globalizacije in novega javnega upravljanja. Upravna teorija in praksa, 22, str. 570–584.
- Barker, J. R. (1993). »Zategovanje železne kletke: B.: »Železna pregrada: prisilni nadzor v samoupravljanju.« (Coercive control in self-managing). *Administrative Science Quarterly*, 38, str. 408–437.
- Bauman, Z. (1999). *V iskanju politike*. Stanford, Kalifornija: Stanford University Press.
- Bentham, J. (1989). *Pokvarjenost in krepost v vsakdanjem življenju*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich (izvirno delo objavljeno leta 1789).
- Box, R. C. (1998). *Državlansko upravljanje: Vodenje ameriških mest v 21. stoletju*. Thousand Oaks, Kalifornija: Sage.
- Brecht, A. (1944). *Preludij k molku*. New York: Oxford University Press.
- Browning, C. (1989). »Odločitev o končni rešitvi«. V F. Furet (ur.), *Neodgovorjena vprašanja* (str. 96–118): Nacistična Nemčija in genocid nad Judi. New York: Schocken.

- Chaskin R. L. idr. (2001). *Gradnja zmogljivosti skupnosti*. New York: Aldine.
- Cooper, T. L. (1991). *An ethic of citizenship for public administration* (Državljska etika za javno upravo). Englewood Cliffs, N. J: Prentice Hall.
- Countryman, E. (1985). *Ameriška revolucija*. New York: Hill and Wang.
- Dryzek, J. (1990). *Discursive democracy: Politics, policy, and political science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dryzek, K. in D. Torgerson. (1993). »Demokracija in znanosti o politiki: Poročilo o napredku.« *Znanosti o politiki*, 26, str. 127–149.
- Farber, D. A. (1994). »Zastarela razprava o pozitivnih ukrepih.« *California Law Review*, 82, str. 893–934.
- Finer, H. (1941). »Upravna odgovornost v demokratični vladi.« *Public Administration Review*, 1, str. 335–350.
- Fishkin, J. S. (1991). *Demokracija in posvetovanje*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Frankena, W. (1973). *Etika* (2. izdaja). Englewood Cliffs, N. J: Prentice Hall.
- Friedman, T. (1999). *Leksus in oljka*. New York: Farrar, Strauss and Giroux.
- Friedrich, C. J. (1940). »Javna politika in narava upravne odgovornosti.« V C. J. Friedrich & E. S. Mason (Eds.), *Public Policy* (str. 221–245). Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Fritz, M. (1999). *Izgubljeno na zemlji: Kočevarji novega sveta*. Boston: Little Brown.
- Fukuyama, F. (1992). *Konec zgodovine in zadnji človek*. New York: Free Press.
- Gellately, R. (2001). *Podpora Hitlerju: Gellately: Soglasje in prisila v nacistični Nemčiji*. New York: Oxford University Press.
- Gutman, A. in D. F. Thompson. (1996). *Demokracija in nestrinjanje*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Haile, P. (1969). *Krutost*. Middletown, CT: Wesleyan University Press.
- Harmon, M. M. (1995). *Odgovornost kot paradoks: kritika racionalnega diskurza o vladi*. Thousand Oaks, Kalifornija: Sage.
- Hart, D. K. (1984). »Krepki državljani, častni birokrat in javna uprava.« *Public Administration Review*, 44, str. 111–120.
- Hilberg, R. (1989). »Birokracija uničenja.« V Furet (ur.), *Neodgovorjena vprašanja: (Nacistična Nemčija in genocid nad Judi)*. (str. 119–133). New York: Schocken.
- Hirschman, A. (1970). *Izhod, glas in zvestoba*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Huntington, S. (1996). *Spopad civilizacij in preoblikovanje svetovnega reda*. New York: Touchstone.
- Kant, I. (1959). *Metafizični temelji morale*. Indianapolis, Ind: Bobbs-Merrill.
- Kass, H. D. (1990). »Upravljanje kot temeljni element v podobah javne uprave.« V H. D. Kass & B. L. Catron (Eds.), *Image and identity in public administration*. Newbury Park, Kalifornija: Sage.
- Keeley, M. (1983). »Vrednote v organizacijski teoriji in izobraževanju na področju menedžmenta.« (Values in organizational theory and management education). *Academy of Management Review* 8(3): str. 376–386.
- Ladd, J. (1970). »Moralna in ideal racionalnosti v organizacijah.« *The Monist*, 54, str. 488–516.
- Lifton, R. J. (1986). *Nacistični zdravniki: medicinsko ubijanje in psihologija genocida*. New York: Basic Books.
- Lowi, T. J. (1993). »Legitimacija javne uprave: zaskrbljeno nestrinjanje.« *Public Administration Review*, 53, str. 261–264.
- Lozowick, Y. (2000). *Hitlerjevi birokrati: New York: Nacistična varnostna policija in banalnost zla* (The Nazi Security Police and the banality of evil): Continuum.
- MacIntyre, A. (1984). *After virtue* (2. izdaja). Notre Dame, Ind: University of Notre Dame Press.
- Macpherson, C. B. (1977). *The life and times of liberal democracy* (Življenje in čas li-

- beralne demokracije). New York: Oxford University Press.
- Milgram, S. (1974). *Poslušnost avtoriteti*. New York: Harper and Row.
- Morgan, D. G. (1990). »Upravni phronesis: D.: Diskrecija in problem legitimnosti uprave v našem ustavnem sistemu.« (Discretion and the problem of administration legitimacy in our constitutional system). V H. D. Kass & B. L. Catron (Eds.), *Image and identity in public administration*. Newbury Park, Kalifornija: Sage.
- Rohr, J. A. (1978). *Ethics for bureaucrats* (Etika za birokrate). New York: Marcel Dekker.
- Robenstein, R. L. (1975). *Premetenost zgodovine* (The Holocaust and the American future). New York: Harper and Row.
- Sassen, S. (1998). *Globalizacija in njena nezadovoljstva*. New York: (New York: New York: Free Press).
- Sennett, R. (1998). *The corrosion of character: the personal consequences of work in the new capitalism* (Korozija značaja; osebne posledice dela v novem kapitalizmu). New York: W. W. Norton.
- Shkal, J. N. *Navadne vrline*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Simon, H. A. (1976). *Upravno vedenje*. New York: H. A. H.
- Sofsky, W. (1997). *Red terorja: Koncentracijsko taborišče*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stivers, C. (1993). »Državljska etika v javni upravi«. V T. L. Cooper (Ed.), *Handbook of administrative ethics* (Handbook of administrative ethics) (str. 435–455). New York: Marcel Dekker.
- Stone, D. A. (1988). *Policy paradox and political reason* (Politični paradoks in politični razum). New York: Harper Collins.
- Terry, L. D. (1995). *Vodenje javne birokracije* (The administrator as conservator). Thousand Oaks, Kalifornija: Sage.
- Thompson, D. F. (1985). »Možnost upravne etike«. *Public Administration Review*, 45, str. 555–561.
- Trow, M. (1997, 16. maj). »Predstojniki javnih univerz bi morali biti javni uslužbenci in ne politični akterji.« *Chronicle of Higher Education*, str. 48.
- Yankelovich, D. (1999). *Čarobnost dialoga: Preoblikovanje konflikta v sodelovanje*. New York: Simon and Schuster.

Etika nestrinjanja: upravljanje gverilske vlade

Rosemary O'Leary

Gverila: tisti, ki se ukvarja z nezakonitim vojskovanjem, zlasti kot član neodvisne enote.

Websterjev slovar

Gverila: zlasti v neevropskih deželah bojevanje v majhnih skupinah na zasedenem ozemlju proti okupatorju ali v državljanski vojni (SSKJ).

»Odpusti barabo!«

Moj šef, vodja velike državne agencije za okolje, je bil besen. Stal sem tam brez besed. Bil je spreten, izkušen administrator z odličnimi izkušnjami. Vodil je nekaj največjih in najbolj zapletenih javnih organizacij v Združenih državah Amerike. Sčasoma je bil predstavljen v reviji *New York Times*.

»Odpusti barabo!«

Govoril je o zaposlenem, ki je bil eden najbolj ustvarjalnih, čeprav nekoliko ekscentričnih, o Ericu Jacobsonu. Jacobson je poskušal biti katalizator sprememb v naši javni agenciji. Pripravil je natančno analizo, zakaj je treba naše predpise o kakovosti vode zaostri, saj so daleč presegali zvezne smernice. Njegove zamisli, ki so bile za tiste čase nekoliko radikalne, niso bile brez vrednosti.

Težava je bila v tem, da jih birokracija ni poslušala. Potem ko je Jacobson v naši organizaciji naletel na oviro za oviro, se je spremenil v neodvisnega okoljskega gverilca, ki je na skrivaj sodeloval z okoljskimi skupinami, ki so se strinjale z njegovimi idejami o tem, kako zgrešene so naše vodne politike. Informacije je posredoval tisku

Vir: Ponovno objavljeno z dovoljenjem CQ Press, iz knjige *The Ethics of Dissent* Rosemary O'Leary (2006), str. 4–22; dovoljenje je bilo posredovano prek Copyright Clearance Center, Inc.

in se za našimi hrbti sestajal z izvoljenimi uradniki. Ker je bil zaposlen na poskusnem delu in je delal manj kot šest mesecev (natančneje pet mesecev in dvajset dni), smo ga lahko zakonito odpustili »po želji«, je dejal moj šef, in to smo tudi storili. Nekoč je prejšnji večer posnel Jacobsonovo predstavitev na javnem sestanku, v kateri je okrcal mojega šefa, našo agencijo in guvernerja zaradi »vodne politike iz jamskih časov«, in kopijo posnetka podtaknil mojemu šefu. Ko mi je predal kaseto, je moj šef zakričal: »Kdo potrebuje takšnega fanatika, kot je Jacobson? Odpusti ga!«

Naslednji dan sem se po poslušanju posnetka vrnil v šefovo pisarno in zavrnil odpustitev Jacobsona, kar se je zame izkazalo za usodno karierno potezo (a je nikoli nisem obžaloval). »On je vodilni člen sistema. Je ustvarjal in inovativen,« sem trdil. »Je svež veter ... Potrebujemo ljudi, ki znajo razmišljati drugače.« Tokrat je bil moj šef tisti, ki je ostal brez besed. »Res je,« sem nadaljeval, »z njim je težko delati. Res je, po srečanju z Jacobsonom se pogosto vrnem domov in brnem hladilnik. Toda morda lahko njegova ustvarjalna spoznanja izkoristimo v dobro agencije in javnosti. Mislim, da ga moramo slišati. Ne bom ga odpustil. Če ga želite odpustiti, boste to morali storiti sami.«

Moj šef Jacobsona nikoli ni odpustil, vendar je ta izmenjava pomenila poljub smrti za moj odnos s šefom. Od tistega dne dalje me je oseba, ki se je nekoč imela za mojega mentorja, hladno objokovala. Izločil me je iz številnih političnih odločitev, čeprav je bila politika moj glavni resor. Jasno mi je dal vedeti, da je besen in užaljen, ker dvomim o njegovi presoji. Nazadnje sem odšel.¹

Zadnjih dvajset let sem iskal druge, ki so imeli izkušnje s tem, kar zdaj imenujem »gverilska vlada«. Nekateri so bili menedžerji, kot sem bil jaz, ki so si prizadevali, da bi Erica Jacobsona v svetu pripeljali v svoje vrste; nekateri so bili menedžerji, ki so »odpustili drhal!«, nekateri pa so bili

sami gverilci. Odkril sem celo čudovito (zdaj že zastarelo) knjigo z naslovom *Gverilci v birokraciji* (Needleman in Needleman, 1974), ki obravnava vpliv programov skupnostnega načrtovanja. Avtorja uporabljata izraz »administrativna gverila«, ki se nanaša na načrtovalce skupnosti, ki se borijo proti vladi, postanejo zagovorniki in na koncu pogosto delajo pod krinko za konkretno stranko in ne za meglen javni interes. V nasprotju z Needlemanovo analizo pa sem se naučil, da gverilcev ni tako lahko razvrstiti, če preučujemo vlado kot celoto. Gverilci, ki sem jih srečal, so od ultrakonzervativnih do ultraliberalnih, od tistih, ki si prizadevajo izboljšati svet, do tistih, ki si prizadevajo ohraniti status quo.

Vsi smo brali časopisne članke o junaških žvižgačih: Paul van Buitenen, ki je leta 1999 objavil trditve o goljufijah in korupciji v Evropski komisiji; Bill Bush, vodja Nacionalne agencije za aeronavtikko in vesolje (NASA), ki je objavil politiko uprave, ki je odvrčala od napredovanja zaposlenih, starejših od štiriinpetdeset let; in neimenovani ameriški carinski inšpektor, ki je leta 1995 opozoril kongres na varnostne težave na letališču v Miamiu, čeprav vodstvo ni sprejelo nobenih ukrepov. Večina gverilcev ne postane žvižgačev. Čeprav so nezadovoljni z delovanjem javnih organizacij in včasih celo dokumentirajo goljufije in zlorabe, se običajno ne odločijo za veliko javno objavo. Raje se odločijo za delo v ozadju.

Gverilci lahko gojijo zaveznike med nevladnimi organizacijami na svojih področjih politike, posredujejo podatke drugim agencijam in pišejo pričanja za druge.

Lahko imajo tajne sestanke, na katerih načrtujejo enotno strategijo osebja, posredujejo informacije medijem in tiho sabotirajo delovanje svojih agencij. Razlogi za to so različni. Nekateri razlogi so hvalevredni, drugi pa skrb vzbujajoči. Večina gverilcev deluje ob predpostavki, da jim delo zunaj njihovih agencij zagotavlja svobodo, ki je v uradnih okoljih ni na voljo. Nekateri si želijo, da bi se interesne skupine pridružile formalni vladi, če ne celo zamenjale, kot žarišče moči. Nekateri so naveličani trde politike

moči in jo želijo nadomestiti s sodelovanjem in vključevanjem. Drugi izvajajo svojo različico politike trdega orožja.

Večina ima širše pojmovanje svojega dela, kot ga določajo formalne in neformalne izjave o poslanstvu njihove agencije, nekateri pa so bolj svobodni in delajo, kar se jim zdi prav. Nekateri so zavezani določeni metodologiji, tehniki ali ideji. Za nekatere je gverilska dejavnost oblika izraznega vedenja, ki jim omogoča vpliv na vprašanja, o katerih globoko čutijo. Za druge je način uresničevanja skrajnih stališč o perečih problemih javne politike.

Gverilci s seboj prinašajo verodostojnost formalnega, birokratskega, političnega sistema, pa tudi verodostojnost svojih posameznih poklicev. Po navadi so neodvisni, večpolni in včasih radikalni. Pogosto so trdno prepričani, da je pogled njihove agencije na probleme javne politike v najboljšem primeru nezadosten, v najslabšem primeru pa nezakonit. Ne bojijo se poseči na novo področje in pogosto skušajo s seboj povleči preostali del sistema, da bi raziskali nove možnosti.

Hkrati pa so gverilci izpostavljeni tveganju, da bodo tudi sami ostali neregulirani. Včasih ne vidijo širše slike in spodbujajo politike, ki morda niso združljive s celotnim sistemom. Včasih so tako zatopljeni v izpolnjevanje svojih lastnih izraznih in instrumentalnih ciljev, da morda ne izpolnijo ciljev svoje organizacije. To je dilema gverilske vlade.

Ker pa obstaja možnost, da gverilci govorijo stvari, ki jih morajo njihove organizacije vsaj upoštevati, zakaj so ti posamezniki pogosto izključeni s strani svojih agencij? Tako kot moj šef jih nekateri vidijo kot fanatike, ki si prizadevajo za interese, ki so preveč skrajni za vladno agencijo, ki mora služiti širši javnosti. Pogosteje jih vidijo kot zagovornike vrednot ali interesov, ki so v nasprotju s sedanjim stanjem ali pa glede na omejena sredstva niso realni. Včasih so v agencijah, ki se nočejo soočiti s potrebo po spremembah. Morda ima organizacija slab komunikacijski sistem ali pa ljudje ne uporabljajo sistemov, ki so jim na voljo. Včasih so gve-

rilci vpleteni v osebnostne spopade ali delajo v nedelujočih organizacijah. Spet drugič so vpleteni v notranjo ali zunanjo politiko. Nekateri gverilci so dih svežega zraka, nekateri pa so trmasti fanatiki, ki se ukvarjajo le z enim vprašanjem. Obstaja več razlogov, zakaj se posamezniki odločijo za gverilsko pot, in več razlogov, zakaj jih njihove organizacije poskušajo izključiti.

V času, ko pišem to knjigo, sodelujem z agencijo NASA v delovni skupini za vrnitev v polet (RTF TG), ki je bila ustanovljena kot odgovor na nesrečo raketoplane Columbia. Odbor za preiskavo nesreče Columbia (CAIB) je ugotovil, da je bila organizacijska kultura agencije, ki je nagnjena k zatiranju drugačnega mnenja, v 50 odstotkih odgovorna za to nesrečo. Kultura organizacije so skupne osnovne predpostavke, vrednote in artefakti, ki se razvijejo v organizaciji, ko se uči in spopada s težavami. Osnovni načini razmišljanja in delovanja, ki so se dovolj dobro obnesli, da veljajo za veljavne, se naučijo novih članov organizacije kot pravilen način zaznavanja, razmišljanja, delovanja in čustvovanja. Kultura je za skupino to, kar sta značaj in osebnost za posameznika.

Obstaja veliko zgodb o dejavnostih gverilske vlade v Nasi. Na primer, mojemu pododboru RTF TG so povedali, da je eden od sovodij vodstvenega sveta za vesoljske polete notranji uslužbenec NASA sklical sestanek sveta, ne da bi obvestil drugega sovodjo upokojenega mornariškega admirala in zaupnega prijatelja nekdanjega administratorja NASA Seana O'Keefa. O'Keefe je upokojenega admirala pripeljal, da bi delno izsilil kulturne spremembe v agenciji. Ko je admiralovo osebje izvedelo za tajno srečanje, je obvestilo svet, da se ga bo admiral udeležil. Sestanek je bil takoj preklican. To je gverilska vlada.

Ko sem se leta 2005 o tem vprašanju pogovarjal z O'Keefom, je odgovoril: »To se dogaja povsod.« O'Keefe meni, da je večja težava za NASO veliko bolj subtilna, vendar veliko bolj razširjena: skupinsko razmišljanje. Skupinsko razmišljanje je izoliran proces odločanja, pri katerem so odločevalci tako zavezani nizu predpostavk in prepri-

čanj, da ignorirajo, zavračajo ali celo smešijo nasprotne informacije (Janis, 1972). Skupinski razmišljanje so precenjevanje moči in moralnosti skupine, zaprtost vase in pritisk po enotnosti.

V Nasi skupine, ki so usposobljene za različna področja, rutinsko zavračajo razmišljanje drugače usposobljenih. »Največje bitke v Nasi ne potekajo med agencijo in kongresom, kot morda mislijo nekateri,« je dejal O'Keefe. »To so bitke med različnimi disciplinarnimi skupinami, ki delajo v vzporednih silosih, recimo med elektroinženirji in vesoljskimi inženirji, med biologi in astronomi ali med znanstveniki in strokovnjaki ali strokovnjaki za infrardečo svetlobo proti strokovnjakom za komete.«

Včasih so različna mnenja in presoje zatrte ali zakričane, pogostejše pa se samodejno štejejo za neverjetne ali se jih ne upošteva. »Zavračanje drugih stališč se zgodi tako hitro in je tako subtilno, da ga je kot vodja zelo težko obravnavati,« je poudaril O'Keefe. Mnenja in sodbe, ki jih razvije ena ekipa, pogosto sledijo drugačni logični poti kot mnenja in sodbe drugih ekip. Zato zaposleni v Nasi pogosto zavrnejo ponujena mnenja, ko »zunanj« predstavnik izrazi drugačno stališče ali ko nekdo podvomi o rezultatih, ker si ne vzamejo časa, da bi razumeli utemeljitev ali izbrano pot. Še večja težava je, da so včasih vzporedni silosi tako slabo povezani, da ne pride do razprave ali povezave. Še hujša je težava zlonamernega upoštevanja, ko se z zbiranjem različnih stališč in analiz ukvarjajo le ustno, vendar se to ne izvaja. Tako je ena od težav, s katerimi se sooča O'Keefov naslednik pri Nasi Mike Griffin, kako spremeniti kulturo agencije iz kulture skupinskega razmišljanja, ki bi zlahka spodbudila več gverilskih vladnih dejavnosti tistih, katerih ideje so hitro zavrjene, v kulturo, ki sprejema raznolikost pogledov in konstruktivno uporablja ta različna stališča.

Povsem drugačen primer je obtožba v nedavnih časopisnih zgodbah, da je majhna skupina skrajnežev v Pentagonu ustvarjala izmišljene strašljive zgodbe o iraškem orožju in povezavah s teroristi, da bi podprla vojna prizadevanja predsednika Georgea W.

Busha. Mnogi, vključno z obveščevalnim odborom senata, ki je leta 2004 pregledal odločitev o napadu na Sadama Huseina, so ugotovili, da so te dejavnosti deloma posledica skupinskega razmišljanja. To spominja na primer Oliverja Northa v času Reaganove administracije. North je nadzoroval prikrito vojaško pomoč nikaragovskim nasprotnikom v nasprotju s kongresnimi Bolandovimi dopolnili, ki so obrambnemu ministrstvu, Centralni obveščevalni agenciji ali kateri koli drugi vladni agenciji prepovedovala zagotavljanje pomoči nasprotnikom. Moj nekdanji kolega, pokojni senator Daniel Patrick Moynihan, je dejal, da mu je zaradi posledic dejanj Ollieja Northa za našo ustavno vlado »zavrela kri«. To so primeri povsem drugačne vrste gverilske vlade, takšne, ki so domnevno delovali z odobritvijo zadevnih predsednikov, vendar proti volji drugih nadrejenih v izvršilni, sodni in zakonodajni veji oblasti. Vsak izkušeni javni uslužbenec, s katerim sem se pogovarjal o gverilski vladi, je ponudil svoje zgodbe in primere. Nedavno

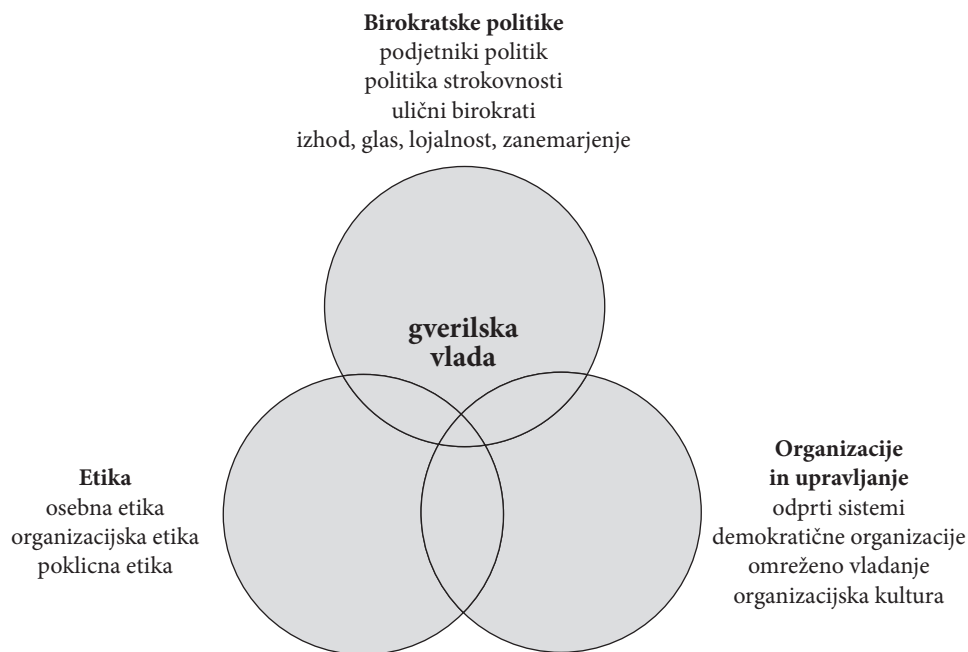
sem prejel naslednje sporočilo po elektronski pošti kot odgovor na moj poziv za zgodbe o gverilski vladi:

Petintrideset let sem delal kot zvezni uslužbenec, zdaj pa poučujem na ameriški univerzi. Primeri gverilske vlade so veliko bolj razširjeni, kot si predstavljate. /.../

Kako naj razumemo to, kar se imenuje gverilska vlada? Ali obstajajo kakšni napotki iz literature, ki bi nam lahko pomagali jasneje razmišljati o tem pojavu? Veliki misleci v družboslovju se že leta spopadajo z gverilsko vlado pod zelo različnimi oznakami in na različne načine. V družboslovni literaturi se pojavljajo trije različni pogledi ali stališča, s katerih je mogoče gledati gverilsko vlado. Vsak od njih ponuja drugačno razumevanje. Ti trije objektivni so birokratska politika, organizacije in upravljanje ter etika (glej sliko 1.1). Tu jih na kratko predstavljam, da bi bralcu zagotovil analitični okvir za branje zgodb, ki sledijo.

| SLIKA 1 |

OBJEKTIVI GVERILSKE VLADE



| POLJE 1 |

Klasične teme literature o birokratski politiki

1. Birokrati oblikujejo politiko z izvajanjem diskrecijske pravice (Appleby, 1949).
2. Javna uprava je politični proces (Appleby, 1949; Stein, 1952; Cleveland, 1956; Key, 1958).
3. Birokrate in birokracijo vodijo njihovi lastni, zelo partikularni pogledi, interesi in vrednote (Long, 1949).
4. Agencije in birokracija se nenehno borijo za moč, položaj in prestiž, kar ima ogromno posledic za javno politiko (Allison, 1971; Halperin, 1974).
5. Na stališča birokratov običajno vplivajo edinstvene kulture njihovih agencij (Halperin in Kanter, 1973). Z drugimi besedami, vaše stališče (glede političnega vprašanja) je odvisno od tega, kje sedite (Neustadt in May, 1986).
6. Vse birokracije so obdarjene z določenimi viri: strokovnostjo na področju politike, dolgoživostjo in stalnostjo, in odgovornost za izvajanje programov. Nekateri birokrati so uspešnejši od drugih, drugi pa so pri uporabi teh virov v svojo korist uspešnejši (Rourke, 1984; Wildavsky, 1981).
7. Za politiko, ki se oblikuje v areni birokratske politike, so značilna pogajanja, prilagajanje in kompromisi (Allison, 1971). Pogosto gre za obliko blatenja inkrementalizma, na katerega vplivajo neracionalni dejavniki, znani kot »birokratska politika« (Lindblom, 1959).
8. Agencije in birokrati znotraj agencij bodo iskali možnosti za izločitev iz drugih skupin kot enakih sredstev za varčevanje – ogrožanja (Selznick, 1949).
9. Birokracije razvijajo odnose s političnimi institucijami (kot so urad predsednika države, guverner ali župan) in v teh odnosih dajejo informacije, svetujejo, sprejemajo odločitve in upravljajo programe na političen način (npr. »Predsedniku povejte le tisto, kar je potrebno, da ga prepričate«) (Wildavsky, 1975; Heclo, 1978; Cronin, 1980; Ripley in Franklin, 1990).
10. Organizacijske ureditve znotraj birokracije niso nevtralne. Izražajo urejanje prednostnih nalog in selektivno zavezanost, ki se izvaja s političnimi motivi (Seidman, 1976).

