

Dihotomija politika/administracija: poizkus razvojne tipologije

Ko razmišljamo o vladi, se neizogibno postavlja vprašanje, *kdo vlada*. Socialni znanstveniki razpravljajo o možnostih za prevlado političnih elit, družbenih razredov in posebnih interesov. V sodobnih političnih demokracijah lahko to vprašanje zastavimo tudi z vidika potencialnega konflikta med politično eksekutivo in poklicnimi uslužbenci v administraciji (upravi) glede javnih zadev, tj. public policy.¹ Mnogi politiki – ali izvoljeni člani kabineta ali imenovani uradniki, kot npr. v ZDA – vstopajo v vlado (in njene organe) z mislijo, da bodo in da morajo izpeljati pomembne policy odločitve glede na položaj in odgovornost, ki jo imajo v vladi. Vendar pa mnogi kmalu spoznajo, da so njihovo oblast »uzurpirali« stalni uradniki v javni upravi (službah).

Seveda pa je takšna očitna »uzurpacija« zelo redko zavesten poskus sabotaže politik ali programov. Prej gre za rezultat izurjenosti, spretnosti in vrednot, ki jih je stalno osebje doseglo z leti službovanja in vzgajanja ter izpopolnjevanja. Prepričani so lahko – in po navadi tudi so – da bolje razumejo probleme in možne rešitve na posameznih področjih odločanja o politikah kot pa nekakšni politični novinci. Kakor koli že in iz kakršnih koli razlogov politiki po navadi želijo vzpostaviti nadzor nad stalnim osebjem in doseči nadzor nad politikami. Naš namen je ugotoviti, kako se vzpostavljajo odnosi med politiko in administracijo (upravo) in do kakšnih sprememb je prišlo v teh odnosih v sodobnem svetu.

Hkrati je ta problematika zelo pomembna tudi za t. i. nove postsocialistične države, kjer sta pravni sistem in uprava – kot ključna urejevalna mehanizma – obremenjena s pričakovanji, ki jih vsaj kratkoročno enostavno ni mogoče uresničiti.² Po eni strani se od njiju zahteva, da sta v teh nemirnih časih ključna dejavnika družbene stabilnosti, po drugi strani pa, da s svojim dinamičnim delovanjem spodbujata zaželene družbene spremembe. Vzpostaviti pravo ravnotežje med stabilnostjo in spremembami v preobrazbi »postkomunističnih preddemokracij« je izjemno zapletena naloga, odnosi med izvršno oblastjo in upravo pa – poleg odnosov izvršne oblasti s parlamentom – ena pomembnejših, čeprav zapostavljenih in zanemarjenih, determinant. *Naraščanje administrativne države in oblikovanje demokratične politične ureditve* lahko povzročita močne napetosti tudi pri izvajanju vladne avtoritete. S tega vidika se zdi koristno razviti tipologijo odnosov med »birokrati« in »politikami«, tako kot so se vzpostavljali v zgodovini in kot jih je

* mag. Marjan Brezovšek, raziskovalec na FDV.

¹ P. B. Guy, *The Relationship Between Civil Servants and Political Executives: A Preliminary Comparative Examination*, v: Jan-Erik Lane (ed), *Bureaucracy and Public Choice*, London, Sage, 1987.

² V delovanju uprave je tako čutili podedovano neučinkovitost in neekonomičnost upravnega aparata ter dvome o zaposlenih v upravi kot eksponentih starega režima. Spremembe v upravi, vključno s kadrovske, so nujne, toda obdobje, v katerem se spreminja uprava, je nujno tudi obdobje njene nestabilnosti, tako da se vsaj začasno zmanjšuje njena sposobnost, da bi bila glavno oporišče družbene stabilnosti. Konceptualno je jasno, da mora uprava postati strokovna, racionalna in politično odgovorna ter da je pretekli sistem kadrovske selekcije in promocije, ki je bil zasnovan na politični lojalnosti vodilni garnituri monopolne stranke, treba zamenjati z merili strokovnih sposobnosti in rezultatov, vendar je uresničevanje takšnega programa nujno proces, in to na žalost dolgotrajen.

potrevala intelektualna zgodovina javne uprave. Najbolj se bomo seveda osredotočili na zadnji, močno špekulativni in zato tudi protislovni model, tj. tako imenovani čisti hibrid, ki povezuje oba svetova politike in administracije.