Vir: Prirejeno po Kozak, 1988; Kettl in Fessler, 2005.

Birokratska politika

Birokratska politika je morda najbolj jasen pogled na gverilsko vladno. Paul Appleby in Norton Long sta zaslužna za uvedbo te ideje v štiridesetih in petdesetih letih 20. stoletja kot odziv na idejo dihotomije politika–uprava, ki je prevladovala v takratni literaturi. Dihotomija politike in uprave je bila opisna in predpisovalna trditev, ki je trdila, da sta politika in uprava dve popolnoma ločeni dejavnosti in da je najprimernejša nadaljnja ločitev. Appleby in Long pravita, da ni tako. Birokrati oblikujejo politiko po lastni presoji. Ta preprosta trditev je kmalu postala preple-

tena s številnimi empiričnimi študijami, ki so sprožile pravi ocean literature o birokratski politiki.² Klasične študije birokratske politike prinašajo številne pomembne ugotovitve (glej okvir 1.1). Več sodobnih znanstvenikov je namreč pridno prispevalo k tej smeri razmišljanja, med njimi tudi Meier, ki je preučeval birokratsko politiko hispanskega izobraževanja (Meier in Stewart, 1991), načrtovanja družine (Meier in McFarlane, 1996), greha (Meier, 1994), alkohola (Meier in Johnson, 1990), zavarovanja (Meier, 1988), zakonov o hitrosti (Meier in Morgan, 1982) in hrane (Meier, 1978). Mashaw (1983) je preučeval upravo za socialno varnost in ugotovil, da so

poklicni javni uslužbenci uspešno oblikovali svojo različico birokratske pravičnosti, ki jo sestavlja notranji zakon o upravljanju.

Brower in Abolafia (1997) izvedeta vrsto narodopisnih študij političnih dejavnosti med javnimi uslužbenci na nižjih ravneh. Ugotovila sta, da tisti, ki se ukvarjajo s takšnimi dejavnostmi, uporabljajo ali ustvarjajo alternativne kanale, ker so običajni kanali z njihovega zornega kota del problema. Ti udeleženci na nižjih ravneh s svojimi prikritimi političnimi dejavnostmi pridobivajo identiteto in samospoštovanje, saj se borijo proti depersonalizacijskim silam in iracionalnosti birokracije. Vsa ta dela dajejo dokaze, ki podpirajo tezo, da je gverilska vlada v različnih stopnjah razmeroma običajna in je ni mogoče prezreti.

Za obravnavano študijo je zelo pomembna ideja, da birokratska politika vključuje močne politične vezi s strankarskimi skupinami, saj javni uslužbenci iščejo varnost in podporo pri skupinah, ki jim služijo in s katerimi sodelujejo. Poleg tega birokrati igrajo politiko, ko sodelujejo s političnimi institucijami, saj se politika oblikuje v mrežah vprašanj, ki jih sestavljajo strokovnjaki iz vladnih organizacij (glej npr. Baumgartner in Jones, 1993). To je le nekaj poudarkov iz literature o birokratski politiki, ki so pomembni za preučevanje gverilske vlade. Objektiv birokratske politike odpira pomembna vprašanja o tem, kdo nadzoruje naše vladne organizacije, o odgovornosti javnih uslužbencev ter o vlogi, odgovornosti in odzivnosti birokratov v demokratični družbi.³

Ena podskupina literature o birokratski politiki preučuje »deviante« v organizacijah (Ermann in Lundman, 1978; 1982; Shaughnessy, 1981; Punch, 1984). Ta literatura je pomembna tudi za temo gverilske vlade. Velik del se nanaša na »fanatične« javne uslužbence (Downs, 1967), vključno z žvižgači (Brewer in Selden, 1998; Alford, 2001; Johnson, 2002)⁴ in medorganizacijskimi protestniki (Gummer, 1986; Truelson, 1985).

Dve drugi pomembni literaturi z različnimi preobrti sta delo o političnih podjetnikih in o politiki strokovnega znanja.

Politični podjetniki so »zagovorniki, ki so pripravljeni vlagati svoje vire, čas, energijo, ugled, denar v promocijo stališča v zameno za pričakovano prihodnjo korist v obliki materialnih, namenskih ali samskih koristi« (Kingdon, 2003, 179). Večina primerov političnih podjetnikov v literaturi so odmevne javne osebnosti, ki jih pogosto imenujemo »politične elite«. Kingdon na primer obravnava zagovornika potrošnikov Ralpha Naderja in reformatorja rabe vode, senatorja Peta Domenicija. Lewis (1980) je podobno napisal podrobne študije primerov admirala Hymana Rickoverja, J. Edgarja Hooverja iz FBI in Roberta Mosesa, komisarja za parke v New Yorku, ki so bili vsi podjetniki na področju politike. Marmor (1990) je analiziral kariere Roberta Balla in Wilburja Cohena, dveh velikanov v zgodovini socialnega zavarovanja v ZDA.

Doig in Hargrove (1987) sta zbrala trinajst raziskovalcev, ki so pisali o trinajstih uglednih podjetnikih. Med temi so James Webb, upravitelj ameriške vesoljske agencije NASA, ki je pogosto zaslužen za to, da je prvi človek pristal na Luni; Gifford Pinchot, glavni gozdar ZDA; in Elmer Staats, ki je bil generalni nadzornik ZDA. Doig in Hargrove sta opredelila več pogojev, potrebnih za podjetniško vodenje, vključno z vladnim sistemom, za katerega sta značilna razdrobljenost in prekrivanje ter javna podpora določenemu področju politike; med osebnostnimi lastnostmi pa sposobnost sistematične in racionalne analize, sposobnost videti možnosti, ki jih drugi ne vidijo, in želja po spremembi.

Riccucci (1995) se je osredotočila na tako imenovane »izvršilne« podjetnike politike karierne javne uslužbence, ki so dosegli spremembe. Riccucci jev podjetniki politike (na primer Edward Perkins, ki je pomagal porušiti sistem apartheida v Južni Afriki, in Eileen Claussen, ki se je večkrat pogajala o Montrealskem protokolu), kot so pravkar omenjeni, so vsi na veliko višji vladni ravni kot večina gverilcev. Roberts in King (1987; 1991; 1996) sta profilirala šest političnih podjetnikov zunaj vlade, ki so uspešno uvajali, prevajali in pomagali

izvajati nove ideje v javno prakso; izluščila sta nauke za tiste, ki si prizadevajo biti nosilci sprememb.

Gverilska vlada je mutirano navzkrižno opraševanje političnega podjetništva in politike strokovnega znanja. »Politika strokovnega znanja« je izraz, ki ga je uporabil Benveniste (1977), ki je preučeval, zakaj in kako strokovnjaki vplivajo na javno in zasebno politiko. V argumentu, ki spominja na tistega, ki je zrušil dihotomijo politika–uprava, Benveniste pravi, da so tako imenovani nevtralni strokovnjaki, predvsem na področju načrtovanja, dejansko vpleteni v politiko in da »politika nikoli ni brez ideološke vsebine« (21). Benveniste meni, da je čas, da »odvržemo masko« nevtralnosti in da poklicni javni uslužbenci priznajo, da so hkrati strokovnjaki in angažirani politični akterji.

Lewis (1977, 158) enako misel izrazi na drugačen način: »Med številnimi viri, ki jih uporabljajo javne birokracije, sta strokovnost in znanje še posebej pomembna. /.../ V kombinaciji s starodavnim pojmovanjem primata države predstavljajo mogočen vir moči.« Lewis nadalje poudarja, da s tem strokovnim znanjem pridejo specializirano znanje, poklicne norme in podaljšana pozornost do vprašanj, ki presega pozornost, ki jo lahko namenijo drugi v političnem procesu. Zato imajo profesionalizirani javni birokrati sposobnost dajanja pobud in inovacij, ki ji v političnem sistemu ni para. So resnični politični akterji, kljub temu da se sami označujejo za nevtralne ali da jim jih drugi pripisujejo. Milward (1980) se s tem strinja in dodaja, da imajo od politik, ki jih oblikujejo takšni birokrati, verjetno nesorazmerno veliko koristi proizvajalci politik in ne predvideni potrošniki.

Tri pomembna dela, ki so nastala v treh desetletjih, so se intelektualno spopadla z dilemo gverilske vlade na tri zelo različne načine. Vsako od njih si zasluži posebno pozornost. Prvo je Kaufmanovo delo *The Forest Ranger* (1960), ki je po mnenju mnogih prvo iz serije pomembnih knjig, ki poglobljeno preučujejo pomen birokratske diskrecije. V knjigi *Gozdni čuvaj* Kaufman preučuje gozdarsko službo v petdesetih le-

tih prejšnjega stoletja od revirnega gozdarja navzgor. Knjiga govori o tem, kako vsakodnevne odločitve in dejanja na nižjih ravneh konkretizirajo politične izjave in deklarirane cilje vodstva. Gozdarji so pripadniki zvezne birokracije, vendar večino svojega dela opravljajo decentralizirano, na lokacijah daleč od Washingtona. Imajo veliko gospodarjev: lokalne prebivalce, lesna podjetja, rančarje, rudarje, naravovarstvenike, predstavnike splošne javnosti, kongresnike in predsednika. Kljub možnosti razdrobljenosti je bila gozdarska služba v Kaufmanovem obdobju presenetljivo kohezivna in enotna pri svojem delovanju.

Večji del Kaufmanove knjige opisuje mehanizme, s katerimi so vodje gozdarske službe ohranjali enotnost in nadzor nad razpršeno organizacijo, s čimer so deloma skušali preprečiti gverilsko vlado, še preden je imela priložnost vzkliti. Ko se je na primer povečala nevarnost odklona, se je okrepil centralni nadzor. Z naraščajočimi spodbudami k razdrobljenosti se je zmanjšala diskrecijska pravica terenskih uradnikov. Da bi zožili njihovo širino, so se na vseh ravneh nad redarji sprejemale »vnaprej pripravljene odločitve« (213). Redarji so bili temeljito pregledani, da bi spodbudili homogenost, medtem ko je gozdarska služba »manipulirala z intelektom in voljo« svojih članov (232). Indoktrinacija na delovnem mestu in usposabljanje sta spodbujala standardizacijo. Razlike v mnenjih so se poskušale odpraviti pred razglasitvijo politik. Zavezanost lokalnemu prebivalstvu so nevtralizirali s pogostim menjavanjem reševalcev po Združenih državah. Posledica tega je bila, da so bili vzorci neformalne organizacije v državnih gozdovih redko v nasprotju s politikami, objavljenimi na višjih ravneh, centrifugalne težnje pa so bile odpravljene. Skratka, gozdarji so v petdesetih letih prejšnjega stoletja »bolj cenili organizacijo kot to, da bi dosegli svoje« (199). Ali je to odgovor na gverilsko vlado? Žal ne. Kaufman priznava, da so kljub tem poskusom oblikovanja strogo vodene gozdarske službe in skoraj poslušnega gozdarja obstajale izjeme. »V zadnji analizi,« je za-

pisal, »se vsi vplivi na upravno vedenje filtrirajo skozi zaslon individualnih vrednot, konceptov in podob« (223).

Drugo delo, ki si zasluži posebno pozornost, je delo A. O. Hirschmana iz leta 1970 *Izhod, glas in zvestoba*, ekonomska analiza odzivov na propad v podjetjih, organizacijah in nacionalnih državah. Kako lahko knjiga o reakcijah na propad v podjetjih, organizacijah in nacionalnih državah prispeva k razpravi o gverilski vladi? Hirschman oriše tipologijo odzivov na nezadovoljstvo: izhod (odhod, odpoved ali prekinitev razmerja), glas (izražanje nezadovoljstva) in zvestoba (zvesto čakanje na izboljšanje razmer). Prav tako ga zanimajo medsebojni odnosi med temi možnostmi in se, na primer, sprašuje, ali uveljavljanje možnosti »glas« zmanjšuje možnost sprejetja možnosti »zvestobe«. Poudarja, da se kategoriji včasih prekrivata, na primer, ko so lojalisti še posebej glasni.

Farrell (1983) je Hirschmanovemu seznamu dodal še četrti odziv: zanemarjanje. Zanemarjanje je opisano kot »pasivno dopuščanje poslabšanja pogojev z zmanjšanim zanimanjem ali prizadevanjem, kroničnim zamujanjem ali odsotnostjo, uporabo časa podjetja za osebne zadeve ali povečano stopnjo napak« (Rusbult idr., 1988, 601). Hirschman nikoli ni nameraval s svojim delom pojasniti ali napovedati odzivov birokratov na nezadovoljstvo v javnih birokracijah, vendar so ga pri takšnih raziskavah uporabili znanstveniki, kot je Golden (1992; 2000), ki je preučeval odzive birokratov na predsedniški nadzor v Reaganovih letih v oddelku za državljanske pravice ministrstva za pravosodje in nacionalni upravi za varnost prometa na avtocestah. Uporabljena je bila tudi v literaturi o zakonskem svetovanju za razlago možnosti zakoncev, ki so nesrečni v svojih zakonih! Hirschmanovo dragoceno delo šele začenja pojasnjevati zapletenost in zapletenost gverilske vlade.

Brehm in Gates (1997) presegata Hirschmana, saj opredelujeta glavne možnosti, med katerimi nezadovoljni podrejeni uradnik izbira, kot delo, izmikanje prostemu času (ne delaš, ker se ti ne ljubi), izmikanje

in sabotaža. Katero možnost izbere posamezni birokrat, je verjetno odvisno najprej od njegovih lastnih funkcionalnih preferenc, nato od preferenc njegovih sodelavcev in nazadnje od prizadevanj nadrejenega. Ti avtorji so ugotovili, da močne funkcionalne in samske preference pomembno spodbujajo delo in odvrčajo od sabotaže.

Tretja, pogosto citirana knjiga o oblikovanju politik poklicnih javnih uslužbencev je Lipskyjeva *Street-Level Bureaucracy* (1980). Čeprav se večina Lipskyjevega klasičnega dela ne nanaša na obravnavano študijo, nekatera njegova spoznanja osvetljujejo vprašanje gverilske vlade. Lipsky analizira dejanja in vloge javnih uslužbencev na prvi stopnji, kot so policisti in socialni delavci, ter trdi, da so v bistvu oblikovalci politike. To trditev utemeljuje z dvema medsebojno povezanimi vidikoma njihovih položajev: razmeroma visoko stopnjo diskrecije in relativno avtonomijo od organizacijske oblasti. Lipsky nam pomaga razumeti, zakaj in kako deluje gverilska vlada: zakaj imajo delavci v prvi liniji uprave tako veliko moč in kako jo lahko uporabijo. Čeprav so gverilci, ki jih preučuje ta knjiga, mešanica uličnih birokratov, uslužbencev na srednji in visoki ravni (ki jih Lipsky skrbno razlikuje), so običajno na delovnih mestih z veliko presoje, ki jim dajejo določeno moč. Tako so tudi tukaj obravnavani gverilci do določene mere relativno neodvisni od organizacijske oblasti.

Vinzant in Crothers (1998) sta proučevala uspešne birokrate na ulični ravni in pri njih našla številne vodstvene sposobnosti, ki sta jih Doig in Hargrove (1987) opisala v svoji prejšnji analizi vodij agencij. Maynard-Moody in Musheno (2003) sta Lipskyjevo analizo nadgradila s številnimi zgodbami, ki so jih pripovedovali »rudarji politike« (157). Zgodbe poudarjajo dejstvo, da se prepričanja in vrednote prvih delavcev oblikujejo v »grobih in neprijetnih interakcijah z vrstniki in državljani strankami, ne pa v reguliranih, formalnih interakcijah z nadrejenimi« (157). Dokazujejo izjemno svobodo in diskrecijsko pravico javnih uslužbencev na nižjih ravneh ter dejstvo, da

velik del organizacijske kulture, ki oblikuje njihova dejanja, izhaja iz zgodb, ki se prenašajo z enega delavca na drugega.

Tako je realnost birokratske politike tako dobra kot slaba. V najboljšem primeru birokratska politika poklicnim javnim uslužbencem omogoča, da po lastni presoji razumejo vsakodnevne težave in ravnaajo tako, kot menijo, da je pošteno, pravično in enakopravno. V najslabšem primeru je birokratska politika oblika arogance, ki javnim uslužbencem omogoča, da ravnaajo v skladu s svojimi muhami, morda stereotipi in izumljajo načine reševanja izzivov javne politike, ki so lahko v skladu z voljo ljudi ali pa tudi ne.

Organizacije in upravljanje

Enako pomemben kot pojem kulture organizacije je tudi pojem okolja organizacij. Teoretiki organizacij, kot so Cyert in March (1963), Emery in Trist (1965), Katz in Kahn (1966), Thompson (1967), Lawrence in Lorsch (1969) ter Aldrich (1972), trdijo, da organizacije oblikuje okolje, v katerem obstajajo, in si ga tudi prizadevajo oblikovati. Ta pristop »odprtih sistemov« k razumevanju organizacij trdi, da so organizacije v stalni interakciji s svojim okoljem, da so meje organizacij prepustne in da organizacije porabljajo vire in izvažajo vire v zunanji svet. Z drugimi besedami, organizacije ne obstajajo v vakuumu.

To pojmovanje je v nasprotju s tradicionalnimi teorijami, ki so na organizacije gledale kot na »zaprte sisteme«, kar je povzročilo prevelik poudarek na notranjem delovanju organizacij. Čeprav je notranje delovanje organizacije pomembno in ga ni mogoče zanemariti, se je treba zavestati, da vse organizacije plavajo v pogosto burnih okoljih, ki vplivajo na vse njihove ravni. Perspektiva odprtih sistemov je pomembna pri analizi javnih organizacij in še posebej pomembna pri razmišljanju o gverilski vladi. Javne organizacije, kot so tiste, ki so profilirane v tej knjigi, si prizadevajo uspevati v okoljih, ki vključujejo vplive zaskrbljene javnosti, izvoljenih uradnikov,

sodstva, interesnih skupin in nevladnih organizacij, če naštejemo le nekaj subjektov, ki vplivajo nanje. Sodelovanje s posamezniki in skupinami zunaj njihove organizacije ter njihov vpliv nanje že dolgo velja za javne uslužbence (Gaus, 1947; Brownlow, 1955; Wildavsky, 1964; Stillman, 2003). Morda najbolj vznemirljiv sodobni izrastek perspektive odprtih sistemov je koncept mrežnega upravljanja. Mreže so pajčevine odnosov in povezav med posamezniki in organizacijami, ki si prizadevajo za skupni namen. Vsaka gverila, ki je opisana v tej knjigi, je del obsežnega omrežja, ki ga je izkoristila v svojo korist. O'Toole (1997, 45) opisuje omrežja na naslednji način:

[Vzorec] dveh ali več enot, pri katerih vse glavne sestavine niso zajete v enem samem hierarhičnem nizu /.../ Omrežja so strukture medsebojne odvisnosti, ki vključujejo več organizacij ali njihovih delov. /.../ Institucionalno lepilo, ki združuje mrežne vezi, lahko vključuje vezi z avtoriteto, odnose izmenjave in koalicije, ki temeljijo na skupnih interesih.

O'Toole resničnost omrežij postavlja v kontrast s prevladujočo sliko, ki jo prikazujejo tečaji, besedila in standardne teorije, in sicer sliko vesolja, ki je osredotočeno na posamezno agencijo in njeno upravljanje. Prva znanstvenika s področja javnega upravljanja, ki sta resno razvila teorijo mrežnega upravljanja, sta bila Provan in Milward (1995), ki sta preučevala izvajanje programov duševnega zdravja v štirih mestih in ugotovila pomen mrežnih povezav med organizacijami in posamezniki ter med njimi. LaPorte (1996) je poudaril, da zaupanje v mrežnih ureditvah postaja vse pomembnejše zaradi pomena sodelovanja. V resnici vodje v mrežnih ureditvah ne nadzorujejo večine tistih, od katerih je odvisen njihov lastni uspeh (O'Toole, 1997). Ker ni nujno, da imajo upravitelji avtoriteto, lahko dajanje smernic dejansko oslabi vpliv. Prepričanje, pogajanje, reševanje konfliktov in večšine reševanja problemov s sodelovanjem postanejo izjemno pomembni.

Po Kettlu (2002) ter Agranoffu in McGuireju (2003) je danes v ospredju »sodelovalno javno upravljanje«, pri katerem so za usklajevanje in vzpostavljane skupnih točk med subjekti v mreži izredno pomembne dejavnosti, ki presegajo meje, kot je delo zunaj lastne organizacije. Kljub pomanjkanju empiričnih dokazov o pozitivnem vplivu omrežij na rezultate (Milward in Provan, 2000) in dejstvu, da vse študije o mrežnem upravljanju postavljajo več vprašanj, kot dajejo odgovorov,⁵ se javni uslužbenci znajdejo v položaju, ko iščejo načine, kako spremeniti članstvo v omrežju v bolj podporne koalicije, iščejo ključne zaveznike in poskušajo vzpostaviti zaupanje med člani omrežja. Raziskave o omrežjih nam pomagajo razumeti resničnost mreže poznanstev in partnerstev, v kateri so uspevali gverilci, obravnavani v tej knjigi.

Etika

Etika je študija vrednot in tega, kako opredeliti pravilno in napačno ravnanje (Van Wart, 1996; Menzel, 1999, Cooper, 1998, Cooper, 2001). Toda etika je več kot le razmišljanje o tem, kaj je prav in kaj narobe; je ravnanje, ki je pravilno in ne napačno. Kot radi pravijo tisti, ki proučujejo etiko, etika ni šport za gledalce, je kontaktni šport. Zato je po mojem mnenju etični vidik najpomembnejši vidik, skozi katerega lahko gledamo na gverilsko vlado, čeprav je o njem morda najtežje razmišljati na konkreten način. Kaj je etično ravnanje in kako ga lahko zagotovimo? Kdo odloča o tem, kaj je etično in kaj ne?

Waldo (1988) je ponudil zemljevid etičnih obveznosti javnih uslužbencev s posebnim poudarkom na Združenih državah Amerike. Njegov zemljevid je aktualen še danes in še posebej velja za vprašanje gverilske vlade. Waldo je v svojem zemljevidu opredelil ducat virov in vrst etičnih obveznosti. Opozoril je, da je seznam mogoče »neskončno razširiti« (103) in da obveznosti ni mogoče razvrstiti po pomembnosti.

Waldovih dvanajst etičnih obveznosti je predstavljenih na sliki 1.2. Prva je obveznost do ustave. Zagovarjanje režima in

režimskih vrednot, piše Waldo, je značilen vir obveznosti javnih uslužbencev. V Združenih državah Amerike je ustava temelj režima in režimskih vrednot. To mnenje se sklada z Rohrom (2002), ki trdi, da za upravljanje ni nič bolj temeljnega od ustave. Prav tako se sklada z Rosenbloomom, Carrollom in Carrollom (2000), ki trdijo, da je »ustavna usposobljenost« bistvena za vse javne upravljavce.

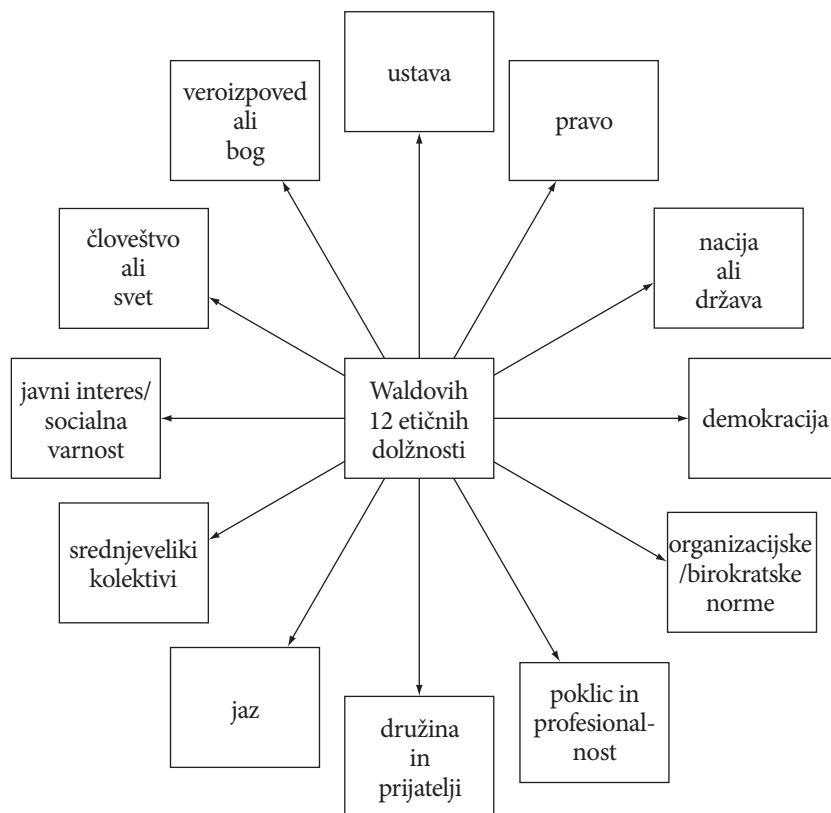
Druga obveznost javnih uslužbencev je obveznost do prava. To so zakoni, sprejeti na podlagi ustave in kot dodatek k njej. Javni uslužbenci morajo zakone upoštevati in izvajati. Kaj pa, če je zakon nejasen? Waldo se sprašuje, kaj če si zakoni nasprotujejo? Nato se Waldo loti obveznosti javnega uslužbenca do naroda ali države. Poudarja, da v številnih situacijah obveznost do »očetnjave, matere domovine in doma« (angl. fatherland, motherland, homeland) (104) prevlada nad obveznostjo do režima. Predsednik Abraham Lincoln je to napetost izrazil leta 1864, ko je v utemeljitvi svojih ukrepov za odpravo suženjstva dejal: »Ali je bilo mogoče izgubiti narod in hkrati ohraniti ustavo?«⁶

Obveznost do demokracije je naslednja na Waldovem zemljevidu za javne uslužbence. Waldo razloži demokracijo kot voljo ljudstva, nato pa postavi nekaj izzivalnih vprašanj: Kako spoznamo voljo ljudstva? Ta je prepletena z ustavo, vendar ni stoddostno vsebovana v ustavi. Kaj pa drugi zakoni? Kaj pa druge možnosti poleg prava? In ali je treba voljo ljudstva postaviti pred dobrobit ljudstva, kot na primer takrat, ko ima javni uslužbenec informacije, ki ljudstvu niso na voljo? Etik Louis C. Gawthrop (1998) gre pri tej obveznosti še korak dlje:

V službi demokracije je treba priznati, da smo vsi tako ali drugače poklicani k različnim stopnjam odgovornosti, biti stražarji ali preroki za vse druge in drug za drugega pri doseganju skupnega dobrega. /.../ [Javni upravitelji se morajo biti pripravljeni soočiti z zatiralnimi in izčrpavajočimi omejitvami, ki se trenutno z vseh strani vsiljujejo »birokraciji«, ter ponovno potrditi vrednote in vrline, ki so neločljivo povezane s pojmom službe

| SLIKA 2 |

WALDOV ZEMLJEVID: ETIČNE OBVEZNOSTI JAVNEGA USLUŽBENCA



in so v preteklosti združevale etične sile demokracije. Javna služba v duhu demokracije zahteva brezpogojno zavezanost skupnemu dobremu. Nič manj ne bo šlo in nič več ni potrebno. (100–101)

Obveznost do organizacijsko-birokratskih norm je še ena konkurenčna obveznost, s katero se morajo spopasti javni uslužbenci. Te so splošne in specifične. Splošne obveznosti je mogoče najti v večini, če ne v vseh javnih birokracijah v ZDA: lojalnost, dolžnost, red, gospodarnost, učinkovitost. Specifične organizacijsko-birokratske norme se spreminjajo od organizacije do organizacije, odvisno od njene funkcije, strank in tehnologije. Gozdarska služba, kot je profilirana v Kaufmanovi knjigi, je dober primer organizacije z močnimi birokratskimi normami.

Šesta obveznost, ki jo navaja Waldo, je obveznost do stroke in strokovnosti. Večina poklicev ima etični kodeks, ki ga je treba upoštevati. Etični kodeks Ameriškega združenja za javno upravo določa, da morajo javni uslužbenci služiti javnemu interesu, spoštovati ustavo in zakone (kar vključuje »spodbujanje in omogočanje zakonitih dejavnosti nasprotovanja«), izkazovati osebno integriteto, spodbujati etične organizacije in si prizadevati za strokovno odličnost (glej okvir 1.2).

Poleg tega ima večina poklicev etos, ki oblikuje vrednote in vedenje njihovih članov. Naslednja na Waldovem zemljevidu je obveznost do družine in prijateljev. V Združenih državah Amerike na splošno velja, da obveznost do družine in prijateljev ne more ali ne sme nadomestiti drugih etičnih obveznosti

| POLJE 2 |

*Etični kodeks Ameriškega združenja za javno upravo***I. SLUŽENJE JAVNEMU INTERESU**

Služiti javnosti, ne le služiti sebi. Člani ASPA so zavezani:

1. Izvajati diskrecijsko pooblastilo za spodbujanje javnega interesa.
2. Nasprotovati oblikam diskriminacije in nadlegovanja ter spodbujajo pozitivno delovanje.
3. Priznavati in podpirati pravico vedeti glede javnosti delovanja države.
4. Vključevati državljanke v sprejemanje političnih odločitev.
5. Biti sočuten, dobrohoten, pravičen in optimističen.
6. Odgovarjati javnosti na način, ki je celovit, jasen in preprost za razumevanje.
7. Pomagati prebivalcem pri njihovih razmerjih z državo.
8. Biti pripravljen na sprejemanje odločitev, ki morda ne bodo priljubljene.

II. SPOŠTOVANJE USTAVE IN PRAVA

Spoštujte, podpirajte in preučujte zvezne ustave in zakone, ki opredeljujejo odgovornosti javnih agencij, zaposlenih in vseh državljanov. Člani ASPA so zavezani:

1. Razumeti in uporabljati zakonodajo in predpise, ki so pomembni za njihovo poklicno vlogo.
2. Prizadevati si za izboljšanje in spremembo zakonov in politik, ki so neproduktivni ali zastareli.
3. Odpraviti nezakonito diskriminacijo.
4. Preprečiti vse oblike slabega upravljanja z javnimi sredstvi z vzpostavitvijo in vzdrževanjem močnega fiskalnega in upravljaljskega nadzora ter s podpiranjem revizij in preiskovalnih dejavnosti.
5. Spoštovati in varovati privilegirane informacije.
6. Spodbujati in omogočati zakonite dejavnosti nasprotovanja v vladi ter zaščiti žvižgačev s pravico javnih uslužbencev do opozarjanja na nepravilnosti.
7. Spodbujati ustavna načela enakosti, pravičnosti, reprezentativnosti, odzivnosti in dvojnega postopka pri varovanju pravic državljanov.

III. IZKAZOVANJE OSEBNE INTEGRITETE

Pri vseh dejavnostih izkazovati najvišje standarde, da bi v javnosti vzbudili zaupanje v javno upravo. Člani ASPA so zavezani:

1. Ohranjati resnicoljubnost in poštenost ter ju ne ogrožati zaradi napredovanja, časti ali osebnih koristi.
2. Zagotoviti, da drugi dobijo priznanje za svoje delo in prispevke.
3. Skrbno varovati pred navzkrižjem interesov ali njegovim videzom: npr. nepotizmom, neprimernimi zunanjimi zaposlitvami, zlorabami javnih sredstev ali sprejemanju daril.
4. Spoštovati nadrejene, podrejene, sodelavce in javnost.
5. Prevezemati odgovornost za lastne napake.
6. Izvrševati nepristransko uradna dejanja.

IV. PROMOCIJA ETIČNIH ORGANIZACIJ

Krepitev organizacijskih zmogljivosti za uporabo etike, učinkovitosti in uspešnosti pri služenju javnosti. Člani ASPA so zavezani:

1. Povečati organizacijske zmogljivosti za odprto komunikacijo, ustvarjalnost in predanost.
2. Podrediti institucionalno zvestobo javni koristi.
3. Vzpostaviti postopke, ki spodbujajo etično vedenje ter odgovornost za posameznike in organizacije za njihova ravnanja.
4. Zagotavljati članom organizacije upravne možnosti za nestrinjanje, zagotavljanje pravnega postopka in varovala pred povračilnimi ukrepi.
5. Spodbujati načela za upravljanje, ki ščitijo pred samovoljnimi in nepoštenimi dejanji.
6. Spodbujati organizacijske odgovornosti z ustreznimi nadzornimi ukrepi in postopki.
7. Spodbujati organizacije, da sprejmejo, razpošiljajo in redno pregledujejo etični kodeks kot živ dokument.

V. PRIZADEVANJE ZA STROKOVNO ODLIČNOST

Krepite individualne sposobnosti posameznikov in spodbujajte strokovni razvoj drugih. Člani ASPA so zavezani:

1. K zagotavljanju podpore in spodbudi za izboljšanje kompetenc.
2. Sprejemati kot osebno dolžnost, da so na tekočem z nastajajočimi vprašanji in potencialnimi problemi.
3. K spodbujanju drugih, vseskozi v karieri, da sodelujejo v strokovnih dejavnostih in združenjih.
4. K namenjanju časa za srečanja s študenti in zagotovitvi povezovanja med študijem v razredu in resničnostjo javnega delovanja.

Vir: Kodeks je vključen v vsako številko revije *Public Administration Review*.

javnih uslužbencev. Vendar pa v mnogih drugih državah, kjer družina ali druga družbena skupina ostaja središče zvestobe in vrednot, Waldo poudarja, da javni uslužbenci izbirajo družino in prijatelje pred drugimi etičnimi obveznostmi, kar onemogoča oblikovanje učinkovite vlade.

Waldova osma obveznost je obveznost do samega sebe. Kot je dejal Shakespeare: »Bodi zvest samemu sebi.« Se lahko ob koncu dolgega dneva pogledate v ogledalo in se dobro počutite glede tega, kar ste naredili? »Argument zase,« je zapisal Waldo, »je, da je spoštovanje samega sebe podlaga za spoštovanje drugih, da mora pravilno ravnanje do drugih, izpolnjevanje dolžnosti, temeljiti na osebni moči in integriteti« (105).

Naslednja na Waldovem zemljevidu je obveznost do kolektivov srednjega razreda.

Primeri vključujejo obveznosti do politične stranke, razreda, etnične skupine, spola, sindikata, cerkve ali interesne skupine, če omenimo le nekaj možnosti. Te lahko predstavljajo etične obveznosti za javne uslužbence. Obveznost do javnega interesa ali splošne blaginje je obveznost, ki jo pogosto izražajo javni uslužbenci in jo pogosto zagovarjajo v literaturi. Waldo poudarja, da je ta obveznost povezana s številnimi drugimi obveznostmi: na primer z ustavo, narodom in demokracijo. Gre za enega od konceptov, ki ga je najtežje operacionalizirati, vendar je eden od močnih vzvodov, ki jih lahko čuti javni uslužbenec. Waldova enajsta obveznost je obveznost do človeštva ali sveta. Waldo jo je najbolje povzel, ko je zapisal:

Stara in morda kljub vsemu vedno bolj razširjena ideja je, da je obveznost do člo-

veštva na splošno, do sveta kot celote, do prihodnosti kot simbola in povzetka vsega, na kar je mogoče upati. Vse »višje« religije gredo v to smer, čeprav nejasno in nepopolno. Zagotovo je sestavina različnih oblik zavesti o enem svetu in ima pomembno mesto v okoljski etiki in ekološki politiki. (106)

Waldo svoj zemljevid zaključí z obveznostjo do religije oziroma do Boga. Ti dve obveznosti sta za nekatere posameznike pogosto ena in ista, za druge pa sta ločeni in različni. Predstavljata velik izziv za javne uslužbenke, za katere sta ti obveznosti v navzkrižju z drugimi obveznostmi, kot so zakoni ali organizacijsko-birokratske norme. Moj znanec misijonar nosi ogrlico z obeskom, na katerem v grščini piše: »Bog je prvi, družina in prijatelji so drugi, jaz pa tretji.« To izraža njegovo osebno hierarhijo konkurenčnih obveznosti.

V literaturi je veliko drugih, prav tako pomembnih vidikov, s katerih je mogoče gledati na gverilsko vlado. Nekaj jih izstopa. Cooper (1998, 65–89), ki se sklicuje na Mosherja (1968), trdi, da je odgovornost ključna za etično ravnanje v javnem sektorju. Ta vključuje objektivno odgovornost (npr. kaj pravi zakon) in subjektivno odgovornost (npr. osebna in poklicna prepričanja). Cooper poziva javne menedžerje, ki se soočajo z etičnimi dilemami, naj opredelijo vse možne alternative, predvidijo verjetne posledice in te posledice analizirajo skozi prizmo moralnih pravil, etičnih načel in samoocene ter z razmislekom o tem, kako bi lahko zagovarjali svoja dejanja pred širokim občinstvom.

Maxwell (2003, 16) »etiko 101« strne v zlato pravilo, ki nas spodbuja, da se vprašamo: »Kako bi želel, da se ravna z mano v tej situaciji?« Različica tega pravila obstaja v skoraj vsaki kulturi. Maxwell piše, da je to pravilo, če ga združimo z voljo, da mu sledimo, vse, kar je potrebno za zagotovitev etičnega ravnanja.

Posledice gverilske vlade za demokracijo so zelo pomembne. Ko boste v naslednjih

poglavjih brali o epizodah gverilske vlade, se vprašajte, na katero od teh konkurenčnih obveznosti so se gverilci odzvali. Kakšna je njihova hierarhija? Kakšna bi morala biti? Čeprav je delo gverilcev morda hvalevredno, ali gredo proti državi? Ali spodkopavajo pooblastila izvoljenih uradnikov? Ali sledijo črki zakona, vendar kršijo njegovega duha? Zakaj so njihovi ideali »pravilni« in »pravični« za ljudi? Ali »delajo prav«?

OPOMBE

1. Jacobson je v agenciji ostal več let, nato pa jo zapustil, da bi na Harvardu pridobil naziv magister znanosti o javnem upravljanju ter uspešno in ugledno kariero v javnem sektorju in zunaj njega.
2. Aaron Wildavsky in Francis Rourke sta koncept razširila v šestdesetih letih prejšnjega stoletja, v sedemdesetih in osemdesetih letih pa so mu sledili Graham Allison, Morton Halperin in Guy Peters.
3. Glej na primer Blau, 1979; West, 1985; Bendor, Taylor in Van Gaalen, 1985; Gormley, 1989; West, 1995; Cook, 1996; Brehm in Gates, 1997; Meier, 2000; Peters, 2001.
4. Glej tudi Frey, 1982; Jensen, Near in Parmelee, 1982; Near in Miceli, 1986; Miceli, Roach in Near, 1988; Fitzgerald, 1989; Glazer in Glazer, 1989; Jos, Thompkins in Hays, 1989; Johnson in Kraft, 1990; Miceli, Near in Schwenk, 1991; Jos, 1991; Ettore, 1994; Clark, 1997; Zipparo, 1998–1999.
5. Glej na primer Meier in O'Toole, 2001; Agranoff in McGuire, 2001; Porvan in Milward, 2001; Raab, 2002; Meier in O'Toole, 2003; Van Bueren, Klijn in Koppenjan, 2003; Raab in Milward, 2003; Keast, Mandell, Brown in Woolcock, 2004.
6. Pismo Albertu G. Hodgesu, 4. april 1864.

REFERENCE

- Agranoff R. in M. McGuire. 2001. »Velika vprašanja v raziskavah upravljanja javnih omrežij«, *Journal of Public Administration Research and Theory* 11(3), str. 295–326.
- Agranoff R. in M. McGuire. 2003. *Collaborative Public management: New Strategies for Local Governments* (Nove strategije za lokalne uprave). Washington Georgetown University Press.
- Aldrich H. E. 1972. »An Organizational-Environment Perspective on Cooperation and Conflict between Organizations and the Manpower Training System« v *Conflict and Power in Complex Organizations: An inter-institutional Perspective* ed. Anant R Negandhi Kent, Ohio Comparative Administrative Research Institute.
- Alford, F. 2001. *Žvižgači*. Ithaca NY Cornell University Press: Broken Lives and Organizational Power.
- Allison, G. T. 1971. *Essence of decision: explaining the Cuban missile Crises* (Bistvo odločitve: razlaga kubanske krize). New York: Little Brown.
- Appleby, P. 1949. *Politika in uprava*. Birmingham: University of Alabama Press.
- Baumgartner, F. R. in B. D. Jones. 1993. *Agendas and instability in American Politics* (Agende in nestabilnost v ameriški politiki). Chicago: B.: University of Chicago Press.
- Bendor, J., S. Taylor in R. Van Gaalen. 1985. »Birokratsko strokovno znanje v primerjavi z zakonodajno oblastjo: A Model of Deception and Monitoring in Budgeting«, *American Political Science Review*. 79, str. 1041–1060.
- Benveniste, G. 1977. *The Politics of expertise* (Politika strokovnega znanja). 2. izd. Berkeley, CA Boyd and Fraser.
- Blau J. R. 1979. »Strokovno znanje in moč v poklicnih organizacijah«, *Sociologija dela in poklicev* 6(1), str. 103–123.
- Brehm J. in S. Gates. 1997. *Working, Shirking, and Sabotage*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Brewer, G. A. in S. C. Selden. 1998. »Whistleblowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic.«, *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(3), str. 413–439.
- Brower R. in M. Abolafia. 1997. »Bureaucratic Politics: The View from Below (Pogled od spodaj)«, *Journal of Public Administration Research and Theory* 7(2), str. 305–331.
- Brownlow, L. 1955. *A Passion for Anonymity*. Chicago: (University of Chicago Press).
- Clark, C. S. 1997. »Žvižgači: Ali so junaki ali disfunkcionalni lovci na javnost?«, *CQ Researcher* 7, str. 1059–1079.
- Cleveland, H. 1956. »Vodstveni delavci v politični džungli«, *Annals of the American Association of Political Science* 307 (september), str. 37–47.
- Cook, B. J., 1996. *Birokracija in samoupravljanje*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Cooper, T. L. 1998. *The Responsible Administrator: T.: An Approach to ethics for the Administrator* (Odgovorni skrbnik: pristop k etiki za skrbnika). San Francisco: Jossey-Bass.
- Cooper, T. L. (ur.) 2001: *Priročnik za upravno etiko*. 2nd ed. New York: Marcel Dekker.
- Cronin, T. 1980. *The State of the Presidency* (Stanje predsedovanja). New York: New York: Little Brown
- Lorsch, R. M. in J. G. March. 1963. *A Behavioral Theory of the Firm* (Vedenjska teorija podjetja). Englewood Cliffs, N. J. Prentice-Hall.
- Doig J. H. in E. C. Hargrove. 1987. *Leadership and innovation*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Downs, A. 1967. *Znotraj birokracije*. New York: Waveland Press.
- Emery, F. E. in E. L. Trist. 1965. »The Casual Texture of Organizational Environments«, *Human Relations* 18, str. 21–32.