Nekatere strukturne in zgodovinske determinante odnosov med politiko in administracijo

Oblikovanje političnega vodstva

Vse vlade so postavljene pred dve veliki in močno različni zahtevi: zagotoviti učinkovito administracijo (upravo) in nujnostjo držati se določene politične usmeritve. Kako sta ti dve zahtevi izpolnjeni in sestavljeni, pa opredeljuje in določa tudi rezultat v obliki različnih vlad.³ V Zahodni Evropi je (bila) tako favorizirana naslednja rešitev s sorodnim vzorcem, po katerem parlament daje politične usmeritve, »ustavna birokracija« (administracija) pa zagotavlja njihovo učinkovito izvajanje. Parlamentarni sistem tako predpostavlja kabinetni sistem vlade, kar pomeni splošno politično vodstvo; hkrati pa vzpostavlja številne specializirane vodstvene položaje, prav tako politične narave, na podlagi široke vrste ministrskih imenovanj.⁴ Načelo kolektivne in individualne ministrske odgovornosti vključuje obe obliki političnega vodstva; medtem ko sta analitično in pogosto tudi v praksi različni, pa jih izvaja ista skupina strankarskih politikov na oblasti.

Alternativna, tj. neparlamentarna oblika, temelji samo na splošnem političnem vodstvu in v tem primeru lahko pridejo voditelji na oblast z demokratičnimi sredstvi ali pa brez njih. Predsednik ZDA opravlja vse splošne vodstvene funkcije sam; vodje različnih ministrstev (državni sekretarji), ki jih on nominira, so odgovorni njemu, jih ne rekrutira kongres, njihov položaj v predsedniškem kabinetu pa je samo posvetovalen.⁵ General Franco, španski caudillo, je bil edini vir politične avtoritete, njegovi ministri so bili nepolitični tehokrati ob vojaških oficirjih in so bili odgovorni samo njemu. V nekdanji Sovjetski zvezi je bil prezidium komunistične partije trajno kolektivno vodstvo – čeprav ga je lahko uzurpiral en človek – medtem ko ministrski svet ni imel dejansko nobene kolektivne funkcije in so imeli posamezni ministri samo tehnične pristojnosti. Na različne načine vsi trije tipi vlade zagotavljajo veliko koncentracijo političnega vodenja v primerjavi s parlamentarnim sistemom in nobeden ne omogoča kolektivne ali individualne odgovornosti skupščinskemu telesu.

Evolucija splošnih in specializiranih političnih funkcij v parlamentarnem sistemu je rezultirala v širokem krogu vodilnih vlog, ki premoščajo in povezujejo administrativni sistem in ta struktura je pripeljala do nujnosti opredelitve razmejitvene črte med političnim nadzorom in izvršno administracijo.⁶ Toda v praksi je ta delitev zamegljena. Ostre dihotomije med javnimi uslužbenci (uradniki) in (političnimi) ministri ni vedno lahko potegniti. To je še posebej vidno pri imenovanju »tehokratskih« osebnosti za ministre. Znana je tudi praksa iskanja ključnih mest v ustreznih ministrstvih za vrhunske javne uslužbence, poznane po simpatiziranju

³ J. Blondel, *The Organization of Government: A Comparative Analysis of Governmental Structures*, London, Sage Publications, 1982.

⁴ R. A. Chapman, *Leadership in the British Civil Service*, London, Croom Helm, 1984.

⁵ B. A. Rockman, *The Leadership Question: The Presidency and the American System*, New York, Praeger, 1984.

⁶ C. Campbell, *Governments Under Stress: Political Executives and Key Bureaucrats in Washington*, London and Ottawa, Toronto, University of Toronto Press, 1983.

s prihajajočo vlado, ali pa vključevanje ljudi, ki so bili popolnoma zunaj javne uprave, da prevzamejo položaje v ministrstvih in delajo ob stalnih uslužbencih. Celo tisti, ki obravnavajo javno upravo kot politično nevtralno, bi morali kljub temu videti njene funkcije pri zagotavljanju *kontinuitete države* in včasih takšna vloga predpostavlja tudi temeljno politično pristojnost.⁷ Razlikovanje med politiko in »čisto« administracijo se tako v praksi pogosto razblini. Notranja povezanost med političnim vodenjem in visoko administracijo pomeni, da obstaja stalna *izmenjava* med obema, problem vseh vlad pa je, da obdržijo trden prijem na političnih vajejih.