- Ermann, M. D.; in R. J. Lundman. 1978. »Deviantna dejanja kompleksnih organizacij«, *Sociological Quarterly* 19 (zima), str. 55–67: Deviance and Social Control at the Organizational Level of Analysis.
- Ermann, M. D.; in R. J. Lundman. 1982. *Corporate and Governmental deviance* (Odklonskost podjetij in vladnih organov): (2): Problemi organizacijskega vedenja v sodobni družbi. New York: Oxford University Press.
- Ettore, B. 1994. »Žvižgači«, *Management Review* 83, str. 18–23.
- Farrell, D. 1983. »Izstop, glas, zvestoba in zanemarjanje kot odgovori na nezadovoljstvo pri delu«, *Academy of management Review* 26, str. 596–607.
- Fitzgerald, A. E. 1989. *Pentagonisti*: A. B. Fagonisti: »An insider's view of Waste, management, and Fraud in defence Spending« (Pogled od znotraj na zapravljanje, upravljanje in goljufije pri porabi za obrambo). Boston: Houghton Mifflin.
- Frey, J. H. 1982. »Obvladovanje deviantnih organizacij«, *California Sociologist* 5(1) str. 33–50: »Scientists as Moral Entrepreneurs«.
- Gaus, J. 1947. *Razmišljanja o javni upravi*. Birmingham: University of Alabama Press.
- Gawthorp, L. C. 1998. *Javna služba in demokracija: etični imperativi za 21. stoletje*. New York.
- Glazer M. P. in P. M. Glazer. 1989. *The Whistleblowers: exposing Corruption in Government and industry* (Žvižgači: razkrivanje korupcije v vladi in industriji). New York: Basic Books.
- Golden, M. M. 1992. »Izstop, glas, zvestoba in zanemarjanje«, *Journal of Public Administration Research and Theory* 2(1), str. 29–62: Bureaucratic Responses to Presidential Control During the Reagan Administration.
- Gormley, W. T. 1989. *Osvajanje birokracije*. Princeton: Princeton University Press.
- Gummer, B. 1986. »Committing The Truth: Whistle-Blowing, Organizational Dis-
- sent, and the Honorable Bureaucrat«, *Administration in Social Work* 9(4), str. 89–102.
- Halperin, M. 1974. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Birokratska politika in zunanja politika). Washington, DC: The Brookings Institution Press.
- Halperin, M. in A. Kanter (ur.) 1973. *Readings in American Foreign Policy* (Branja o ameriški zunanji politiki): A Bureaucratic Perspective. New York: Little Brown.
- Heclo, H. 1978. »Issue Networks and the Executive Establishment«. In *The New Political System*. Ur. Anthony King Washington D. C. The American Enterprise Institute for Public Policy Research, str. 87–124.
- Hirschman, A. O. 1970. *Exit, voice, and loyalty* (izstop, glas in zvestoba): (A.: »Responses to decline in Firms, Organizations, and States«). Cambridge: Harvard University Press.
- Jensen, T. C., J. P. Near in M. A. Parmerlee. 1982. »Correlates of Whistle-Blowers' Perceptions of Organizational Retaliation« (Korelacije zaznavanja povračilnih ukrepov s strani žvižgačev). *Administrative Sciences Quarterly* 27(1), str. 17–34.
- Johnson, R. A., 2002. *Whistleblowing: R.: When it works and Why*. New York: L. Rienner.
- Johnson, R. A., in M. Kraft. 1990. »Bureaucratic Whistleblowing and Policy Change.« *Western Political Quarterly*, 44(1), str. 849–874.
- Jos, P. H. 1991. »The Nature and Limits of the Whistleblowers Contribution to Administrative Responsibility« (Narava in meje prispevka žvižgačev k upravni odgovornosti). *American Review of Public Administration* 21(2), str. 105–129.
- Jos, P. H., M. E. Thompkins in S. W. Hays. 1989. »In Praise of Difficult People: A Portrait of the Committed Whistleblower.« *Public Administration Review* 49(6), str. 552–561.
- Katz, D. in R. L. Kahn. 1966. *The Social Psychology of Organizations* (Socialna psihologija organizacij). New York: Wiley.

- Kaufman, H. 1960. *The Forest Ranger*. Baltimore: Hopkins: Johns Hopkins University Press.
- Keast, Mandell, Brown in Woolcock 2004.
- Kettl, D. F. 2002. *The Transformation of Governance*. Kettl: The Public Administration for the 21st Century (Preobrazba javne uprave za 21. stoletje). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kettl D. F. in J. W. Fessler. 2005. *The Politics of the Administrative Process*. Washington, D. C.: CQ Press.
- Key, V. O. 1958 *Politics, Parties, and Pressure Groups* (Politika, stranke in skupine za pritisk). New York: Thomas Y Crowell.
- Kingdon, J. W. 2003. *Agende, alternative in javne politike*. New York.
- Kozak, D. C. 1988. *Bureaucratic Politics and National Security* Boulder, CO: Rienner.
- LaPorte, T. R. 1996. »Shifting Vantage and Conceptual Puzzles in Understanding Public Organization Networks«, *Journal of Public Administration Research and Theory* 6(1), str. 49–74.
- Lawrence, P. R. in J. W. Lorsch. 1969. *Developing Organizations: diagnosis and Action Reading*. Mass: Addison-Wesley.
- Lewis, E. 1977. *American Politics in a Bureaucratic Age* (Ameriška politika v birokratski dobi): E.: Državljan, volivci, stranke in žrtve. Cambridge: Winthrop.
- Lewis, E. 1980. *Javno podjetništvo*. Bloomington: Towards a Theory of Bureaucratic Political Power (K teoriji birokratske politične moči): Indiana University Press.
- Lindblom, C. E. 1959. »The Science of Muddling Through«, *Public Administration Review* 19 (pomlad), str. 79–88.
- Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public Services* (Ulična birokracija: dileme posameznika v javnih službah). New York: Russell Sage.
- Long, N. E. 1949. »Power and Administration«, *Public Administration Review* 9 (Autumn), str. 257. Marmor. T. R. 1990. »Podjetništvo v javnem upravljanju: Cohen in Robert Ball« v Doig J. H. in E. C. Hargrove (ur.) *Leadership and innovation: entrepreneurs in Government*. Baltimore: Johns Hopkins Press. Mashaw, J. L. 1983. *Bureaucratic Justice* New Haven: Yale University Press.
- Maxwell, J. C. 2003: *Ethics 101: What every Leader Needs to Know*. New York: Center Street.
- Maynard-Moody, S. in M. Musheno. 2003. *Policisti, učitelji, svetovalci, zgodbe iz prvih vrst javne službe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Meier, K. 1978. »Building Bureaucratic Coalitions« (Gradnja birokratskih koalicij), v: *The New Politics of Food* (Nova politika hrane), D. F. Hadwinger in W. P. Browne, str. 57–64. Lexington, Mass: Lexington Books.
- Meier, K. 1988. *The Politics of insurance Albany*. Albany: The State University of New York Press.
- Meier, K. 1994. *The Politics of Sin: drugs, Alcohol, and Public Policy* Armonk, N. Y. M. E. Sharpe. Meier, K. 2000. *Politika in birokracija*. Fort Worth: Harcourt Publishers.
- Meier, K. in C. Johnson, 1990. »Politika demonskega ruma: K.: »Demon Rum: Regulating Alcohol and its Deleterious Consequences«, *American Politics Quarterly* 18 (oktober), str. 404–429.
- Meier, K. in D. R. McFarlane. 1996. »Statutory Coherence and Policy Implementation«, *Journal of Public Policy* 15 (3), str. 281–298.
- Meier, K. in D. R. Morgan. 1982. »Citizen Compliance with Public Policy: The National Maximum Speed Law« *Western Political Science Quarterly* 35 (junij), str. 258–274.
- Meier, K. in L. J. O'Toole. 2003. »Javno upravljanje in uspešnost izobraževanja: The Impact of Managerial Networking«, *Public Administration Review* 63 (6), str. 689–699.
- Meier, K. in J. Stewart Jr. 1991. *The Politics of hispanic education*. Albany: The State University of New York Press.

- Menzel, D. C. 1999. »Javni menedžerji kot moralni nemi z etičnimi glasovi«, *PA Times* 22(8), str. 4–5.
- Miceli, M. P., B. L. Roach in J. P. Near. 1988. »Motivacija anonimnih žvižgačev: The Case of Federal Employees«, *Public Personnel management* 17(3), str. 281–309.
- Miceli, M. P., J. P. Near in C. R. Schwenk. 1991. »Who Blows the Whistle and Why?«, *Industrial and Labor Relations* 45(1), str. 113–134.
- Milward, H. B. in K. G. Provan. 2000. »Governing the Hollow State«, *Journal of Public Administration and Theory* 10(2), str. 359–379.
- Near, J. P. in M. P. Miceli, 1986. »Retaliation Against Whistleblowers:«, *Journal of Applied Psychology* 71, str. 137–145.
- Needleman, M. L. in C. E. Needleman. 1974. *Guerillas in Bureaucracy*. New York: John Wiley.
- Neustadt, R. E. in E. May. 1986. *Thinking in Time*. New York.
- O'Toole, L. J. 1997. »Resno obravnavanje omrežij«, *Public Administration Review* 57(1), str. 45–52: »Practice and Research-Bases Agendas in Public Administration« (Praktični in raziskovalni programi v javni upravi).
- Peters, G. B. 2001. *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman.
- Porvan, K. G. in J. B. Milward. 2001. »Ali omrežja resnično delujejo? Okvir za vrednotenje organizacijskih omrežij v javnem sektorju?« *Public Administration Review* 61(4), str. 414–423.
- Punch, M. 1984. »Razdeljena organizacija: M. Punder: »Deviance, Conflict, and defence in Police Work«, *Police Studies* 7(1), str. 3–18.
- Raab, J. 2002. »Where Do Policy Networks Come from?«, *Journal of Public Administration and Research* 12(4), str. 581–622.
- Raab, J. in H. B. Milward. 2003. »Dark Networks As Problems«, *Journal of Public Administration and Research* 13(4), str. 413–439.
- Riccucci, N. M. 1995: *Neopevni junaki: Zvezni vodstveni delavci, ki spreminjajo svet*. Washington, D. C: Georgetown University Press.
- Ripley, R. in G. A. Franklin. 1990. *Kongres, birokracija in javna politika*. 5. izdaja. New York: Dorsey Press.
- Roberts, N. in P. J. King. 1987. »Policy Entrepreneurs«, *Journal of State Government* 60(4), str. 172–178.
- Roberts, N. 1996. *Transforming Public Policy*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rourke, F. E. 1984. *Birokracija, politika in javna politika*. 3. izdaja. New York: Addison Wesley.
- Rohr, J. 2002. *Vodenje ustave*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Rusbult C. E., D. Farrell, G. Rogers in A. G. Mainous III. 1988. »Impact of Exchange Variables on Exit, Voice, Loyalty, and Neglect« (Vpliv spremenljivk menjave na izstop, glas, zvestobo in zanemarjanje), *Academy of management Journal* 31, str. 599–627.
- Seidman, H. 1976/1991. *Politics, Position, and Power*. 5. izdaja. New York: Oxford University Press.
- Selznick, P. 1949. *TvA and the Grass Roots* (TvA in ljudske korenine). Berkeley: Berkeley: University of California Press.
- Shaughnessy, M. F. 1981. »Social Control and Organizational Deviance« (Družbeni nadzor in organizacijska deviančnost), *Quarterly Journal of Ideology* 5(2), str. 26–33.
- Stein, H. 1952. *Javna uprava in razvoj politik*. New York: Harcourt Brace and World.
- Stilman, R. 1987/2003. *The American Bureaucracy*. Nelson-Hall.
- Thompson, J. D. 1967. *Organizacije v akciji*. New York.
- Truelson, J. A. 1985. »Protest is not a Four Letter Word«.
- Van Bueren, E. M., R. H. Klijn in J. F. M. Koppenjan. 2003. »Analyzing An Environmental Debate from a Network Perspective«. *Journal of Public Admini-*

- stration Research and Theory* 13 (92), str. 193–212.
- Van Wart, M. 1996. »Viri etičnega odločanja posameznikov v javnem sektorju«. *Public Administration Review* 56 (6), str. 525–533.
- Vinzant, J. in L. Crothers. 1998. *Street Level Leadership*. Washington D. C.: Georgetown University Press.
- Waldo, D. 1988. *The enterprise of Public Administration*. Novato, CA: Chandler and Sharpe.
- West, W. F. 1985. *Administrative Rulemaking*. F. W. F.: Politics and Process (Politika in proces). Westport, Conn: Greenwood Press.
- West, W. F. 1995. *Controlling the Bureaucracy: Institutional Constraints in Theory and Practice* (Obvladovanje birokracije: institucionalne omejitve v teoriji in praksi). Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Wildavsky, A. 1964. *Leadership in a Small Town Totowa*. NJ: Bedminister.
- Wildavsky, A. 1975. *Budgeting New York Transaction*.
- Wildavsky, A. 1981. *The Politics of the Budgeting Process*. 4. izdaja. New York: Addison-Wesley.
- Zipparo, L. 1998–1999. »Dejavniki, ki javne uslužbenke odvrčajo od prijave korupcije«, *Law and Social Change* 30(3), str. 273–280.

Znotraj mrež sodelovanja: deset lekcij za javne menedžerje

Robert Agranoff

Čas je, da pomena omrežij kot oblike sodelovalnega javnega upravljanja, ne le razglasamo, temveč da se poglobimo v njihovo delovanje. Na tej točki razvoja področja je znano, (1) da je nastopila »doba omrežij« (Lipnack in Stamps, 1994), (2) da hierarhijo in trge dopolnjujejo omrežja (Powell, 1990), (3) da so javni upravljavci vpeti v vrsto sodelovalnih horizontalnih in vertikalnih omrežij (Agranoff in McGuire, 2003) in (4) da je treba omrežja v javni upravi obravnavati resno (O'Toole, 1997). Če je ta oblika organiziranja tako pomembna za javne upravitelje, zakaj je ne bi preučevali v enakem smislu kot hierarhično organizacijo, človeške vire ali proračunski proces? Prav to obravnava ta članek, v katerem podrobneje preučujemo, kako so organizirana javna omrežja in kako se upravljajo. Ponuja nekaj empirično utemeljenih izkušenj in obravnava 10 pomembnih značilnosti sodelovalnega upravljanja.

Vprašanja, ki so tu izpostavljena, temeljijo na študiji delovanja 14 javnih upravljaljskih mrež v osrednjih državah, ki jih sestavljajo zvezni, državni, regionalni in lokalni vladni uradniki ter nevladni menedžerji, to je uradniki iz neprofitnih in profitnih organizacij, univerz in drugih organizacij (Agranoff, v pripravi). Takšne mreže so lahko pooblaščen (organizirane s formalnim mehanizmom, kot je medvladni sporazum ali z zakonskim ukrepom) ali nepooblaščen (z neformalnim pravnim statusom, vendar enako stalne, organizirane in usmer-

jene v poslanstvo). Ta omrežja so medorganizacijska (Alter in Hage, 1998) in jih je treba razlikovati od družbenih omrežij, ki vključujejo »proučevana vozlišča, povezana z družbenimi odnosi« (Laumann, Galaskiewicz in Marsden, 1978) ali ponavljajočimi se odnosi (Nohria, 1992), tako znotraj kot zunaj organizacij, za katere obstaja že razvita bogata tradicija (Burt, 1992; Granovetter, 1973; White, 1992). Mreže javnega upravljanja so v vseh pogledih sodelovalne povezave kot družabna omrežja, čeprav ne zajemajo le predstavnikov različnih organizacij, temveč tudi presegajo analitične načine. So javni subjekti v realnem svetu.

Pogosto uporabljen izraz omrežje (oddajniško, oskrbovalno, strokovno, prijateljsko) je treba natančneje opredeliti. Potreben je izraz, ki ustreza dejavnosti sodelovanja ali vzajemnega delovanja, ne da bi bil tako širok, da bi zajel vsako človeško povezavo. Sodelovanje se nanaša na dejanje skupnega dela z drugimi, običajno za rešitev problema ali iskanje koticke dejavnosti. Lahko je občasno ali redno in se lahko pojavlja znotraj, med ali zunaj formalnih organizacij. Tu je zanimanje osredotočeno na dejavnosti posameznikov, ki predstavljajo organizacije, ki delujejo prek svojih meja. Agranoff in McGuire (2003, 4) opredeljujeta takšne procese sodelovalnega upravljanja kot »proces omogočanja in delovanja v večorganizacijskih dogovorih za reševanje problemov, ki jih posamezne organizacije ne morejo rešiti ali jih ne morejo rešiti zlahka«. Z drugimi besedami, poudarek mrež javnega upravljanja presega študije neformalnega in znotrajorganizacijskega povezovanja med posamezniki in vključuje medorganizacijske v tem primeru medvladne entitete, ki nastanejo iz interakcij med formalnimi organizacijami. Ti organi se po navedbah literature ukvarjajo z najbolj kočljivimi javnimi problemi (O'Toole, 1997) in »povezujejo javne politike z njihovim strateškim in institucionalnim kontekstom« (Kickert, Klijn in Koppenjan, 1997, 1).

Vir: Z dovoljenjem revije *Public Administration Review*. © 2006, American Society for Public Administration (ASPA), 1120 G Street, NW, Suite 700, Washington, D. C. 20005. Vse pravice pridržane. Ponatis z dovoljenjem založbe Blackwell Publishing.

V nadaljevanju ponujamo deset praktičnih predlogov, ki izhajajo iz obsežnejše študije o mrežah javnega upravljanja. Bralci, ki želijo dobiti globlji vpogled v delovanje takšnih omrežij, bodo morali preseči omejene strani tega pregleda. Vprašanja so empirično izpeljana iz metodologije utemeljene teorije (Strauss in Corbin, 1998). Z drugimi besedami, gre za induktivno študijo, v kateri teoretične ugotovitve izhajajo iz podatkov, pridobljenih na terenu. Tako je v metodologiji velik poudarek na odzivih samih javnih menedžerjev. Poleg opazovanja na terenu in preučevanja dokumentacije omrežja so bili na terenu ob dveh ločenih priložnostih opravljeni daljši pogovori z več kot 150 javnimi uslužbenci. V bistvu so vodstvene lekcije, ki sledijo, pridobljene od samih upravljavcev. Upajmo, da ta spoznanja ne bodo le prispevek k literaturi o sodelovalnem upravljanju, temveč bodo koristna tudi za tiste, ki to obliko upravljanja prakticirajo.

Lekcija 1: Omrežje ni edini način upravljanja s sodelovanjem. Mreženje je danes v javnih organizacijah zelo razširjena beseda, ki pomeni socialno mreženje, stranske odnose znotraj organizacije in številna druga prizadevanja za sodelovanje. Ko gre za medorganizacijske stike, so vodje v študiji povedali, da delo znotraj omrežja predstavlja le enega od več sodelovalnih stikov.

Med temi stiki prednjačijo neformalne dvostranske povezave s predstavniki drugih organizacij. Včasih so bili to osebni in telefonski stiki, zdaj pa elektronska pošta omogoča nesočasne stike. Vodstveni delavci še naprej veliko truda vlagajo v odnose ena na ena s predstavniki drugih organizacij. Poleg tega ne smemo pozabiti, da je veliko lokalnih oblasti, neprofitnih in profitnih organizacij dvostransko povezanih z državnimi in zveznimi agencijami prek donacij, pogodb ali sporazumov o sodelovanju. V nekaterih primerih so ta skupna prizadevanja večstranska, saj vključujejo tri ali več subjektov. Obstajajo tudi medagencijski sporazumi med organizacijami znotraj iste vlade. Ti so lahko dvostranski ali večstranski. Na medobčinski ravni obstajajo številni sporazumi o vzajemnih storitvah, pogod-

bah, prevzemu storitev in drugi dogovori, ki bodo znani tistim, ki proučujejo lokalne oblasti (Walker, 2000).

To ne pomeni, da so omrežja nepomembni nosilci sodelovanja. V njih sodelujejo številne organizacije. Kot bomo videli, so pomembna sredstva za združevanje virov, medsebojno raziskovanje in ustvarjanje znanja. Najpomembnejše pa je, da omrežja odpirajo nove možnosti, ki bi jih težko dosegla ena, dve ali celo tri organizacije, ki sodelujejo skupaj. Vendar pa niso vse, kar je potrebno za sodelovalno upravljanje. Imajo svoje mesto v mnogih primerih, majhno mesto poleg dobesedno tisočih medagencijskih sporazumov, donacij, pogodb in celo neformalnih stikov, ki vključujejo vprašanja, kot je iskanje informacij ali oblika prilagoditve programa (Agranoff in McGuire, 2003).

Lekcija 2: Vodje še naprej opravljajo večino svojega dela znotraj hierarhije. Znano je, da omrežja nadomeščajo hierarhijo (Castells, 1996; Koppenjan in Klijn, 2004). Čeprav je vsekakor res, da medsebojna odvisnost vodi do vse večjega števila horizontalnih odnosov, ki presegajo številne meje, se zdi, da lateralne povezave prej prekrivajo hierarhijo, kot pa jo nadomeščajo. Po mnenju vodij, vključenih v študijo, je sposobnost razumevanja in delovanja prek meja zelo pomembna, vendar ta sposobnost ni nujno nadomestila potrebe po notranjih znanjih in spretnostih.

Večina vodij je na vprašanje odgovorila, da večino časa preživijo znotraj hierarhije. Zdi se, da je obstajalo nekakšno soglasje, da le 15 do 20 odstotkov celotnega delovnega časa porabijo za vse oblike dejavnosti sodelovanja, vključno z njihovim sodelovanjem v omrežjih. Značilna mreža javnega upravljanja se kot organ sestane enkrat mesečno ali četrtletno, osredotočena prizadevanja za projekte ali delovne skupine pa običajno ne zahtevajo več kot pet do sedem ur na mesec. Upravljalci so poročali, da preostali čas zapolnijo z različnimi oblikami sodelovanja, ki niso povezane z mrežami (npr. dvostransko sodelovanje). »Večino svojega dela še vedno opravljam na področju načrtovanja, proračuna in človeških virov, tako kot moji

drugi kolegi na spletni strani,« je dejal eden od vodij agencije. Drugi je dejal: »V svoji agenciji sem vodja orkestra, ki se ukvarja z vsemi nalogami javne agencije. Na spletni strani sem le en igralec in to s polovičnim delovnim časom.«

To ne vključuje vse večjega števila razmikovalcev meja ali programskih strokovnjakov, ki so vključeni v mreže in tako porabijo nekoliko več časa za sodelovanje. Programski strokovnjaki pogosto (in bolj naravno) delajo prek meja agencij. Njihovo delo je tehnično ali temelji na specializiranem znanju in je usmerjeno v reševanje problemov, pripadnosti epistemološkim skupnostim in v delovanje na podlagi skupnih prepričanj. Na primer, strokovnjaki za razvojne motnje znotraj in zunaj vlade v eni od mrež javnega upravljanja so poročali, da porabijo precej več časa za reševanje prekrivajočih se težav s strankami, storitvami in financiranjem. »Tako dolgo in tako veliko smo delali skupaj, da zdaj drug drugemu dokončamo stavke,« je pojasnil neki dolgoletni strokovnjak iz združenja za zagovornišтво. Zdi se, da strokovnjaki, ki se ukvarjajo s problemi, naravno oblikujejo te epistemične skupnosti in segajo čez meje tako za rutinsko kot programsko medagencijsko prilagajanje (Thomas, 2003), zato porabijo več časa za sodelovanje.

Enako je veljalo za nekaj administratorjev v študiji, ki so bili polno zaposleni kot prestopniki meja. Na primer, eden od upraviteljev v državni komisiji za divjad in ribe v Nebraski je povedal, da je njegovo celotno delo vključevalo delovanje kot povezovalac z okoljskimi agencijami in organi skupaj s tistimi, ki se ukvarjajo z razvojem podeželja. Drug zvezni uradnik v Upravi za gospodarski razvoj je bil edini uslužbenec za dve srednjezahodni državi. Večino časa je preživel na terenu, kjer je sodeloval z lokalnimi vladami ali skupinami za gospodarski razvoj ter sodeloval z drugimi zveznimi in državnimi agencijami. Za linijskega upravitelja pa je večino časa delo običajno, saj se ukvarja z notranjimi zadevami POSDCORB, skupaj z vse večjimi pritiski na sodelovanje. Seveda bo s povečevanjem zunanjih povezav več

notranjega dela, povezanega s stiki z zunanjimi agencijami.

Lekcija 3: Vključenost v mrežo pri naša več prednosti, zaradi katerih so zaposleni administratorji še naprej vključeni. Ena od jasnih ugotovitev je, da morajo trajne dejavnosti sodelovanja, kot so stalne mreže, izkazovati vrednost, sicer zaposleni upravitelji ne bodo izgubljali časa za sodelovanje. Vse mreže v tej študiji niso bile brez nevarnosti za stabilnost, vendar so vse potekale že dalj časa. Najstarejša, mreža javnega upravljanja iz Ohia, ki je pomagala majhnim skupnostim pri reševanju težav z oskrbo z vodo in odpadnimi vodami, je nastala konec osemdesetih let prejšnjega stoletja. To ni bilo lahko, saj ta mreža ni bila ustanovljena. Zakaj takšni organi vztrajajo? Ker svojim številnim udeležencem zagotavljajo različne oblike javne vrednosti.

Uspešnost je pomembna pri dejavnostih sodelovanja. Vendar pa vrsta rezultatov ni popolnoma povezana z izvajanjem vrste političnih prilagoditev, omenjenih na začetku tega članka. Dejansko lahko omrežja opravljajo veliko število javnih storitev. Ne le da k sodelovanju pritegnejo več udeležencev, temveč lahko tudi razširijo bazo virov. Najpomembnejši element baze virov je možnost širjenja znanja, funkcija, ki je po mnenju upraviteljev nepogrešljiva. Iz znanja izhaja možnost novih rešitev, ki jih pridobi, ima v lasti in izvaja več strani. Nazadnje so številni upravitelji povedali, da se je v mrežnih dejavnostih in ob njih odvijalo veliko mreženja ena na ena, kar je »zmanjšalo telefonske in elektronske oznake«, kot se reče.