K problemu zagotavljanja političnega prvenstva nad administracijo se je v praksi razvil uporaben pristop, ki je dobil v teoriji ime – »*vzporedna hierarhija*«. ⁸ Ta vključuje oblikovanje druge birokratske hierarhije izključno kot servis političnih vodij, tako da ti lahko nadzorujejo dejavnosti administracije, v skrajnem primeru to zahteva, da imamo za vsako enoto in raven administracije vzporedno nadzorno »sekcijo« s primerljivo ravni strokovnega znanja, toda ne s podvajanjem rutinskih administrativnih nalog. V komunističnem sistemu je bil razlog za takšno hierarhijo v zagotavljanju vodilne vloge partije. Vendar pa to terja razvejano sistema in sil in to je možno samo, če je partiji zagotovljena stalna oblast. Možnost pogostih vladnih sprememb v zahodnih sistemih takšen nadzor (v takšnem obsegu) otežuje, čeprav je institucija »vodij ministrstev« v načelu podobna. To, kar je res značilno za takšne sisteme, je – da stranka kot nacionalna organizacija prispeva zelo malo k »ohranjanju« političnega vodstva, ko enkrat njeni vodje dobijo oblast. Strankarski voditelji ne samo rahljajo partijski nadzor nad svojim delovanjem, ko enkrat zasedajo položaj na oblasti, ampak se tudi stranka sama najpogosteje opira na to majhno skupino ljudi pri zagotavljanju političnega vodstva brez (vnaprejšnjih) varnostnih ukrepov ali posegov. Na oblast tako ne pride stranka, pač pa samo njeni vladni predstavniki.

Možno si je zamisliti tudi model liberalne demokratične politike, v katerem bi se zgodilo nekaj podobnega. Predpostavka je, da strankarski stroj opravlja funkcijo oblikovanja politik za celotno visoko administracijo in da samo nižje ravni uprave ostanejo nedotaknjene. Seveda pa to ne bi bila vzporedna birokracija, ampak *vsiljena hierarhija* s postavljanjem takšnih *uradnikov na vrh oziroma nad preostalo administracijo*.⁹ S pripombami k takšni ureditvi lahko ocenimo tudi njegovo zasnovu. 1. Pogoste spremembe v strankarski naravi vlade lahko vodijo k razkroju rezultatov politik in zmanjšanju administrativne učinkovitosti. 2. Pri tem bi se zmanjšala tudi kakovost administrativnega strokovnega znanja. 3. Obstaja možnost, da se razvije čist sistem plena državnih služb, kjer bi zveze prevladovala nad sposobnostjo. 4. Možno je tudi, da kabinetni sistem vlade doseže enake učinke kot takšna vsiljena (nad)hierarhija, toda na bolj smotrni način: zadostuje, če nadzorne položaje v vladi prevzame stranka, kajti administrativni aparat je odvisen od političnega nadzora v takšni obliki.

Opozorimo lahko tudi na številne dejavnike, ki so namenjeni okrepitvi takšne vrste političnega vodstva. Kabinet sam lahko imamo za takšno posebno sredstvo.¹⁰ Tu so te splošne vodstvene funkcije ohranjene in tu v kabinetu je izvajanje specializiranih funkcij postavljeno pod drobnogled; politični ministri v kabinetu so tu

⁷ J. D. Aberbach, B. A. Rockman, *The Administrative State in Industrialized Democracies*, Washington, APSA, 1985.

⁸ B. Peters, *The Politics of Bureaucracy*, Longman, London, 1978.

⁹ C. T. Goodsell, *The Case for bureaucracy*, 2nd ed., Chatham, NJ, Chatham House, 1984.

¹⁰ V. Herman, J. Alt, *Cabinet Studies: A Reader*, Macmillan, 1975.

»med seboj« in pomembne odločitve so podvržene presoji vladnih in strankarskih koristi brez neposrednega vpliva stalnih uslužbencev v administraciji. Kjer so koalicijske vlade, kabinet ni zaščiten pred različnimi strankarskimi pritiski, toda pri enopartijski vladi kabinetni sistem zagotavlja delno izolacijo tako pred stranko kot pred administracijo. Velik učinek na koncentracijo policy funkcij v okviru političnega vodstva ima tudi jasno razlikovanje med policy funkcijami ministrstev in njihovimi agency funkcijami (podrobnim administriranjem oziroma izvajanjem).¹¹

Končno je vprašanje političnega vodstva povezano tudi z vlogo prvih ministrov, tj. predsednikov vlad, ki se imajo za glavne pobudnike političnih pobud in zagotavljanja izvajanja strankarske politike z določanjem prednosti ter izbiranja in odpuščanja ministrov.¹² Nedvomno liberalne demokracije zagotavljajo maksimalen obseg za takšno vodstvo na ustavni ravni, ki pa mu politične razmere niso vedno naklonjene: nestabilne in široke koalicije ne dopuščajo premierom kaj več kot usklajevalno vlogo in tipično močni voditelji so se pojavili le tam, kjer je imela ena stranka nesporen nadzor in kjer je vodja lahko ignoriral ali zatrl disidentske frakcije v lastni stranki. Pri tem ne smemo zamenjevati ugleda z osebnim »stilom« voditeljev kot tudi ne smemo pozabiti, da premier težko pozna vse podrobnosti, kar je lahko hendikep pri izvajanju avtoritete. Razni vladni uradi tako lahko zasenčijo tudi delo ministrov.

Konstitucionalna birokracija

Vedno pa obstaja seveda tudi možnost »obratne osmoze«, tj. da se vrednote in cilji birokracije (administracije) vgnezdijo v politično vodstvo. Ta težnja se pokaže v pripravljenosti ministrov, da raje sprejmejo nasvet stalnih uradnikov kot strankinega, da spodbujajo politiko ministrstva namesto strankarske ali pa da vsaj močno spremenijo njeno vsebino. Kako pride birokracija do svojih lastnih »vrednot«, sicer ni predmet našega zapisa, vendar pa je treba upoštevati zgodovinski kontekst javne uprave. Položaj in vlogo administracije v posamezni državi lahko sploh najbolje presodimo z upoštevanjem njenega zgodovinskega razvoja.¹³ Ključni element je tu »*depersonalizacija*« države; spremembo narave državnih oblasti od osebne samovolje vladanja k izvajanju abstraktne in »pravnoracionalne« avtoritete je Max Weber opredelil kot značilno lastnost kapitalistične družbe, ki je nadomestila avtoriteto tradicionalnih in karizmatičnih voditeljev.¹⁴ Z implementacijo takšne oblasti se je uveljavila birokracija kot racionalno sredstvo vladanja.

V Britaniji je takšen razvoj v svoji zgodnji obliki pripeljal do pojava »konstitucionalne birokracije«.¹⁵ Ko se je uveljavila ideja kroženja ali zamenjave vlade kot sestavni del liberalne demokratične ureditve, je prišlo tudi do dejanske izločitve pomembnega dela vladnega stroja, ko je javna uprava (administracija) postala

¹¹ Načelno je ta delitev jasna, vendar je samo na Švedskem izpeljana v takšnem obsegu, da se ministri ukvarjajo samo z oblikovanjem politik in nadzorom, medtem ko številne agencije in komisije skrbijo za podrobno administriranje (izvajanje). Vendar pa tudi takšen sistem ne ponuja nobenih zagotovil: agencije lahko postanejo zelo neodvisne in spreminjajo svojo politiko, prav tako so politični vodje v ministrstvih še vedno podvrženi neposrednemu vplivu stalnih uslužbencev, itd. D. C. Rkawat(ed.), *Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study*, New York, Marcel Dekker, 1988.

¹² G. Thuillier, *Les Cabinets Ministeriels*, Paris: Presses Universitaires de France, 1982.

¹³ F. F. Ridley (ed.), *Government and Administration in Europe*, Martin Robertson, London 1979.