Ključ do trajne vključenosti v mrežo je uspešnost, ključ do uspešnosti pa je dodajanje javne vrednosti (Moore, 1995) z delom skupaj in ne ločeno (Bardach, 1998, 8). V 14 proučevanih mrežah javnega upravljanja so se spraševali po štirih vrstah javne vrednosti in menedžerji so ugotovili, da imajo precejšnje koristi v vsaki razsežnosti. Prva korist je dodana vrednost za menedžerja ali strokovnjaka, na primer učenje novih načinov sodelovanja, medvladnih veščin in načinov povezovanja v mreže, skupaj z izboljšanimi tehničnimi in infor-

macijsko-komunikacijskimi veščinami. Druga so koristi matične agencije, kot so dostop do informacij, programov in virov drugih agencij, dostop do informacijske in komunikacijske tehnologije, navzkrižno usposabljanje osebja agencije in, kar je najpomembnejše, večji zunanji prispevek k notranji bazi znanja. Tretjič, gre za skupne procesne spretnosti, ki se pridobijo s sodelovanjem v daljšem časovnem obdobju, na primer z razvijanjem medagencijskega načrtovanja, poskusnim prilagajanjem nove tehnologije, razvijanjem vzajemne medagencijske kulture, ki vodi k nadaljnjemu reševanju problemov, in eksperimentiranjem z elektronsko tehnologijo skupinskega odločanja. Četrta so konkretni rezultati, kot so akcijski načrt, konferenca za krepitev zmogljivosti, nove medagencijske strategije ter spremembe politike in programov več agencij. Te vrste rezultatov uspešnosti, ki dodajajo vrednost, podpirajo prizadevanja upraviteljev pri sodelovanju.

Lekcija 4: Mreže se razlikujejo od organizacij, vendar niso popolnoma drugačne.

Ko se upravitelji vključijo v te nastajajoče kolektive, najdejo zanimivo mešanico starih in novih praks. Da, omrežja se razlikujejo v tem smislu, da niso hierarhična, da so udeleženci za mizo večinoma enakovredni predstavnikom organizacij, da se o večini ukrepov razpravlja in o njih odloča s soglasjem, da so viri večnamenski in da je sankcij za umik razmeroma malo. Toda omrežja se ne razlikujejo v smislu, da potrebujejo neko obliko organizacije, pravila delovanja, rutino itd. Večina ima določene misije, cilje in naloge, ki oblikujejo njihovo vrsto organizacije, ki so v mnogih pogledih bolj podobne strukturam neprofitnih organizacij kot strukturam velikih birokracij.

Praktično vse od 14 proučevanih mrež so delovale z neko obliko sveta ali upravnega odbora, ki ga je izvolilo celotno telo predstavnikov agencije, zelo podobno upravnemu odboru neprofitne organizacije. Običajno imajo različni sektorji (zvezni, državni, neprofitni, profitni) ali opredeljeni interesi (univerze, regionalne agencije) sedež za mizo, vendar ti organi le redko

opravljajo delo, ki presega strateško načrtovanje in končno odobritev projektov in prizadevanj. Pravo delo v vseh proučevanih omrežjih so opravljali bodisi stalni odbori (npr. za finance, prenos tehnologije, telemedicino, izobraževalne aplikacije, tehnični pregled prometa) bodisi usmerjene in običajno krajše delovne skupine (npr. orto-infrardeče kartiranje, kolesarjenje in pešačenje, uporaba širokopasovnega omrežja, obisk skupnosti, čiščenje vode in odpadnih voda). Takšna telesa so seveda podobna stalnim odborom in delovnim skupinam neprofitnih organizacij, saj je njihovo sodelovanje prostovoljno, pridobivajo strokovno znanje znotraj in zunaj omrežja, kjer koli ga je mogoče najti, in na splošno poskušajo doseči dogovor o tehničnih prednostih in možnostih brez hierarhičnega sodelovanja.

Med organizacijami in mrežami je torej veliko manj razlik, kot se zdi na prvi pogled, zlasti če upoštevamo dejstvo, da se hierarhične organizacije same spreminjajo. Splošno sprejeto dejstvo je, da so birokratske strukture v zadnjem stoletju postale prožnejše in prepustnejše (Clegg, 1990, 181). Današnje organizacije postajajo bolj prevodne, to pomeni, da nenehno ustvarjajo in obnavljajo zmogljivosti, pri čemer upoštevajo usklajenost med notranjimi silami in zunanjimi zahtevami, vključno s pomenom ustvarjanja partnerstev z notranjimi in zunanjimi interakcijami, oblikovanjem zavezništva in koalicij, oblikovanjem in preoblikovanjem skupin prek funkcij in organizacijskih meja ter sodelovanjem za aktivno upravljanje soodvisnosti (SaintOnge in Armstrong, 2004, 191). V tem smislu se morda zdijo birokracije in stalne mreže precej podobne, saj se morajo oboji ukvarjati z upravljanjem kompleksnih partnerstev, z brisanjem meja. Razlika je v tem, da ena strukturira in ustvarja pravila in strategije pod okriljem ene organizacije, druga pa mora medorganizacijsko in kolektivno ustvarjati strukture, pravila in strategije, ki ustrezajo njihovim večorganizacijskim potrebam.

Lekcija 5: Vse mreže ne izvajajo takšnih prilagoditev politik in programov, kot jim jih pripisuje literatura. Sodelovanje prinaša

številine koristi za javnost, ki se ne uvrščajo v področje »reševanja težavnih medagencijskih problemov«. Na vprašanje, kako jim je uspelo doseči sporazum in obojestransko koristno delovanje, so vodje iz številnih mrež odgovorili, da se s tovrstnimi dejavnostmi v resnici ne ukvarjajo. Kasnejša preiskava je pokazala, da so bile med štirinajstimi mrežami dejansko štiri različne vrste mrež.

Tri mreže so se izkazale za informacijske, v katerih so se partnerji srečevali skoraj izključno z namenom izmenjave politik in programov agencije, tehnologij in možnih rešitev. Vse spremembe ali ukrepe so prostovoljno sprejele agencije same. Druge štiri mreže so bile razvojne, v katerih so bile partnerske informacije in tehnična izmenjava združene z izobraževanjem in storitvami za člane, ki so povečale zmogljivosti članov za izvajanje rešitev v njihovih domačih agencijah in organizacijah. Še tri mreže so bile opredeljene kot ozaveševalne, v katerih so bile vključene dejavnosti razvojne mreže; poleg tega pa so načrtovale tudi strategije za spremembe programov in politik, ki so vodile k izmenjavi ali usklajevanju virov, čeprav sta bila odločanje in izvajanje na koncu prepuščena agencijam in programom samim. Nazadnje so bile štiri mreže akcijske mreže, v katerih so se partnerji združili, da bi izvedli medagencijske prilagoditve, formalno sprejeli skupne smeri delovanja in izvajali storitve, skupaj z izmenjavo informacij in izboljšano tehnološko zmogljivostjo.

Dejstvo, da informacijske in razvojne mreže niso neposredno vključene v prilagoditve programov in politik, še ne pomeni, da so manj javne upravljavske mreže. Raziskovanje sodelovalnega upravljanja je relativno novo in nobeno medagencijsko telo javnega sektorja ne bi smelo biti vezano na vnaprejšnje ali deduktivne raziskovalne okvire ali opredelitve. Vsekakor so to organi, ki sodelujejo in služijo javnosti. Poleg tega njihovo delovanje pogosto posredno vodi do poznejših strategij, prilagoditev, programov in politik. Dejansko lahko obstaja še več vrst mrež in struktur sodelovanja, ki čakajo na odkritje, čeprav so prav tako uspešne. Tako

kot pri drugih vidikih sodelovanja tipologija nakazuje, da je treba omrežja analizirati z odprtimi očmi.

Lekcija 6: Odločitve ali sporazumi o sodelovanju so plod posebne vrste vzajemnega učenja in prilagajanja. Kljub organizacijski obliki, ki spominja na neprofitno organizacijo, omrežja redko upoštevajo parlamentarni postopek. Prvič, ker vsa omrežja v resnici ne sprejemajo odločitev, je veliko njihovih posvetovalnih procesov bolje imenovati »doseganje dogovorov« kot »odločitve«, saj slednje običajno pomeni dejanje izvajanja. V sodelovalnih organih odločitve in sporazumi nujno temeljijo na soglasju, saj so sodelujoči upravitelji in strokovnjaki partnerji in ne nadrejeni–podrejeni. Kot taki so soustanovitelji, sostrategi, sooblikovalci ukrepov, soprogramerji itd. Res je tudi, da upravitelji javnih agencij nimajo niti končne pravne oblasti (razen seveda na področju domače agencije) niti nadzora nad vsemi tehničnimi informacijami. Pristojnost v omrežju si delijo s številnimi deležniki za mizo: drugimi upravitelji, programskimi strokovnjaki, znanstveniki, raziskovalci politik ter uradniki interesnih skupin in zagovorniških združenj. Med partnerji je malo verjetno, da bo imela katera koli posamezna agencija ali predstavnik za mizo zakonska pooblastila ali finančna sredstva za popoln pristop k problemu. In končno, najpomembnejši potencial za izvajanje večine sodelovalnih rešitev na ravni agencij ni v sami mreži ali v eni sami agenciji ali programu, temveč med mnogimi.

Sodelovalno odločanje in dogovarjanje sta nedvomno podobna funkcijam delovnih skupin, ki iščejo znanje znotraj posameznih organizacij (Newell idr., 2002). Soglasje prevlada nad predlogi in glasovanjem. Eden od udeležencev študije je na primer povedal: »V našem statutu imamo Robertova pravila, vendar jih uporabimo šele, ko dosežemo dogovor.« Drug predsednik mreže je dejal: »Pravila parlamentarnega postopka ne bodo delovala v skrajnem primeru, ko smo blizu soglasja, se lahko zatečemo k neformalnemu Robertovim pravilom, da se stvari premaknejo naprej.« Proces učenja je jasno

in neposredno vzporedna sestavina odločitev mreže. »Ko se strinjamo, da je problem vprašanje, ki ga želimo preučiti, ga preučimo in razpravljamo o rezultatih, preden sprejmemo kakršen koli ukrep,« je poročal eden od udeležencev. »Če je le mogoče, poskušamo biti na isti tehnični strani. To pomeni, da mora nekdo ali delovna skupina preučiti problem, nato pa se o njem pogovorimo,« je dejal drug udeleženec. »Naš odbor za prenos tehnologije je zadolžen za iskanje izvedljivih rešitev za vodo v majhnih mestih, ki se uporabljajo drugje; te nato postanejo podlaga za razprave usmerjevalnega odbora.« Eden od vodij, s katerim smo se pogovarjali, je dejal: »Tehnični odbor za promet ni zadolžen le za preučevanje izvedljivosti projektov, ampak tudi za to, da na dnevni red Odbora za politiko uvrsti najsodobnejše [prometne] programe.« Te pripombe razpravljavcev poudarjajo, kako pomembno je, da mreža postane učeča se enota v smislu Sengejeve (1990) učeče se organizacije. Značilen proces odločanja v mreži lahko opišemo kot proces skupnega učenja, ki vodi do posredovanega soglasja.

Najpomembnejše je, da je ta proces usmerjen v ustvarjanje kolektivne moči novih možnosti. V zmedenem, zapletenem svetu, v katerem so institucionalne ureditve ohlapno razporejene, je »vprašanje, kako doseči zadostno sodelovanje med različnimi elementi skupnosti, da se stvari naredijo« (Stone idr., 1999, 354). Da bi odprla nove možnosti, so preučevana omrežja uporabljala šest različnih strategij učenja pred odločitvijo ali dogovorom. Na posredovanje soglasja so se pripravljale s (1) skupinsko razpravo ali izmenjavo idej; (2) političnimi pogajanjimi o občutljivih vprašanjih in intenzivno občutenih potrebah; (3) neposredno uporabo tehnologije ali vnaprej določenih pravil ali oblik odločanja; (4) uporabo vnaprej določenih, formuliranih postopkov (npr. tistih, povezanih s predpisi, subvencijami ali posojili); (5) s podatki podprtimi odločitvami ali dogovori (npr. tržne študije, vzorci uporabe, štetje prometa ali nesreč); in (6) simulacijo pred odločanjem ali elektronsko bazo

skupinske programske opreme ali drugimi tehnikami odločanja. Informativna in razvojna omrežja so bila praviloma vključena izključno v prvi dve kategoriji: razpravo in izmenjavo ter politična pogajanja, medtem ko so omrežja za ozaveščanje in ukrepanje vključevala številne od šestih kategorij. V celoti gledano omrežja javnega upravljanja verjetno ne sprejemajo odločitev tako zelo drugače kot notranji procesi učečih se organizacij, vendar je treba priznati organizacijske meje s tem, kar bi lahko označili kot partnersko spoštovanje ali nehierarhično vedenje.

Lekcija 7: Izkazalo se je, da je najbolj značilna skupna dejavnost vseh mrež njihovo delo na področju upravljanja znanja v javnem sektorju. V sodobni informacijski družbi delo vse bolj temelji na znanju, vendar so znatne vrzeli v znanju vodile vsako mrežo javnega menedžmenta k iskanju več znanja in v tem procesu k nekakšnemu upravljanju te dobrine. »Znanje je fluidna mešanica uokvirjenih izkušenj, vrednot, kontekstualnih informacij in strokovnih spoznanj, ki zagotavlja okvir za vrednotenje in vključevanje novih izkušenj in informacij« (Davenport in Prusak, 2000, 5). Medtem ko se podatki nanašajo na diskretna, objektivna dejstva, informacije pa so sporočila v obliki dokumenta ali zvočnega ali vizualnega sporočila, je znanje bolj usmerjeno v delovanje, tako v proces kot v rezultat. Upravljanje znanja ima dve razsežnosti: eksplicitno znanje, ki ga je mogoče kodificirati in zlahka posredovati z besedami, številkami, grafikoni ali risbami, in tiho znanje, ki je vsebovano v čutilih, individualnih zaznavah, fizičnih izkušnjah, intuiciji in pravilih (Saint-Onge in Armstrong, 2004). Upravljanje znanja je proces združevanja eksplicitnega in tihega znanja ter njegovega prikazovanja in izkazovanja, »saj vključuje usposobljeno delovanje, tj. praksa KM [upravljanja znanja] je 'prežeta z družbeno interakcijo'« (Tsoukas, 2005, 158–159).

V proučevanih omrežjih je proces upravljanja znanja v mnogih pogledih opredeljeval glavni poudarek njihovih stalnih odborov in delovnih skupin. Najprej so v bistvu vsi začeli s pregledom podatkov in in-

formacij, ki so jih razvili njihovi partnerji ali do katerih so lahko dostopali, ter zunanjih podatkovnih zbirk, ki so jim bile v pomoč. Drugič, te informacije so nato uporabili za razvoj eksplicitnega znanja iz »lastnega vira« z uporabo virov, kot so knjižnice, popisi zemljevidov, strateški načrti, informativni listi in politični vodniki, usmerjene študije, ankete, konference in delavnice, elektronske oglasne deske, pregledi procesov, dolgoročni načrti, modeli in simulacije ter tržne študije. Tretjič, tiho znanje je bilo redko uradno kodificirano, vendar se je k njemu redno pristopalo s posvetovanji z zainteresiranimi stranmi, knjižicami o najboljših praksah, delovnimi skupinami kot »skupnostni prakse«, skupinami za poročila o študijskih projektih, predstavitev strokovnjakov, specializiranimi delavnicami, delavnicami SWOT, praktično tehnično pomočjo, sejami za razvoj vodstva skupnosti, forumi o »tem, kaj deluje«, neposrednimi stiki z agencijami, službami za pomoč in javnimi obravnavami. Četrto, mreže so poskušale urediti vmesnik med eksplicitnim in dejanskim ne s kodifikacijo, temveč z neformalnimi povratnimi informacijami o neštetih dejavnostih upravljanja znanja, v katere so bile vključene, običajno s kakšno neformalno oceno po projektu ali na sestankih upravnega odbora ali usmerjevalnega odbora. Petič, večina mrež je neposredno izpolnjevala nekatere potrebe partnerskih agencij po upravljanju znanja s pripravo uradnih poročil, odzivanjem na zahteve po podatkih, zagotavljanjem podatkov za modeliranje in načrtovanje, razširjanjem političnih poročil, sponzoriranjem forumov v okviru agencije in sej o poročilih, zagotavljanjem povezav tehničnih strokovnjakov med mrežo in določenimi agencijami ter v nekaterih primerih z zagotavljanjem študij na zahtevo agencije.

Vse te dejavnosti upravljanja znanja so zdaj podprte z uporabo informacijske in komunikacijske tehnologije, kot so elektronska pošta, telekonference, spletni geografski informacijski sistemi, programska oprema za podporo odločanju in podobno. Te so bistvene za partnerje, ki so na različnih organizacijskih lokacijah, čeprav ne more-

jo nadomestiti neposredne komunikacije, ki je običajen način podrobnega dela pri upravljanju znanja. Na enak način, kot si organizacije prizadevajo za strukturirano predvidljivost, skušajo omrežja uporabiti svoje odprte procese usklajevanja namenskih posameznikov, ki lahko uporabijo svoje edinstvene spretnosti in izkušnje za lokalni problem, s katerim se sooča skupno podjetje (Tsoukas, 2005, 111). So del porazdeljenih sistemov znanja, ki nastajajo prek meja, imajo nekoliko manj omejitev ali dejanj, vezanih na pravila, in pristopajo k tistim problemom, ki presegajo področje delovanja katere koli posamezne agencije.

Lekcija 8: Kljub sodelovalnemu duhu in avri prilagajanja pri skupnih prizadevanjih omrežja niso brez konfliktov in vprašanj moči. Ti pomisleki so postali precej očitni, ko so bili sporazumi in ukrepi mrež razčlenjeni. Za upravljanje s sodelovanjem, ki je usmerjeno v skupno učenje, soglasje in vzajemno prilagajanje, se lahko domneva, da je vse v objemu in poljubih, ko skupina sedi v »vroči kadi« majhnih skupin, premišluje, se umiri in se nekako dogovori. Dejansko so številni udeleženci omrežij, ki so jih preučevali, poročalo, da je bilo veliko njihovih izzivov povezanih s konflikti med partnerji.

Partnerstvo Darby, informativna mreža za povodja v osrednjem Ohio, je na primer skoraj razpadla, ko so nekateri njeni člani podprli kongresni predlog zakona, po katerem naj bi potok Darby postal nacionalno zatočišče za divje živali. Pribežališče za divje živali je bilo tako sporno, da je oviralo prizadevanja partnerstva pri izmenjavi idej o stanju okolja in sanacijskih prizadevanjih v povodju. Podobno se je Svet za geografske informacije zvezne države Iowa več kot dve leti boril z glavnim informacijskim uradnikom zvezne države Iowa. Ta ni bil pripravljen podpreti prizadevanj sveta za zaposlitev tehničnega strokovnjaka, ki bi lokalnim oblastem pomagal pri dostopu do geografskega informacijskega sistema. Agencija za načrtovanje in razvoj Kentucky-Indiana se je morala spopasti z velikim sporom glede umestitve drugega mostu čez reko Ohio v mesto Louisville. Po večletnem

sporu sta bila predlagana dva mostova (mestni/predmestni), ki sta izpodrinila številne druge lokalne prometne izboljšave. Ti tako rekoč »megakonflikti« ponazarjajo, da v sodelovanju ni vse v harmoniji. Številni mini konflikti se pojavljajo zaradi pristojnosti agencij, prispevka sredstev, časa osebja, namenjenega mreži, lokacije sestankov in konferenc ter, kar je najpomembnejše, groženj z umikom zaradi razočaranja nad porabljenim časom in naporom za doseganje rezultatov. To so bolj ali manj skriti vidiki ali druga stran sodelovanja,

Skrito je tudi vprašanje moči v omrežjih. Nekateri na politična omrežja gledajo kot na soodvisne in vzorčne odnose (Klijn, 1996). Po drugi strani pa se zdi, da lahko različni akterji zasedajo različne položaje vlog in imajo različno težo, kar ustvarja neenake kontekste priložnosti in zapolnjuje »strukturne luknje« (Burt, 1992, 67), medtem ko so drugi morda manj pripravljeni ali sposobni akterji. Clegg in Hardy (1996, 679) namreč ugotavljata, da »[ne] smemo prezreti fasade ‚zaupanja‘ in retorike ‚sodelovanja‘, ki se uporabljata za spodbujanje lastnih interesov z manipulacijo in kapitulacijo šibkejših partnerjev«. Možno je tudi, da ta vrsta »moči nad« obstaja poleg »moči za«, ki je bila prej prikazana kot moč možnosti. V omrežjih in drugih sodelovalnih podjetjih sta v resnici na delu obe. Izkazalo se je, da sta obe vrsti prisotni v štirinajstih proučevanih omrežjih javnega upravljanja.

Dejansko sta se obe razsežnosti moči kazali v kompleksni strukturi moči, ki je bila prisotna v vsakem omrežju. Poleg formalne strukture upravnega organa ter delovnih odborov in skupin so obstajali štirje elementi moči. Prvič, skoraj vsaka mreža je imela vodjo (v dveh primerih dva vodje) - vidnega, vplivnega in prestižnega vodjo javnega organa ali glavnega izvršnega direktorja neprofitne organizacije, ki organizira ali vzdržuje mrežo. Prisotnost prvaka v mreži je drugim na tem področju sporočala, naj »ostanejo v mreži« in »sodelujejo«. Drugič, obstajalo je politično jedro, ki ga običajno sestavljajo vodje glavnih sodelujočih oddelkov ali direktorji zveznih vladnih

držav in glavni izvršni direktorji nevladnih organizacij. Ti vodje so bili običajno del strukture upravljanja, drugim udeležencem so sporočali, da je pomembno sodelovati v mreži, in bili so ljudje, ki so bili najverjetneje vključeni v pogajanja na visoki ravni med organi in v prilagajanje virov. Tretjič, obstajalo je tehnično jedro, predvsem aktivisti delovnih skupin ali odborov, ki so najbolje poznali določeno temo (npr. upravljanje povodij, načrtovanje, geografski informacijski sistemi, finance, predpisi, informacijska in komunikacijska tehnologija in tako naprej). Ker je bil velik del dela vezan na raziskovanje problemov, ustvarjanje znanja in iskanje izvedljivih rešitev, je bilo njihovo delo jedro dejavnosti mreže, najbolj večji posamezniki pa so imeli veliko operativno moč. Nazadnje je bilo plačano osebje, ki je mrežo držalo skupaj s svojim podpornim delom, ki je v 14 mrežah obsegalo od ene ali dveh oseb, ki sta se mreži posvečali s polnim delovnim časom, do 18 udeležencev s polnim ali krajšim delovnim časom v eni akcijski mreži. Ker je osebje organiziralo vse delo - dogovarjanje, pogajanja, tehnična dela - je bilo prisotno v vseh fazah delovanja in je imelo na svoj način precejšen vpliv na delo mreže. Ta struktura moči je globoka in štiri razsežnosti se v praksi prekrivajo - je prav tako resnična kot v organizacijah, iz katerih izhajajo predstavniki.

Lekcija 9: Mreže imajo tako stroške sodelovanja kot tudi koristi. Če vodje zaradi sodelovanja opustijo ali dodajo delo v notranjem poslovanju, je očitno, da to počnejo z določenimi stroški. Za večino menedžerjev so najbolj primarni stroški povezani z odpovedjo pooblastilu ali pristojnosti agencije in odpovedjo agencijskim virom (Bardach, 1998). Številni linijski vodje naj bi ščitili avtonomijo agencije iz enega od štirih razlogov: (1) vodja agencije ve najbolje, zato mora izvajati njeno poslanstvo in programe; (2) izguba avtonomije je povezana z izgubo nadzora in vodenja agencije; (3) ljudje bolj cenijo izgube kot koristi; in (4) avtonomija zmanjšuje negotovost (Thomas 2003, 33–34). V študiji so ta vprašanja o skupnem nepodvojenem dosegu in pogostosti obsta-

jala, vendar niso bila v ospredju, saj je večina vodij menila, da imajo dovolj nadzora nad svojimi organizacijami in da sodelovalno delo mreže le redko posega v njihove temeljne naloge. Večina menedžerjev je menila, da imajo končni nadzor nad politiko. Prispevki virov so bili nekoliko drugačni. Pri informacijskih in razvojnih mrežah so edini prispevani viri vključevali čas osebja in informacije, ki imajo običajno nizke ali mejne stroške. Druge mreže so morale za svoj namen prispevati virov, vendar so partnerji, ko so videli svoj prispevek k večjemu vprašanju ali zadevi, menili, da lahko prispevajo takšne virov. Edino problematično vprašanje se je pojavilo, ko so bili viri zadržani.

Vendar so bili s sodelovanjem v omrežju povezani tudi drugi dejanski stroški, ki so jih izrazili vodje in strokovni delavci. Navedli so šest splošnih kategorij stroškov: (1) stroški časa in priložnosti, ki jih je matična agencija izgubila zaradi sodelovanja v mreži; (2) stroški časa in energije zaradi dolgotrajnega procesa odločanja, ki temelji na nehierarhičnih, večorganizacijskih in večkulturnih procesih človeških odnosov; (3) nedoseženi dogovori zaradi uveljavljanja organizacijske moči ali zadržanja moči; (4) nagnjenost omrežja k soglasju, ki temelji na agendah odločanja, ki se izogibajo tveganju; (5) »kopičenje« virov ali nezmožnost ali nepripravljenost agencij, da bi prispevale potrebne virov; in (6) ovire javne politike, vključene v zakonodajo, skupaj z nepripravljenostjo zakonodajalcev ali drugih oblikovalcev politike za potrebne spremembe, kar je posledično onemogočilo skupne odločitve. Zdi se, da vse te ovire onemogočajo napredek v mrežah. V literaturi je bil manjši poudarek na stroških kot na koristih skupnih prizadevanj. Ker sedem tukaj opredeljenih stroškov (skupni nepodvojen doseg in pogostost ter šest stroškov iz študije) niti približno ne izčrpava seznama, je treba tej razsežnosti nameniti večji poudarek. Za javne upravitelje so prav tako resnični kot koristi.

Lekcija 10: Mreže spreminjajo meje države le na najbolj obroben način; zdi se, da nikakor ne nadomeščajo javne birokracije. Tako kot nekateri trdijo, da omrežja nado-

meščajo hierarhije, so tudi tisti, ki menijo, da strukture sodelovanja, kot so omrežja, izpodrivajo tradicionalno vlogo vlade in vključujejo številne nevladne odločevalce. Ali so se spremenile meje vlade? Rhodes (1997) navaja, da britansko politiko med drugimi silami razlikujejo tudi številni vplivi kompleksnih omrežij. Loughlinova (2000) analiza evropskega regionalizma kaže, da je preoblikovanje iz države blaginje v liberalno državo in nato v skupnostno državo spremenilo vlado v državo omogočanja, v kateri decentralizirana javno-zasebna partnerstva med drugimi silami zmanjšujejo vpliv vlade.

Frederickson (1999) opozarja na vse večjo razdrobljenost države, kjer se povečuje je razkorak med pristojnostmi in upravljanjem programov.

Večina proučevanih menedžerjev in drugih partnerjev je menila, da to drži, vendar le v omejenem obsegu. Do določene mere so posvetovanja mreže in vključevanje nevladnih organizacij jasno vplivala na potek ukrepov vlade, v nekaterih primerih pa so iz posvetovanj mreže izhajali novi programi in strategije. Vendar so partnerji hitro opozorili na tri velike zadržke. Prvič, ko gre za politične odločitve, so skoraj vedno javne institucije tiste, ki sprejmejo končni sklep, v primeru izvajanja pa so to agencije. Drugič, praktično v vsaki mreži javnega upravljanja so državni upravitelji na zvezni, državni in lokalni ravni tisti, ki tvorijo jedro ali so med glavnimi akterji v mreži. Ti lahko zakonodajne, regulativne in finančne vidike vnesejo naravnost v mrežo, kar jih komajda potisne na obrobje.

Tretjič, številna prizadevanja za sodelovanje zunaj oblike mreže strožje nadzoruje vlada, in sicer v obliki pričakovanj glede nepovratnih sredstev, pogodbenih določb ali pogojev za posojila, kar nevladno organizacijo tesneje povezuje z javno agencijo. Lahko bi tudi dodali, da pri informacijskih in razvojnih mrežah skorajda ne gre za vladno področje delovanja, vsaj v kakršni koli neposredni obliki ne. Pravzaprav so se v večini primerov tudi informativne in akcijske strateške mreže ukvarjale s precej ozkim področjem vprašanj zveznim financiranjem pro-

meta, politiko izobraževalnih oddaj, tarifami za uporabo državnega spletnega portala ali s strategijami, ki niso silile, ampak so predvidevale prostovoljno izpolnjevanje zahtev, kot je na primer posodobitev vodnih virov v majhnih mestih ali kmetijska pobuda z dodano vrednostjo. Na splošno imajo omrežja določen vpliv na tradicionalne pristojnosti vladnih agencij, vendar je še prezgodaj, da bi razpravljali o njihovem ukinjanju.

Hirst (2000) nas opozarja, da vlada ohranja bistvene pristojnosti na področju odločanja ter tradicionalnih normativnih in storitvenih področij. Kot je nekoč menil Sharpe (1986), vlada ni le še ena organizacija v mešanici medorganizacijskih akterjev. Zdi se, da je pomembno narediti naslednji raziskovalno usmerjen korak in preučiti, kako in koliko kompleksnost, ki jo ustvarja omrežje, vpliva na to, kar smo tradicionalno poznali kot vlado. Ali kompleksi omrežji razširjajo procese javnega upravljanja navzven na nevladne organizacije? V vmesnem času tukaj predstavljene raziskave kažejo, da je za praktične menedžerje še veliko prezgodaj, da bi si poiskali drugo delo. Zdi se, da je njihova »dnevna zaposlitev« varna.

Zaključek

Ta spoznanja so začetek razumevanja delovanja organov sodelovanja, kot so mreže, na notranji ravni. Teoretično lahko širša študija poda več argumentov, ki še dodatno spodbujajo razpravo o omrežjih. Kot je predlagano tukaj, ne glede na to, kako močno je prisotna »era omrežja«, hierarhije še vedno ostajajo prisotne za izpolnjevanje pravnih in političnih funkcij vlade. Dokazuje tudi, da si vsa javna omrežja niso enaka; razlikujejo se po tem, kaj počnejo, ali natančneje, kakšna pooblastila imajo. Mnoga imajo malo pristojnosti ali pa jih sploh nimajo. Notranji pogled na omrežja kaže, da čeprav se v veliki meri samoorganizirajo, potrebujejo strukturiranje, ki odraža njihovo usmerjenost k iskanju znanja. Upravljalji jih je treba kot organizacije, vendar na sodelovalen, nehierarhičen način. Dejansko je funkcija omrežij, ki temelji na podatkih,

informacijah in znanju, tako zelo pomembna, da jih njihove sodelovalne skupnosti prakse med agencijami razlikujejo od bolj birokratsko usmerjenih hierarhij. Čeprav večina mrež javnega upravljanja nima formalne moči za prilagajanje politik in programov, pa na druge načine prispevajo k spremembam. Dodano vrednost ustvarjajo zlasti s svojimi funkcijami krepitve znanja, ki dolgoročno prinašajo koristne rezultate za sodelujoče vodje in strokovnjake, partnerske agencije, proces sodelovanja ter kratkoročne in dolgoročne rešitve politik in programov. Nazadnje, mreže spreminjajo način dela javnih upraviteljev, saj sodelovanje vpliva na njihova dejanja in vedenje, vendar obstajajo tudi drugi načini sodelovalnega upravljanja ter dejanske pravne in regulativne omejitve glede obsega prožnosti, ki jo ima večina upraviteljev v mrežah. V tem smislu omrežja ogrožajo ali izpraznjujejo meje države le na najbolj subtilne načine.

Raziskovalna tradicija o delovanju omrežij začenja zapolnjevati nekatere teoretične praznine, na primer delo Provana in Milwarda (1991, 1995) o strukturi in rezultatih upravljanja, Mandella (1999) o slogih in instrumentih upravljanja, Agranoffa in McGuireja (2003) o instrumentih sodelovanja, Bardacha (1998) o teorijah sodelovalnega vodenja, Koppenjana in Klijna (2004) o znanju upravljanja za obvladovanje negotovosti, McGuireja o slogih upravljanja ter O'Toola in Meiera o strategijah in vedenju upraviteljev. Poleg tega sta Agranoff in McGuire (2001) združila številne ključne koncepte upravljanja sodelovalnih omrežij v paradigmo, ki je nastala po sistemu POSDCORB.

Na podlagi teh spoznanj lahko sklepamo, da je na nekaterih področjih študija več, kot se zdi na prvi pogled, na številnih drugih pa je tega bistveno manj. Kar zadeva slednje, omrežja še zdaleč niso edina oblika sodelovalnega upravljanja in so lahko veliko manj pomembna kot pogodbeni ali medagencijski in drugi sporazumi o sodelovanju. Upravljalci resda porabijo več časa za sodelovanje, kar predstavlja določeno

ceno, vendar manj, kot bi si mislili. Današnji problemi slabih politik, razpršeno znanje in viri, učinki prvega in drugega reda ter medvladna prekrivanja zagotavljajo, da morajo upravljalci vključevati druge vlade in nevladne organizacije (Agranoff in McGuire, 2003; O'Toole, 1997). Izkupiček je v tem, da imajo mreže javnega upravljanja trajen učinek sodelovanja, saj gradijo kolektivno zmogljivost za poznejše skupne rešitve in učijo menedžerje bistvenih večšin sodelovanja.

Kot je bilo že omenjeno, je morda nemogoče natančno pretehtati koristi mrež glede na stroške, vendar morajo biti prednosti prisotne; zaposleni upravljalci in partnerji programskih strokovnjakov ne bi sodelovali samo zaradi socialnih namenov ali zaradi notranjih prednosti sodelovanja. V smislu zadržanja udeležencev mora biti nekaj več. Upamo, da bo teh deset spoznanj koristilo upravljavcem, ki se ukvarjajo z mrežnim sodelovalnim javnim upravljanjem ali o njem razmišljajo.

REFERENCE

- Agranoff, Robert. V pripravi. *Managing Within Networks*: Dodajanje vrednosti javnim organizacijam. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Agranoff, Robert in Michael McGuire. 2001. »Big Questions in Public Network Management Research« (Velika vprašanja v raziskavah upravljanja javnih omrežij). *Journal of Public Administration Research and Theory* 11(3): str. 295–326.
- Sodelovalno javno upravljanje: *New Strategies for Local Governments* (Nove strategije za lokalne uprave). 2003. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Alter, Catherine in Jerald Hage. 1993. *Organizacije, ki sodelujejo*. Newbury Park, Kalifornija: Sage Publications.
- Bardach, Eugene. 1998. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship* (Praksa in teorija menedžerske obrti). Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Burt, Ronald. 1992. *Strukturne luknje: The Social Structure of Competition* (Družbena struktura konkurence). Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Castells, Manuel. 1996. *The Rise of the Network Society* (Vzpon mrežne družbe). Maiden, Mass.: Blackwell.
- Clegg, Stewart R. 1990. *Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern World*. London: Sage Publications.
- Clegg, Stewart R., in Cynthia Hardy. 1996. *Conclusions: Reprezentacija*. In *Handbook of Organization Studies*, ur. Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy, and Walter R. Nord, str. 676–708. London: Sage Publications.
- Davenport, Thomas H., in Laurence Prusak. 2000. *Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know*. Boston: Harvard Business School Press.
- Frederickson, H. George. 1999. The Repositioning of American Public Administration. PS: *Political Science and Politics* 32(4), str. 701–711.
- Granovetter, Mark S. 1973. The Strength of Weak Ties (Moč šibkih vezi). *American Journal of Sociology* 78(6), str. 1360–1380.
- Hirst, Paul. 2000. Demokracija in upravljanje. V: *Debating Governance: Pierre*, str. 13–35. Oxford: Oxford University Press.
- Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn in Joop F. M. Koppenjan. 1997. Introduction: A Management Perspective on Policy Networks. In *Managing Complex Networks*, ur. Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn, and Joop F. M. Koppenjan, str. 1–13. London: Sage Publications.
- Klijn, Erik-Hans. 1996. Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks (Analiziranje in upravljanje političnih procesov v kompleksnih omrežjih). *Administration & Society* 28(1), str. 90–119.
- Koppenjan, Joop in Erik-Hans Klijn. 2004. *Managing Uncertainties in Networks*

- (Upravljanje negotovosti v omrežjih). London: Routledge.
- Laumann, Edward O. L. Galaskiewicz in P. V. Marsden. 1978. Community Structure as Interorganizational Linkages (Struktura skupnosti kot medorganizacijske povezave). *Annual Review of Sociology* 4, str. 455–484.
- Lipnack, Jessica in Jeffrey Stamps. 1994. *The Age of the Network*. New York: Wiley.
- Loughlin, John. 2000. Regionalna avtonomija in spremembe državne paradigme. *Regional and Federal Studies* 10(2), str. 10–34.
- Mandell, Myrna P. 1999. Community Collaborations: *Policy Studies Review* 16(1), str. 42–64.
- McGuire, Michael. 2000. Collaborative Policy Making and Administration (Sodelovalno oblikovanje politike in upravljanje): The Operational Demands of Local Economic Development (Operativne zahteve lokalnega gospodarskega razvoja). *Economic Development Quarterly* 14(3), str. 276–291.
- Moore, Mark H. 1995. *Ustvarjanje javne vrednosti: Strategic Management in Government* (Strateško upravljanje v državni upravi). Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Newell, Sue, Maxine Robertson, Harry Scarbrough in Jacky Swan. 2002. *Managing Knowledge Work*. New York: Palgrave.
- Nohria, Nitin. 1992. *Information and Search in the Creation of New Business Ventures* (Informacije in iskanje pri ustanavljanju novih podjetij): Venture Group. In *Networks and Organizations: Structure, Form, and Action*, ur. Nitin Nohria and Robert Eccles, str. 240–261. Boston: Harvard Business School Press.
- O'Toole, Laurence J., Jr. 1997. Resno obravnavanje omrežij: Mreže v javni upravi: praktični in raziskovalni programi v javni upravi. *Public Administration Review* 57(1), str. 45–52.
- O'Toole, Laurence J., Jr. in Kenneth J. Meier. 2001. Managerial Strategies and Behavior in Networks (Managerske strategije in vedenje v omrežjih). *Journal of Public Administration Research and Theory* 11(3), str. 271–294.
- Powell, Walter W. 1990. Ne trg ne hierarhija: (Ne)omrežne oblike organiziranosti. V *Research in Organizational Behavior* 12, ur. Barry M. Staw in Larry L. Cummings, str. 295–336. Greenwich, Conn.: JAI Press.
- Provan, Keith G. in H. Brinton Milward. 1991. Institutional-Level Norms and Organizational Involvement in a Service-Implementation Network (Norme na institucionalni ravni in organizacijska vključenost v mrežo za izvajanje storitev). *Journal of Public Administration Research and Theory* 1 (4), str. 391–417.
- A Preliminary Theory of Interorganizational Effectiveness (Predhodna teorija medorganizacijske učinkovitosti): A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. 1995. *Administrative Science Quarterly* 40(1), 1–33.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Mreže politik, upravljanje, refleksivnost in odgovornost). Buckingham, Združeno kraljestvo: Open University Press.
- Saint-Onge, Hubert in Charles Armstrong. 2004. *The Conductive Organization*. Amsterdam: Elsevier.
- Senge, Peter M. 2006. *Peta disciplina: Umetnost in praksa učeče se organizacije*. Rev. ed. New York: Doubleday.
- Sharpe, Laurence J. 1986. Medvladno oblikovanje politik: The Limits of Subnational Autonomy. V *Vodenje, nadzor in vrednotenje v javnem sektorju: The Bielefeld Interdisciplinary Project*, ur. FranzXaver Kaufmann, Giandomenico Majone, in Vincent Ostrom, str. 159–181. Berlin: Walter de Gruyter.
- Stone, Clarence, Kathryn Doherty, Cheryl Jones in Timothy Ross. 1999. *Schools and Disadvantaged Neighbourhoods: The Community Development Challenge*. In

- Urban Problems and Community Development, ur. Ronald F. Ferguson in William T. Dickens, str. 339–369. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Strauss, Anselm in Juliet Corbin. 1998. *Osnove kvalitativnega raziskovanja: Tehnike in postopki za razvoj utemeljene teorije*. Thousand Oaks, Kalifornija: Sage Publications.
- Thomas, Craig W. 2003. *Bureaucratic Landscapes: Interagency Cooperation and the Preservation of Biodiversity* (Birokratske pokrajine: medagencijsko sodelovanje in ohranjanje biotske raznovrstnosti). Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Tsoukas, Haridimos. 2005. *Complex Knowledge*. Oxford: Oxford University Press.
- Walker, David B. 2000. Preporod zveznega isma: *Slouching towards Washington*. 2. izdaja, New York: Chatham House.
- White, Harrison C. 1992. *Identiteta in nadzor: A Structural Theory of Social Action* (Strukturna teorija družbenega delovanja). Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Javna vrednost: teorija in praksa: zaključki

John Benington in Mark H. Moore

Poglavja v tej knjigi so se pogumno lotila izziva razvijanja konceptov javne vrednosti in njihove uporabe na različnih vsebinskih področjih, v različnih institucionalnih okvirih in različnih političnih kulturah. Pri tem so preizkusili splošnost in trdnost idej, hkrati pa jih preoblikovali in naredili bolj praktično uporabne. Lévi-Strauss je v knjigi *Divji um* zapisal, da se vsa praktična orodja z uporabo obogatijo. Ko se orodje, ki je bilo prvotno izdelano za določeno uporabo v določenem kontekstu, uporablja za reševanje drugačnega problema v drugačnem kontekstu, se orodje samo spremeni. Tako je tudi z orodji, povezanimi z ustvarjanjem javne vrednosti. Naš cilj v tem poglavju ni povzeti tem in argumentov, ki se pojavljajo v knjigi. Namesto tega se želimo osredotočiti na dve ključni vprašanji, ki bosta še naprej izzivali teoretike in praktike. Prvič, v kolikšni meri so koncepti in načela javne vrednosti še vedno pomembni za svet, v katerem zdaj živimo in ga želimo izboljšati? Drugič, katere so pomembne konceptualne in praktične težave, ki še vedno ovirajo tiste, ki bi radi načela ustvarjanja javne vrednosti uporabili pri posameznih konkretnih nalogah? Začenjamo z nekaterimi splošnimi ugotovitvami o tem, kako se je svet javnega upravljanja in vodenja očitno spremenil v desetletjih od prve objave knjige *Ustvarjanje javne vrednosti*. Nato zagovarjamo nadaljnjo – celo večjo – pomembnost osrednjih idej, ki jih vsebuje koncept javne vrednosti. Na koncu se posvetimo mejam teorije javne vrednosti ter posebnim teore-

tičnim in praktičnim vprašanjem, ki jih je treba obravnavati, če želimo, da bodo koncepti javne vrednosti uporabni pri usmerjanju prizadevanj državnih uradnikov in drugih javnih voditeljev v prihodnosti.

Spremembe v kontekstu upravljanja in javnih storitev

V desetletjih od prve objave knjige *Ustvarjanje javne vrednosti* se je v svetu veliko spremenilo. Še posebej pomembni se zdijo trije trendi: rehabilitacija ideje o vladi kot družbeni instituciji, ki ustvarja vrednost, večje priznavanje naše medsebojne odvisnosti in razumevanje, da je vlada le en del celotnega procesa družbenega upravljanja.

Oživitev vlade kot institucije, ki ustvarja vrednost

Prvič, politični napadi na vlado so se umirili in, kar je še pomembneje, preusmerili. Večina državljanov je ponovno spoznala, da je vlada dejansko podjetje, ki ustvarja vrednote in pomaga ustvarjati pogoje za gospodarsko blaginjo, vljudnost v družbenih odnosih in pospeševanje pravičnosti. Še naprej razpravljajo o podrobnostih glede tega, kako velika naj bo vlada, kakšne cilje naj zasleduje in kakšne metode naj uporablja pri uresničevanju skupno opredeljenih ciljev. Vendar se zdi, da je množični napad na vlado kot družbeno neproduktivno institucijo končan. Napad na vlado je dosegel svoje meje že pred nedavno finančno krizo. Toda finančna kriza je mnogim povsem jasno pokazala, da nebrzdane tržne sile same po sebi ne morejo ustvariti blaginje, civiliziranosti in socialne pravičnosti, ki si jih ljudje želijo zase, za svoje skupnosti in svoje otroke. Vemo, da mora vlada kot regulator in izvajalec storitev prispevati k ustvarjanju materialnih pogojev, v katerih bi kot posamezniki in skupnosti radi živeli.

Mnogi državljani začenjajo tudi razumeti, da vlada ni dragocena le kot dejavnik

Vir: John Benington in Mark H. Moore, *Public Value: Theory & Practice*, ki jo je leta 2011 izdala založba Palgrave MacMillan. Povzeto z dovoljenjem Palgrave Macmillan.

družbe, ki deluje za ustvarjanje pogojev, ki se družbi zdijo dobri in pravični, temveč tudi kot priložnost za oblikovanje javne sfere. Prav zato, ker imamo vlado in ker moramo ugotoviti, kako jo uporabiti, moramo včasih pustiti ob strani svoje zasebno življenje in vstopiti v javno sfero, kjer se lahko skupaj pogovarjamo o tem, kaj bi radi dosegli in kaj dolgujemo drug drugemu. Na takšnih srečanjih lahko še naprej ugotavljamo, da bi radi ohranili majhno javno sfero, da bi zagotovili kar največjo svobodo posameznika, ne moremo pa brez javne sfere, v kateri delimo svoje individualne ideje o tem, kakšna bi morala biti naša družba kot celota in kako bi morali uporabiti kolektivno lastne pristojnosti države, da bi nam pomagali približati se tem zelenim pogojem. To ne pomeni le izboljšanja prakse tradicionalne predstavniške demokracije, temveč tudi vzpostavitev širših in globljih kanalov posvetovanja med državljani in vlado o ciljih in sredstvih vladnega delovanja. Koalicijska vlada v Združenem kraljestvu iz leta 2010 to imenuje »ustvarjanje velike družbe«. Tako se je pritisk na vlado precej spremenil. Zahteva po manjši vladi se je umaknila novi zahtevi po boljši vladi. Poleg tega zamisel o boljši vladi ne vključuje le večje učinkovitosti in uspešnosti pri zasledovanju skupno zelenih ciljev, temveč tudi boljše postopke javnega razpravljanja o tem, kakšni naj bodo cilji in sredstva.

Operativni izzivi za vlado

Na operativnem področju delovanja vlade državljani ne želijo ali ne tolerirajo več »univerzalne« vlade. Želijo si vlado, ki bo državljane videla kot posameznike in se odzivala na njihov posebni status in razmere ter kot skupnosti in se odzivala na njihovo raznolikost. Dravljanji so tudi izgubili potrpljenje z vladnimi agencijami, ki so odlične le pri opravljanju svojih ozko opredeljenih nalog. Namesto tega želijo »mrežno vlado«, v kateri različne ravni vlade in različne vladne agencije usklajeno zagotavljajo »združene« storitve posameznikom, družinam in soseskam. In ko državljani pozivajo svojo vlado k odgovornosti, želijo več

kot le zagotovila, da so organizacije upoštevale obstoječe politike in postopke ter da niso ukradle denarja. Želijo biti prepričani, da je vlada dejansko dosegla rezultate, ki jih je obljubila, ko je zaprosila za davčne prihodke in javna pooblastila za uresničevanje kolektivno opredeljenih javnih ciljev.

Politični/legitimnostni izzivi za vlado

Dravljanji so postali zahtevnejši tudi na področju politične legitimnosti vlade. Formalne volitve ostajajo jedro demokratične politike. Vendar se vse bolj zavedamo omejitev tega procesa pri legitimizaciji vseh nadaljnjih vladnih dejanj. Sveži volilni mandati zelo hitro zastarajo, ko mine čas od trenutka volitev. Veliko pomembnih vprašanj, s katerimi se morajo vlade soočiti, se v političnih kampanjah pred volitvami nikoli ne obravnava. Obstaja pa na tisoče vprašanj, ki ne dosegajo ravni nacionalne razprave, vendar so izrednega pomena za posameznike in skupine, na katere bodo vplivale politične odločitve. Ob upoštevanju vsega tega so vlade začele razvijati nove forume in postopke za posvetovanje z državljani. Po vsem svetu se spodbuja decentralizacija upravljanja ter večja avtonomija in vpliv lokalnih oblasti in skupnosti. Agencije, ki sprejemajo upravne predpise, vedno bolj odpirajo svoje postopke odločanja in si prizadevajo za širša posvetovanja s tistimi, na katere bodo odločitve verjetno vplivale. Agencije za izvajanje storitev so ustanovile forume, v katerih imajo stranke možnost razpravljati in opredeliti, kaj cenijo in kaj je kakovost pri izvajanju storitev. Javne agencije pa v večji meri uporabljajo različne vrste raziskav, da bi izvedele, v kolikšni meri se zdi, da vlada izpolnjuje pričakovanja in zahteve svojih državljanov. V teh pogledih se je politika – razumljena kot vsi procesi, s katerimi državljani postavljajo zahteve vladi – odprla, da bi izboljšala odzivnost in demokratično legitimnost države.

Ponovni vzpon družbene zavesti o soodvisnosti

Drugič, eden od dejavnikov, ki so privedli do ponovnega vrednotenja vlade kot pomembne družbene institucije, ki ustvarja vrednote, je ponovni pojav občutka naše družbene soodvisnosti. Politika Ronalda Reagana in Margaret Thatcher je vztrajala pri temeljni neodvisnosti posameznikov. Simbol in instrument te neodvisnosti je bila pravica posameznikov, da sami izbirajo. Zmagoslavje posameznikove izbire se je na gospodarskem področju odražalo v pomenu, ki je bil pripisan zasebnim tržnim mehanizmom. Na političnem področju se je odražal v zavezi k zmanjšanju obsega javne sfere in vlade.

Neoliberalno poudarjanje temeljne neodvisnosti posameznikov je šlo z roko v roki z napadom na vlado, saj ni pomenilo le, da imajo posamezniki pravico sami odločati o pomembnih zadevah, temveč tudi, da bi posledice posameznikovih odločitev za druge posameznike ali družbo kot celoto najboljše uredila skrita roka zasebnega trga. Če bi bilo to res, ne bi potrebovali nobene višje oblasti, ki bi te odločitve urejala. To je bilo za zagovornike individualizma najprimernejše stanje, saj so verjeli, da je skoraj nemogoče, da bi se kakršen koli kolektiv odločil, ali in kako naj omejuje posameznikove izbire, da bi dosegel dobro in pravično družbo.

Ideologije in institucije, ki dajejo prednost posameznikom – liberalna demokracija v politiki in tržni kapitalizem v gospodarstvu – še naprej močno napredujejo po vsem svetu. Vendar njihova obljuba o neodvisnosti posameznika prikriva dejanske materialne, družbene in politične razmere, v katerih ljudje živijo. Dejstvo je, da so naša individualna življenja veliko bolj prepletena kot manj povezana. Vsak posameznik je zdaj veliko bolj odvisen od tega, kaj počnejo drugi v svetu, kot je to veljalo v preteklosti. V današnjem medsebojno povezanem globalnem svetu imamo veliko več možnosti, da drug drugemu pomagamo in škodujemo, kot jih je bilo v preteklosti. Zaradi pojava resnično globalnega gospodar-

stva je vsak od nas ranljiv za konkurenco drugih po svetu, hkrati pa je vsak od nas dobil priložnost, da v svetu najde druge, ki bodo cenili, kar lahko proizvede. Razvoj mednarodnih potovanj je prinesel nevarnost svetovnih pandemij, pa tudi možnost oddaljenih, a intimnih družbenih omrežij, v katerih se posamezniki, ki jih imenujemo prijatelji, raztezajo prek geografskih in kulturnih meja. Etnični in verski konflikti ter globalni terorizem so nas prisilili, da se počutimo ranljive za nestrpna stališča soljudi, hkrati pa so nas prisilili, da ponovno razmislimo o svojih ustaljenih predstavah ter poiščemo empatijo in skupni namen, ki bi nam omogočila živeti v zelo raznolikem, a strpnem svetu. Zaradi interneta smo postali ranljivi za nove oblike kraje in izkoriščanja, hkrati pa se je porodila globalna zavest drug o drugem kot o ljudeh, ki si delijo fizični, gospodarski in družbeni svet brez ostrih nacionalnih, političnih ali kulturnih meja.

Dejstvo naše soodvisnosti nas sili, da se zavedamo drug drugega. Zavedanje o naših učinkih na druge ustvarja nekakšno odgovornost za upoštevanje teh učinkov, njihovo zmanjševanje, če so škodljivi, in iskanje načinov za vzajemno korist od teh učinkov, če so pozitivni. Velik del tega družbenega usklajevanja je mogoče opraviti naravno, ko se posamezniki srečujejo drug z drugim in poskušajo sami preprečiti škodo in najti koristne načine sodelovanja.

Nujnost družbenih institucij, ki omejujejo posameznike

Čeprav bi lahko upali, da bi se ta zavest o drugih in vrsta zadržanosti, ki jo ta zavest implicira, naravno pojavila v družbi in da bi lahko obvladovali našo soodvisnost samo s prostovoljno sprejeto samodisciplino, vpludnostjo in empatijo, je v resnici tako, da mora družba za zanesljivo obvladovanje naše goste in prodorne soodvisnosti razviti družbene institucije, ki posameznikom ne dovoljujejo, da počnejo, kar hočejo, ampak od njih zahtevajo, da delujejo ob upoštevanju interesov, dobrobiti in pričakovanih drugih. To pa neodvisne posameznike, ki

sprejemajo odločitve, postavlja v razmerja dolžnosti in obveznosti drug do drugega ter do družbenih institucij, ki omejujejo in omogočajo ravnanje posameznikov in skupin ter varujejo njihove pravice. Ena od pomembnih posledic tega razmišljanja je razumevanje, da posamezni državljani ne sodelujejo z vlado le kot stranke, ki prejemajo storitve in ugodnosti, temveč tudi kot zavezanici, ki bodo morali sprejeti svoj delež odgovornosti za doseganje pomembnih skupnih ciljev. Če se želijo ponovno pogajati o teh obveznostih, morajo kot državljani sodelovati pri oblikovanju »arhitekture lastnega omejevanja« (Hannah Arendt, 1958). Vlada pa se mora naučiti, kako upravljati odnose s posamezniki. Postati mora enako strokovna pri upravljanju »srečanj z obveznostmi« kot pri upravljanju »srečanj s storitvami«. Postati mora tudi strokovnjak za ustvarjanje priložnosti, da se posamezniki zberejo kot javnost in postanejo informirani ter jasno izražajo, kaj bi radi skupaj dosegli s svojimi družbenimi institucijami.

Od vladanja k upravljanju

V preteklosti, pred neoliberalnim napadom na vlado, smo se pri opravljanju tega pomembnega dela v veliki meri zanašali na vlado. Toda neoliberalni napad na vlado je povečal naše zavedanje, da vlada ni edina institucija, ki sodeluje pri upravljanju družbene soodvisnosti posameznikov. Spoznanje, da je vlada le del institucionalnega aparata, na katerega se družbe zanašajo pri upravljanju, je tretja pomembna usmeritev v sodobnem razumevanju vlade. Ne le v razvitih industrijskih družbah, temveč tudi po vsem svetu smo zdaj priča izumljanju in nastajanju novih institucij upravljanja za upravljanje vse bolj zapletenih medsebojnih odvisnosti, ki delujejo skupaj z vlado in poleg nje, včasih pa tudi povsem neodvisno od nje. To se dogaja na mednarodni ravni, saj posamezniki in države po vsem svetu iščejo sredstva za boj proti globalnim grožnjam, kot so terorizem, nalezljive bolezni in podnebne spremembe, brez pomoči svetovne vlade. Dogaja pa se tudi na lokalni ravni, ko majhne skup-

nosti odkrivajo, v kolikšni meri njihovi sosede vplivajo na njihovo blaginjo, in iščejo načine, kako skupaj reševati lokalne težave s skupnimi prizadevanji vlade, prostovoljnih združenj in neprofitnih organizacij. In kot je navedeno zgoraj, se vlade učijo dopolnjevati svojo legitimnost in zmogljivost z novimi delovnimi odnosi med seboj ter z zasebnimi in prostovoljnimi organizacijami na nacionalni, državni in lokalni ravni.

Trajni pomen teorije javnih vrednot

Zdi se, da so te tri ključne spremembe v našem družbenem kontekstu – rehabilitacija ideje vlade kot družbene institucije, ki ustvarja vrednote, večje priznavanje naše medsebojne odvisnosti in razumevanje, da je vlada le en del celotnega procesa družbene upravljanja – če ne drugega, povečale pomen javne vrednosti kot teoretičnega koncepta in praktičnega okvira za javno vodenje. Avtorji poglavij v tem zvezku iščejo načine, kako uporabiti ideje, povezane z javno vrednostjo, ne le za učinkovitejše reševanje problemov, ki se pojavljajo že dolgo, temveč tudi za reševanje povsem novih problemov, s katerimi se soočajo vlade, državljani in skupnosti. Načinov uporabe teh konceptov ne najdejo le, ko se osredotočajo na to, kako znotraj obstoječih organizacij ustvariti nove programe za reševanje novih problemov, in ne le, ko skušajo določeno vladno organizacijo v spreminjajočem se okolju preusmeriti v boljšo uporabo sredstev, ki jih ima ta organizacija, temveč tudi, ko iščejo boljši odziv celotnega sistema na družbeni problem, s katerim se zdaj ne ukvarja dobro nobena posamezna vladna organizacija. In najdejo načine, kako uporabiti koncepte javne vrednosti, da bi govorili o izboljšanju procesov javne razprave in mobilizacije skupnosti, ki so potrebni za ustvarjanje legitimnosti in podpore, potrebne za doseganje velikih družbenih rezultatov, pa tudi za mobilizacijo mrež zmogljivosti, ki so porazdeljene med številne organizacije in včasih milijone decentraliziranih posameznikov. Če kaj, se zdi, da so koncepti ustvarjanja javne vrednosti

v novem pogumnem svetu soodvisnosti in mrežnega upravljanja še pomembnejši, kot so bili v starem svetu velike vlade na eni ali majhne vlade na drugi strani.

Ena od najpomembnejših posledic zgornjih trendov, ki oblikujejo naša individualna in kolektivna življenja, je, da lahko veliko različnih posameznikov, ki stojijo na različnih družbenih platformah, prispeva k splošni kakovosti našega skupnega življenja. Državni uradniki seveda ostajajo ključnega pomena kot organizatorji skupnih prizadevanj, kot uporabniki javnih sredstev in kot sklicatelji javnih razprav o tem, kaj bi radi skupaj dosegli. V novem svetu upravljanja pa se jim pridružujejo tudi posamezniki iz prostovoljnega, neprofitnega sektorja in celo tisti iz komercialnega, profitnega sektorja. Vsak od njih lahko ponudi določene vrste javnega vodenja pri prepoznavanju in reševanju javnih problemov. Za to pa morajo sicer v teh vlogah razmišljati in delovati drugače. Koncepta ustvarjanja javne vrednosti in strateškega trikotnika jim dajeta nekaj koristnih smernic, kako v tem novem svetu razmišljati in delovati v teh vlogah:

- Koncept javne vrednosti je vodilo pri iskanju pogojev, ki jih je treba izboljšati, in problemov, ki jih je treba obravnavati, vendar ni nujno, da je za to odgovorna ena sama agencija.
- Koncept operativne zmogljivosti poudarja pomen ukrepov »partnerjev« in »soproizvajalcev« iz prostovoljnega in profitnega sektorja.
- Koncept pooblastila opozarja, da je politična mobilizacija bistvena za ustvarjanje družbenih okoliščin, v katerih se vladne obveznosti zdijo legitimne in vodijo k sprejemljivim spremembam v razmišljanju in vedenju v družbi.

Ideja, da bi morala politika pomagati javnosti pri razmisleku o tem, kaj bi morala storiti z vlado in drugimi javnimi sredstvi, postaja nujno vprašanje, saj državljani vse bolj ugotavljajo, da je sodobni politični diskurz brez vsebine in nepovezan z njihovimi ključnimi skrbmi. Čeprav so koncepti na splošno koristni, je vredno nameniti po-

sebno pozornost nekaterim, ki jih je treba dodatno razviti, da bi bili še posebej uporabni – prvič za vladne uradnike, ki delujejo v vlogi vladnih menedžerjev, in drugič za posameznike, ki želijo ponuditi vodenje z drugih platform v družbi.

Javna vrednost kot vodilni koncept za državne uradnike in druge javne voditelje

Pri razmišljanju o javni vrednosti kot ideji, ki naj bi usmerjala diagnoze, presoje in dejanja vladnih uradnikov (ne glede na to, ali gre za izvoljene, imenovane ali poklicne položaje), se zdi, da se pojavlja pet ključnih vprašanj.

- Ali in kako bi lahko politiko in upravo učinkoviteje povezali med seboj pri razvoju legitimnosti in podpore vladnim ukrepom?
- Kako bi bilo mogoče najbolje meriti in ocenjevati uspešnost vladnih agencij – torej kako bi lahko prepoznali ustvarjanje javne vrednosti, ko do nje pride?
- Kako najbolje analizirati proizvodne procese vlade in organizirati prispevke partnerjev in strank k vladi in javnim ciljem?
- Koliko prostora je za inovacije v javni upravi in kako ustvariti pogoje za spodbujanje večjih inovacij?
- Kaj lahko in kaj morajo storiti vladni voditelji in menedžerji, da bi pomagali ustvariti javnost, ki lahko razume svoje interese in deluje v skladu z njimi?

Povečanje legitimnosti s povezovanjem politike in uprave

Pri razumevanju, kaj lahko in kaj bi morali javni upravitelji storiti, da bi podprli in okrepiли legitimnost ter pooblastila za vladne odločitve in delovanje, je še veliko dela. Stara razprava o ločnici med oblikovanjem politik in upravljanjem se nadaljuje, tradicionalisti pa še naprej poudarjajo primat izvoljenih politikov pri opredeljevanju ciljev vlade in omejujejo poklicne javne usluž-

bence na iskanje učinkovitih sredstev za doseganje teh ciljev.

Vendar se zdi, da ta pristop ne upošteva globljega problema: namreč, da ima demokratična vlada primanjkljaj legitimnosti, ki ga je mogoče le delno odpraviti z zagotavljanjem, da ima izvoljena tedanja vlada potrebna pooblastila za izvajanje svojih politik. Morda bi k stari razpravi kaj dodali, če bi priznali, da je eden ključnih ciljev demokratične vlade (poleg oblikovanja politik in zagotavljanja storitev) poglobitev demokracije in čim večja legitimnost odločitev, ki jih sprejme vlada. Legitimnost teh odločitev ni odvisna le od imprimatur izvoljenega ali imenovanega vladnega uradnika, temveč tudi širše od tega, kako javnost sprejema sprejete odločitve in način njihovega sprejemanja (na primer ustreznost posvetovalnih postopkov, na podlagi katerih je bila odločitev sprejeta). V razpravi bi bilo treba dati prostor tudi ideji, da legitimnost politične odločitve ni odvisna le od postopka, v katerem je bila sprejeta, temveč tudi od njene zaznane zakonitosti in pravičnosti ter verjetnosti, da bo prinesla rezultate, ki so bili zanjo zahtevani.

Če je eden od ključnih ciljev izvoljenih, imenovanih in poklicnih javnih uslužbencev, ki si v vladi delijo izvršilno odgovornost, čim bolj povečati legitimnost in podporo javnosti vladnim odločitvam in ukrepom, potem bi bilo dobro, če bi posamezniki, ki zasedajo te položaje, o sebi razmišljali kot o ekipi, ki si skupaj prizadeva ustvariti določene rezultate javnih vrednot in pri čemer je legitimnost teh odločitev eden od njihovih skupnih ciljev. Navsezadnje vsak od njih v to nalogo vnaša različne prednosti. Izvoljeni politiki prinašajo pooblastila, ki izhajajo iz kandidature in zmage na volitvah. Politično imenovani svetovalci in vodstveni delavci prinašajo ne le tesne povezave z zmagovalci na volitvah, temveč (v idealnem primeru) tudi nekaj svojega pomembnega strokovnega znanja in izkušenj. Karierni javni uslužbenci in javni uslužbenci pa prinašajo tako podrobno poznavanje zakonov, ki usmerjajo delovanje vlade, kot tudi vsebinsko strokovno znanje

pri analizi in obravnavi določenih političnih problemov.

Če razpravo o relativnih pristojnostih izvoljenih politikov na eni strani in poklicnih javnih uslužbencev na drugi strani spremenimo v razpravo, ki se osredotoča na njihovo skupno odgovornost za pripravo in izvajanje političnih odločitev in vladnih dejavnosti, ki so legitime in podprte s kombinacijo političnega soglasja, zakonodaje in strokovnega znanja, potem potrebujemo teorije in prakse, ki lahko upoštevajo to novo realnost. K temu ne moremo prispevati z razmišljanjem in ravnanjem, kot da je volilna legitimnost edina vrsta legitimnosti, ki se uporablja, ko demokratična vlada sprejema javne odločitve; niti da je edini vir politične legitimnosti ocena posameznega politika, ki deluje ločeno od drugih virov nasvetov in ukrepov v celotnem sistemu upravljanja.

Pomembno je tudi opozoriti, da se z razvojem novih postopkov posvetovanja z državljani in uporabniki, ko si demokratične vlade prizadevajo poglobiti demokracijo in odpraviti vrzeli v legitimnosti, del političnega dela prenese z nacionalnih vlad na lokalne in skupnostne vlade in organizacije. Ko uradniki lokalnih oblasti (in vodje lokalnih partnerstev med agencijami javnega, zasebnega in prostovoljnega sektorja) prevzamejo odgovornost za organizacijo javnih razprav za legitimizacijo odločitev, ki jih sprejemajo, in razvijajo nove metode posvetovanja z državljani in skupinami uporabnikov, se uradniki v prvi liniji (mnogi od njih so javni uslužbenci) vključijo v posebno vrsto politike – politiko, kako uporabiti upravno presojo za doseganje ciljev, ki jih želijo doseči manjše, vendar bolj kontinuirano vključene politične skupnosti.

Staro ukvarjanje s pristojnostmi izvoljenih uradnikov nad poklicnimi javnimi uslužbenci ostaja pomembno, saj nas opominja, da moramo skrbeti za krepitev demokratične legitimnosti in odgovornosti vlade, da bi zagotovili, da postane »vlada ljudi, z ljudmi in za ljudi«. Toda možnosti za doseg tega cilja so veliko večje, če razumemo, da je proces zagotavljanja demo-

kratične legitimnosti odločitev lahko nekaj več kot le zagotavljanje, da imajo izvoljeni uradniki popolno in končno oblast nad vladnimi agencijami. Izvoljeni politiki sami vedo, da je to res, in redko ravnaajo tako, kot da bi imeli pooblastila, ki bi jim jih nekateri radi podelili. Še predobro se zavedajo, da je legitimnost težko doseči in da je zanjo potrebna zapletena mešanica širokega političnega posvetovanja, razumevanja prava in tehničnega znanja.

Koncept javne vrednosti in strateški trikotnik pomagata osmisлити te zapletene procese – ne le z usmerjanjem skupnih prizadevanj izvoljenih in imenovanih vladnih uradnikov na ustvarjanje rezultatov, ki jih javnost ceni, temveč tudi z usmerjanjem pozornosti na procese, ki ustvarjajo legitimnost in podporo za posebne cilje, ki jih vladni uradniki zasledujejo z uporabo vladnih pooblastil. V strateškem trikotniku je ustvarjanje vitalne javne sfere eden od pomembnih ciljev in sredstev javnih uslužbencev – ne glede na to, ali so izvoljeni, imenovani ali poklicni.

Priznavanje javne vrednosti: Merjenje uspešnosti vlade

Veliko dela bo treba opraviti tudi pri razvoju koncepta rezultatov javne vrednosti in uvajanju ukrepov uspešnosti, potrebnih za prepoznavanje, kdaj in koliko javne vrednosti ustvarjajo vlada in druge organizacije. Strateški trikotnik ponovno zagotavlja nekaj smernic o tem, kako je treba opraviti to delo. Odločitev, da se »ustvarjanju javne vrednosti« v strateškem trikotniku nameni prednostno mesto, kaže na ključni pomen jasnega opisa vrednosti, ki naj bi jo ustvarila določena vladna organizacija ali program. Niti družba niti vladni menedžerji ne morejo biti prepričani, da gredo v pravo smer, če ni opredeljena strateška usmeritev ali rezultati. Prav tako ni mogoče ustvariti pogojev, potrebnih za nenehno izboljševanje, če ni načina za merjenje postopnih izboljšav. Vladne organizacije torej ne morejo delovati racionalno in načrtno brez koncepta javne vrednosti, ki jo želijo ustvariti, in brez nači-

na merjenja stopnje uspešnosti pri njenem ustvarjanju. Vendar obstajajo filozofske, tehnične in politične ovire za razvoj uporabnih meril javne vrednosti.

Filozofska težava se pojavi, ker je vprašanje, kaj je javna vrednost, v svojem bistvu normativno vprašanje. Tisti, ki poskušajo odgovoriti na vprašanje javne vrednosti, morajo upoštevati in se odzvati na utilitarni idejo, da je družbena blaginja sestavljena iz ničesar drugega kot maksimizacije posameznikovih želja. Upoštevati morajo bolj družbeno usmerjeno, a še vedno utilitarni idejo, da je javna vrednost sestavljena iz doseganja nekaterih kolektivno opredeljenih družbenih rezultatov. Prav tako morajo razmisliti, kje in kako se deontološke ideje, kot so človekove pravice posameznika, socialna pravičnost in poštenost pri delovanju vlade, vključujejo v njihovo pojmovanje javne vrednosti kot celote. Ko kot državljani ali javni uslužbenci razmišljamo o teh vprašanjih o vrednosti, vstopamo na področje politične filozofije – sodelujemo v razpravi o dobrem in pravičnem.

Tehnični problem nastane, ker morajo biti tisti, ki so zadolženi za ustvarjanje in merjenje javne vrednosti, sposobni zgraditi zanesljiv most od filozofskega koncepta vrednosti do empirično opazljive realnosti. Če želijo govoriti o tem, v kolikšni meri politika zadovoljuje posameznikove vrednote, potrebe in želje, morajo imeti način, kako to zadovoljstvo izmeriti. Če želijo govoriti o tem, v kolikšni meri javna politika dosega zelene družbene rezultate, morajo znati poimenovati rezultate, ki jih družba ceni, in najti način merjenja stopnje, do katere so bili doseženi. Če želijo državljani in javni uslužbenci govoriti o tem, v kolikšni meri politika spodbuja pravičnost ali v kolikšni meri politika pravično porazdeljuje koristi in bremena med prebivalstvo, morajo biti sposobni navesti operativno in konceptualno opredelitev pravičnosti in poštenosti. V vsakem primeru je treba izdelati in preizkusiti posebne instrumente za merjenje napredka pri doseganju abstraktnih konceptov, ki opredeljujejo javno vrednost. Ukrepi morajo biti tesno usklajeni s konceptom, delovati

dosledno skozi čas ter omogočati učinkovito in poceni zbiranje podatkov.

V zgoraj opisanih filozofskih in tehničnih izzivih se je zlahka izgubiti v prizadevanju za oblikovanje preprostega objektivnega ideala, ki bi za organizacije javnega sektorja opravil to, kar finančni ukrepi opravljajo za organizacije zasebnega sektorja. Vendar obstaja nevarnost, da se osredotočimo samo na vprašanje javne vrednosti, neodvisno od vzporednih vprašanj o legitimnosti in podpori ter operativni zmogljivosti. Veliko večja nevarnost pa je, da razmišljanje o javni vrednosti zgolj kot abstraktnem filozofskem in tehničnem konceptu zapeljuje k razmišljanju, da je javna vrednost absolutna, da se o njej lahko enkrat za vselej odloči in da obstaja neodvisno od javne razprave ali organizacijskih izkušenj. Če bi ga obravnavali sami, bi lahko naredili veliko napako, če bi mislili, da je problem merjenja javne vrednosti samo filozofski in tehnični, ne pa tudi politični in upravljavski.

Strateški trikotnik zavestno in odločno povezuje koncept javne vrednosti z idejo politične legitimnosti in pooblastila na eni strani ter z idejo operativne zmogljivosti na drugi. Okvir vztraja, da lahko ideja javne vrednosti živi nekoliko ločeno od ideje politične legitimnosti in v delni napetosti z njo. Ustvarja področje, v katerem je mogoče ponuditi nove koncepte¹⁰ javne vrednosti, ki izpodbijajo stare, in preveriti slabosti političnih procesov, zaradi katerih so nekatere pomembne javne vrednote in interesi zanemarjeni. Vendar pa zadovoljivega koncepta javne vrednosti ni mogoče v celoti ločiti od demokratičnega političnega procesa, ki določenemu konceptu javne vrednosti podeljuje legitimnost.

Naše pojmovanje javne vrednosti torej ne sme biti samo samostojno kot filozofski ideal (konkretiziran in praktično uporaben s tehnično konstrukcijo merilnega sistema), temveč mora biti tesno povezano z neurejenim in dinamičnim svetom konkurenčnih in spreminjajočih se političnih teženj na eni strani ter organizacijskih dejavnosti in proizvodnje na drugi strani. Te povezave so med glavnimi prednostmi uporabe strateškega

trikotnika kot vodila za menedžersko razmišljanje in delovanje.

Koprodukcija s partnerji in strankami

Medtem ko se je večina polemik o javni vrednosti osredotočila na to, ali in kako naj različni javni upravljavci sodelujejo v političnih procesih, ki opredeljujejo javno vrednost, je teorija javne vrednosti prispevala tudi k nekaterim radikalnim trditvam o temeljnih proizvodnih procesih vlade. Ena od najpomembnejših je, da je uspešno doseganje družbeno želenih rezultatov pogosto odvisno od aktivne pomoči akterjev in deležnikov, ki delujejo zunaj meja vladnih agencij – da je javna vrednost običajno »soustvarjena«. Uspeh šol je pogosto odvisen od prispevkov staršev. Uspeh policijskih oddelkov je včasih odvisen od skupin sosedskih straž. Uspeh sistemov ravnanja s trdnimi odpadki je odvisen od prostovoljnega delovanja tisočih domačih reciklirancev. In tako naprej.

Vlogo, ki bi jo lahko imela koprodukcija pri doseganju družbeno želenih rezultatov, je sprva napovedalo oddajanje nekaterih vladnih storitev zasebnim profitnim in neprofitnim agencijam. Zamisel, da vladi ni treba nujno neposredno proizvajati vsega, kar je odobrila ali financirala, je dala vladi možnost, da se obrne na zasebni in/ali prostovoljni sektor in uporabi njegove zmogljivosti, če se je zdelo, da lahko z njimi bolje doseže zelene cilje z nižjimi stroški. Povečala je tudi pomen funkcije sklepanja pogodb v vladi, zaradi česar so vodje vladnih javnih naročil postali pomembnejši pri vodstvenih nalogah. Za uspeh teh menedžerjev pa je bila ključna njihova sposobnost opredelitve in prepoznavanja javne vrednosti. Šele ko so tisti, ki upravljajo javna sredstva, lahko natančno in objektivno opredelili, kaj želijo kupiti (vključno s težko merljivimi dejavniki, kot so kakovost, kultura in poštenost), je bilo mogoče sistem upravljanja naročil pripraviti do tega, da je prinesel rezultate javne vrednosti.

Poleg razmeroma ozke zamisli, da bi lahko vlada del svojega dela oddala v izvajanje po pogodbi, je pomembnejša in

bolj subtilna ugotovitev, da praktično vse družbene rezultate, za katere si prizadeva vlada, vsaj deloma soustvarjajo akterji, ki jih vladne agencije ne plačujejo ali neposredno nadzirajo, da bi te rezultate ustvarili. Uspešnost šol se lahko delno izboljša z močno družbenokulturno podporo za višjo stopnjo izobrazbe. Delovanje policije lahko izboljšajo skupnosti, ki so pripravljene podpreti policijo pri njenih prizadevanjih za preprečevanje in nadzor kriminala ter zmanjšanje strahu. In tako naprej. Uspeh vlade je torej v veliki meri odvisen od podporne (in zahtevne) državljanske in politične kulture, ki lahko s svojo težo podpre prizadevanja vlade za doseganje zelenih družbenih rezultatov.

Ta ugotovitev o odvisnosti vladne organizacije od prispevkov partnerjev in soustvarjalcev za javne menedžerje odpira več pomembnih praktičnih vprašanj. Prvo je, koliko časa in truda bi morali porabiti za poskuse mobilizacije in uporabe latentnih zmogljivosti potencialnih partnerjev v primerjavi z izboljšanjem delovanja organizacij, ki jih neposredno nadzorujejo. Morda bi lahko na primer šolski nadzornik bolj povečal dosežke učencev s krepitvijo povezav s starši kot z nadzorom nad delovanjem šol?

Drugo vprašanje je, ali in kako bi lahko operativni vodje prilagodili delovanje organizacij, ki jih vodijo, da bi vzpostavili in okrepili delovne odnose s potencialno pomembnimi partnerji. Na primer, policijski komisar bi lahko paradoksalno izboljšal uspešnost policijskega oddelka, ki ga vodi, tako da bi več časa namenil odzivanju na zahteve državljanov po različnih vrstah nujnih storitev v upanju, da bo vzpostavil močnejše delovne odnose s skupnostmi, kar bi se pozneje obrestovalo, ko bi policija potrebovala posameznike za prijavo hudih kaznivih dejanj in priče na sodišču.

Tretje vprašanje je, v kolikšni meri so si javni upravitelji lahko privoščili prilagoditi svoje metode in cilje, da bi izkoristili posebne interese in/ali posebne zmožnosti partnerskih organizacij. Morda bi lahko upravitelj, ki je zadolžen za iskanje več rejniških domov za otroke, izkoristil mreže verskih

organizacij ali organizacij v skupnosti, ki so v tesnem stiku s potencialnimi rejniki, če bi svoje birokratske postopke prilagodil metodam, ki jih te organizacije želijo uporabiti za pridobivanje in podporo nove skupine rejnikov?

Četrto vprašanje je, kako naj se državni upravitelji odzovejo na dejstvo, da so zasebne in prostovoljne zmogljivosti, ki so tako pomembne za njihov uspeh pri soustvarjanju zelenih družbenih rezultatov, v družbi neenakomerno porazdeljene. Nekatere soseske imajo več ali bolje usklajenih zmogljivosti za podporo vladnim dejavnostim kot druge. Posledično se morajo vladni menedžerji odločiti, ali bodo nadomestili slabosti šibkejših skupnosti, da bi si prizadevali za večjo enakost ponudbe, ali pa bodo izkoristili prednosti čudnih skupnosti, da bi dosegli največji skupni donos za svoja prizadevanja, za ceno povečanja neenakosti med skupnostmi.

S tem povezano vprašanje je, ali naj sprejmejo okoliško civilno in politično kulturo takšno, kot jo najdejo, ali pa naj v prizadevanju za večjo legitimnost in boljšo javno vrednost poiščejo metode za izzivanje in vključevanje civilne kulture v skupna prizadevanja za opredelitev in doseganje družbenih rezultatov. Ne le zasebne in prostovoljne organizacije, ki delujejo kot soustvarjalci javne vrednosti, pri soustvarjanju javne vrednosti so bistvenega pomena tudi stranke vladnih organizacij in tisti, ki stojijo ob vladnih organizacijah in poskušajo vplivati na vedenje strank na načine, ki so tesno usklajeni z vladnimi cilji. To vsekakor velja, kadar se storitve, kot je zdravljenje odvisnosti od drog ali usposabljanje za delo, zagotavljajo posameznikom na javne stroške, vsaj delno v upanju, da bodo te storitve posameznikom pomagale spremeniti njihovo življenje in s tem izboljšati splošno kakovost življenja v družbi. Rezultati teh programov, ki imajo javno vrednost, so v veliki meri odvisni od tega, ali se stranke premaknejo v smer, v katero jih želijo pripeljati storitve.

Stranke imajo ključno vlogo pri »soustvarjanju« ne glede na to, ali sprejemajo javne storitve ali javne obveznosti. Ko vladna

agencija pritiska na posameznike, naj plačujejo davke, reciklirajo pločevinke in steklenice, shujšajo ali uporabljajo kondome, je njen uspeh na koncu odvisen od tega, ali milijoni posameznikov sprejmejo obveznost in opravijo svojo dolžnost. Nekatera takšna srečanja z obveznostmi so neposredna, saj vladni predstavniki kaznujejo posameznike zaradi neizpolnjevanja obveznosti, druga pa so bolj posredna – zanašajo se na kampanje obveščanja javnosti ali politične mobilizacije, ki posameznike opozarjajo na njihove obveznosti ter spodbujajo spremembe v razmišljanju in vedenju. Več javnih služb raziskuje tovrstno soustvarjanje z odprtokodnimi inovacijami, pri katerih uporabniki prispevajo svoje znanje in želje k oblikovanju, proizvodnji in spremljanju storitev (na primer programi Nacionalne zdravstvene službe Združenega kraljestva za vključevanje bolnikov in javnosti).

Inovacije v programih in institucionalni zasnovi

Poudarek, ki ga teorija javne vrednosti daje inovacijam (kaj so, kako nastajajo, kdo jih uvaja, kdo jih legitimira in ocenjuje ter pod kakšnimi pogoji prispevajo k izboljšanju javnih storitev in povečanju javne vrednosti ali jih zmanjšujejo), se zdi za prihodnost še pomembnejši kot v preteklosti. (Glej Hartleyjevo 10. poglavje.) Ustvarjanje javne vrednosti je bilo napisano v času, ko se je na splošno domnevalo, da vlada deluje v precej preprostem, stabilnem in homogenem okolju – tako v smislu menedžerskega »okolja nalog« kot političnega »okolja pooblastil«. Če je bilo področje delovanja vlade določeno in naloge, ki jih je bilo treba opraviti, dobro znane, potem ni bilo veliko potrebe ali prostora za inovacije. V tem kontekstu se je nekaterim tradicionalistom zdelo sumljivo, da so zasluge za ustvarjanje javne vrednosti namenjene inovativni domišljiji javnih uslužbencev, ki ustvarjajo vrednost.

Vendar so se od leta 1995 te predpostavke o političnem okolju in okolju nalog, v katerem deluje javna uprava, dramatično spremenile. Globoke spremembe v ekolo-

škem, političnem, gospodarskem in družbenem kontekstu so temeljito spremenile vloge vlade in pomene javnih storitev. Ne moremo več domnevati, da so naloge vladnih agencij jasne, preproste, homogene ali statične. Tisti, ki nadzirajo javne šole, niso več zadovoljni z univerzalno rešitvijo za zelo raznoliko populacijo učencev. Policijske uprave zdaj iščejo pristope za reševanje problemov, ki so namenjeni tako napovedovanju in preprečevanju kot tudi odzivanju na kazniva dejanja. Sodišča so razvila specializirane prostore za reševanje problemov, da bi obravnavala zapletena vprašanja, kot so nasilje v družini ter zloraba in zanemarjanje otrok.

Naloge niso le zapletene in heterogene, ampak se sčasoma spreminja tudi njihov splošni značaj. Pojavljajo se novi problemi, kot so vključevanje novih priseljencev v šole ali iskanje najboljših načinov za vključevanje lokalnih skupnosti v prizadevanja za preprečevanje streljanja v šolah ali terorističnih napadov. Relativna pomembnost različnih vrst nalog se sčasoma spreminja, tako da problemi, ki so bili nekoč manj pomembni, postanejo pomembni in obratno. Za odzivanje na raznolikost in spremenljivost okolja nalog so potrebne inovacije.

Izkušnje so pokazale, da je tudi politično okolje, v katerem se izdajajo dovoljenja, zelo zapleteno, heterogeno in dinamično – in zagotovo ni omejeno na formalne cikle tri- ali štiriletnih volitev. Politično okolje, v katerem se izdajajo dovoljenja, sestavlja veliko različnih akterjev, od katerih ima vsak svoje interese, prednostne naloge in vrednote ter vsak svojo platformo, ki jo lahko uporabi pri podajanju zahtev glede delovanja vlade. Raznolikost glasov, ki jih zahtevajo, izvoljeni uradniki le delno nadzorujejo, saj se trudijo obdržati vladajočo koalicijo skupaj. Velik del teh glasov ostaja nenadzorovan in se preliva iz političnih kanalov, ki jih izvoljeni politiki skušajo omejiti.

Da bi se s tem spoprijele, so številne vlade odprle nove politične kanale z vzpostavitvijo močnejših vlog za partnerje in zainteresirane strani ali z razvojem novih postopkov za posvetovanje ali sodelovanje z uporabniki in lokalnimi skupnostmi. Zaradi vsega tega se

heterogenost zahtev, ki jih imajo vladni menedžerji, prej povečuje kot zmanjšuje, zato iščejo načine, kako prilagoditi svoje delovanje novim političnim in javnim težnjam.

Ker se morajo javni vodje – izvoljeni, imenovani in poklicni – odzivati na ta raznolika in hitro spreminjajoča se okolja, morajo povečati obseg in hitrost inovacij. Nekatere od teh inovacij so v obliki, ki jo poznajo zasebna podjetja – inovacije izdelkov in storitev, namenjenih zadovoljevanju novih potreb in zahtev ali reševanju novih problemov; ali inovacije proizvodnih procesov, ki vodstvenim delavcem v državni upravi omogočajo doseganje višjih ravni uspešnosti ob nižjih stroških. Veliko inovacij pa je v obliki spremenjenih institucionalnih ureditev, ki prerazporejajo pravice in odgovornosti glede na določene družbene pogoje ter način organizacije, financiranja in upravljanja skupnih prizadevanj za reševanje družbeno opredeljenih problemov. Dejansko gre za inovacije v ureditvi upravljanja in ne v delovanju države.

Številne od teh novih ureditev upravljanja so v obliki partnerstev med javnim, zasebnim in tretjim sektorjem, v katerih vlada ni vedno prevladujoči partner, ki določa cilje in nato s svojimi pooblastili ali denarjem pritegne druge k opravljanju dela. Civilni ali zasebni akterji vse pogosteje prevzemajo pobudo za opozarjanje na javne probleme in ukrepanje v zvezi z njimi ter za partnerja pritegnejo tudi vlado. Prav tako pogosto se vlada, ki nima znanja, pristojnosti, denarja ali legitimnosti, da bi sama dosegla svoje cilje, obrne na zasebne in neprofitne akterje po pomoč in praktično podporo. V zameno za pomoč lahko ti akterji zahtevajo posebno »partnersko« vlogo pri soodločanju in soustvarjanju ustreznih ciljev in najboljših sredstev, ki naj bi jih vlada uporabila pri doseganju teh ciljev.

Če je povpraševanje po inovacijah veliko in če inovacije niso le inovacije proizvodov in procesov, temveč tudi inovacije v ureditvi upravljanja, postane vprašanje, kdo lahko sproži in uzakoni inovacije, pomembno vprašanje za vlado. V preteklosti je bil implicitni odgovor, da vlada ne bi smela veliko

inovirati, če pa že, bi morale biti inovacije odobrene na volitvah ali s strani izvoljenih uradnikov, in sicer le na pobudo vlade, ne pa kot odziv na cilje in ambicije drugih družbenih akterjev. Vendar lahko takšen sistem povzroči prepočasno prilagajanje in/ali preveč omejene inovacije za obdobje povečane kompleksnosti in hitrih sprememb. In morda ne bo izkoristil znanja tistih, ki so v prvih vrstah javnih organizacij, in tistih družbenih akterjev, ki so v stiku z družbenimi razmerami, o katerih vlada morda ne ve, ali tistih, ki imajo zamisli o tem, kako se spopasti s problemi, ki jih vlada še ni v celoti upoštevala.

V tem kontekstu nekatere javne organizacije decentralizirajo pooblastila za inovacije na prvo linijo, kjer proizvajalci in uporabniki (»pro-sumers«) poznajo probleme iz prve roke in lahko skupaj oblikujejo inovativne rešitve ali izboljšave. V nekaterih primerih to vključuje tudi navezovanje stikov s tistimi zunaj meja vladnih organizacij, za katere se zdi, da lahko nekaj prispevajo k reševanju družbenih problemov, ki so ali niso bili dodeljeni vladi.

Javni poziv k obstoju: upravna politika in posvetovanje s skupnostjo

Najpomembnejši prispevek teorije javnih vrednot v prihodnosti bo morda njen potencial, da preusmeri pozornost na ključno vlogo, ki jo lahko imata demokratična politika in javno upravljanje pri oblikovanju občutka skupnostne identitete in javnega namena (Glej Beningtonovo 2. poglavje.) V konceptu javne vrednosti je implicitno vključena ideja, da obstaja javnost (kolektiv, sestavljen iz posameznih državljanov), ki je lahko zanesljiv razsodnik javne vrednosti. Osrednje vprašanje teorije javne vrednosti je, kako je mogoče takšno javnost ustvariti – javnost, ki lahko izrazi vrednost, ki jo želi ustvariti s sredstvi, ki jih je predala svoji vladi. Ta javnost se razlikuje od zgolj skupka interesov posameznih strank ali potrošnikov in celo od volivcev, ki so izrazili svoja stališča na zadnjih volitvah. Gre

za širšo in aktivnejšo javnost, ki ji je pomembno, kako se družba in gospodarstvo razvijata, katere vrednote so podlaga za njeno kulturo, kako se krepi civilna družba, kako vlada uporablja javna sredstva in kako vlada odgovarja za svoje delovanje pri doseganju teh širših družbenih ciljev.

Ustvarjanje javnosti, ki lahko jasno izrazi vrednote, ki jih želi spodbujati v svoji družbi in kulturi, cilje, za katere želi, da si prizadeva njena vlada, in vrednote, ki bi se morale odražati v načinu delovanja vlade, je zato osrednja naloga uspešnega javnega vodenja in upravljanja – tako v normativnem kot v praktičnem smislu.

Normativno je v središču, saj lahko le jasno izražena in angažirana javnost deluje kot ustrezen razsodnik javnih vrednot. Praktično je v središču, saj lahko voditelji in upravljalci pričakujejo, da bodo dosegli svoje cilje le, če bodo uživali legitimnost in podporo, ki izhaja iz tega, da imajo za sabo takšno javnost. Le če imajo to legitimnost in podporo, lahko računajo na stalen dotok javnega denarja in pooblastil za opravljanje svojega dela. Šele ko imajo legitimnost in podporo, se lahko obrnejo na partnerje in koproducente, da jim pomagajo pri doseganju javnih ciljev. Šele ko imajo legitimnost in podporo, lahko prenesejo težo pričakovanj družbe na stranke, ki od njih prejemajo storitve in obveznosti. In šele ko imajo oni in njihovi programi legitimnost in podporo, lahko mobilizirajo mreže državljanov za soustvarjanje javne vrednosti. V tem smislu je pridobivanje javnosti za zagotavljanje legitimnosti in podpore posebnemu pojmovanju javne vrednosti v moralnem in praktičnem središču ustvarjanja javne vrednosti.

John Dewey je v svoji izjemni knjigi *The Public and Its Problems* (Dewey, 1927) trdil, da je izziv, s katerim se soočajo demokratične družbe, ko se odločijo uporabiti vladna pooblastila za ukrepanje v zvezi s problemom, kako »priklicati javnost, ki lahko razume in deluje v skladu s svojimi interesi«. Ta zamisel je prepričljiva, ker predlaga, da javnost v družbi ne obstaja naravno; treba jo je ustvariti, priklicati v obstoj. Poleg tega je izziv, da se javnost priključuje v življenje na način, ki ji

omogoča, da razmišlja in deluje kot kolektivni subjekt, ki priznava raznolikost svojih posameznih članov, vendar si prizadeva, da bi v vsakem posamezniku v skupini zgradil nekakšno empatijo in občutek celotnega soodvisnega sistema ter njegovih posameznih sestavnih delov. To vsakega posameznika spodbuja, da se nekoliko dvigne nad svoj konkretni položaj in od vlade zahteva tisto, kar je dragoceno ne le zanj v njegovi posebni vlogi, temveč tudi za tiste, ki imajo drugačne interese, in za uresničevanje skupne ideje o dobri in pravični družbi.

V tem pogledu Dewey govori o idealu javnosti, ki je podoben idealom, ki so jih nekoč imeli Grki (vsaj po mnenju Hannah Arendt). Blizu je tudi ideji Johna Rawlsa, da bi javnost morali sestavljati posamezniki, ki pri sprejemanju odločitev o tem, kaj bi bilo dobro ali pravično za vse, delujejo izza »tančice nevednosti«. Rawlsovi idealni državljani ne vedo, kakšen poseben položaj bodo zasedli v družbi, zato ne morejo dajati prednosti svojim individualnim interesom v okviru kolektivnih odločitev. Nobeden od teh antičnih ali sodobnih filozofov ni mislil, da lahko rutinsko in zanesljivo ustvarimo idealno javnost. Vsi pa so razumeli, da je kakovost demokracije v veliki meri odvisna od tega, kako dobro se lahko približamo temu idealu.

Eden od glavnih izzivov, s katerimi se sooča teorija javnih vrednot, je to normativno in praktično vprašanje, kako lahko tisti, ki imajo v vladah izvršilno oblast, pomagajo pri oblikovanju javnosti, ki lahko razume in deluje v skladu s svojimi interesi. Zdi se jasno, da tega ne moremo storiti naenkrat in za vedno. To bo treba storiti večkrat za vsako od različnih vprašanj, nekaterih velikih, drugih majhnih, nekaterih vsebinsko pomembnih, drugih bolj simbolično pomembnih. In prav tu bodo verjetno nastale nekatere najpomembnejše inovacije v javnem vodenju in upravljanju: pri izumljanju izboljšanih načinov aktivnega vključevanja javnosti v razprave o tem, kaj je javna vrednost in kako bi jo bilo mogoče najbolje ustvariti.

Državljani, politični teoretiki ter javni voditelji in menedžerji se morajo spopas-

ti z izzivom, kako sta lahko demokratična politika in demokratično upravljanje del transformativnega procesa, v katerem se posamezniki začnejo zavedati tudi sebe kot državljanov, ko se srečujejo z drugimi posamezniki ter resno jemljejo interese in skrbi drug drugega. Glavni izziv, s katerim se soočajo vlade v razvitih državah, je morda vključevanje posameznikov na način, ki jih bo spodbudil, da bodo razmišljali in delovali kot državljanji. Če se bodo vlade spopadle s tem izzivom, bodo pridobile tako smernice, potrebne za opredelitev javne vrednosti, kot tudi pomembnega partnerja pri njenem ustvarjanju.

Zaključek

Prihodnost javne vrednosti je svetla. Svetla je iz istega razloga kot sanje o demokraciji, ki so bile vedno svetilnik za človeške družbe. Zamisel o ustvarjanju javne vrednosti poziva posameznike, naj si prizadevajo za dobro in prav ter to počnejo ob upoštevanju načel demokratičnega upravljanja – naj uporabijo svoje sposobnosti, da storijo vse,

kar je v njihovi moči, za razumevanje in uresničevanje dragocenega javnega namena v svetu. Specifične ideje in diagnostični okviri so manj pomembni kot poziv, naj se človek uporabi pri ustvarjanju javne vrednosti. Šele ko bodo posamezniki upoštevali ta poziv, prisluhnili pobudam drugih in se nanje odzvali ter se naučili, kako skupaj razmišljati in ne le izmenjavati blaga in storitev, bomo ugotovili, kako ustvarjati javno vrednost bolj zanesljivo, spretno in spoštljivo. Verjamemo, da je ta knjiga prispevala k temu cilju.

REFERENCE

- Arendt, H. 1958. *The Human Condition*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dewey, J. 1927. *The Public and its Problems*. New York: Henry Holt.
- Levi-Strauss, C. 1967. *The Savage Mind*. Chicago: The University of Chicago Press.