¹⁴ P. Self, *Administrative Theories and Politics*, George Allen and Unwin, London, 1977.

¹⁵ H. Parris, *Constitutional Bureaucracy*, Allen and Unwin, London, 1969.

posebna entiteta, vendar na razpolago vsakokratnemu kabinetu (vladi).¹⁶ Takšen položaj je zagotovil trajnost službe za izkušene (usposobljene) administratorje, vendar pa je hkrati to pomenilo tudi njihovo odstranitev s političnega prizorišča. Takšna konstitucionalna birokracija je bila splošni rezultat evropskih demokracij ne glede na posebnosti poti, ki so jo spremljale. Znatne razlike, ki še vedno obstajajo, izhajajo iz načina, kako je javna uprava postala »posebna entiteta«. Največje nasprotje je dejansko med Britanijo in večino drugih držav v Zahodni Evropi.

Za to sta dva glavna razloga; prvi se nanaša na razvoj javnega prava, drugi pa na stopnje ustavnega razvoja. Medtem ko je Britanija ostala zunaj glavnega toka in ni sodelovala v ponovnem odkrivanju rimskega prava, je njegovo obnavljanje od 16. stoletja naprej sovpadalo s pojavom absolutnih monarhij v mnogih evropskih državah. Uporaba ene vrste pravnega sistema pa je opredelila tudi administrativne stile; tako so vzorednice med rimsko in moderno evropsko administrativno tradicijo.¹⁷ Za razlike pa je pomembno tudi to, da je v kontinentalnih evropskih državah razvoj od absolutizma k demokraciji potekal enofazno, medtem ko je razvoj odgovorne vlade v Britaniji preživel še kritično vmesno fazo vladavine bogate oligarhije, ki je sovpadala z obujanjem splošnega ideala v izobraževanju. Favoriziranje splošnosti nasproti posebnostim je ostalo trajno prisotno v javni upravi v Britaniji, prav tako tudi ostro razlikovanje med političnim in administrativnim.

Trajnejša narava absolutistične ali vsaj neodgovorne vlade na kontinentu že od vsega začetka ni dopuščala množičnejših sprememb v administraciji. Večje naslanjanje na strokovno znanje na vseh ravneh je pomenilo, da so ljudje vstopali v državno službo poklicno, za kar so se vnaprej posebej usposabljali. Zahteva javnih uslužbencev po trajni službi je terjala od njih posebno lojalnost do države, v zameno pa so lahko uživali visok status v družbi. Dodatno deformacijo je povzročilo pomanjkanje odgovornosti, saj ni bilo pravih razlogov za izključitev javnih uslužbencev od imenovanj na ministrske položaje; še več, njihova usposobljenost in izkušnje so bile še dodatno priporočilo. V 19. stoletju je bila tako splošna praksa preimenovanje javnih uslužbencev za ministre; zanje to ni bila toliko nagradna politična funkcija, kot je šlo za birokratizacijo politike – tradicijo, ki ni daleč od svojega videza in ki se naravno obnavlja, vedno kadar parlamentarizem pokaže znake omahovanja.¹⁸ Vendar pa razvoj v tistih zahodnoevropskih državah, kjer imajo vodilni uslužbenci v upravi (administraciji) tudi politične funkcije, ni pripeljal do t. i. *spoil sistema*, ko si stranka, ki zmaga na volitvah, prigrabi vse vidnejše funkcije v upravi; vse evropske birokracije so preveč zaščitene, da bi se to lahko zgodilo.¹⁹ Drugače je v ZDA, kjer je veliko število sicer »nepolitičnih« imenovanj dostopnih zmagoviti stranki. To je med drugim tudi posledica tega, da je jacksonianska demokracija v ZDA dosegla polni participativni sistem mnogo prej kot Evropa. Pri tem pa je tudi drugačen vrednostni sistem, ki je v Ameriki izrazito usmerjen k dosežkom. Britanski pogled je (bil), da je absolutno lojalnost mogoče

¹⁶ D. Wass, *Government and the Governed*, London, Routledge, 1984; J. Greenwood, D. J. Wilson, *Public Administration in Britain*, London, George Allen and Unwin, 1984; H. Parris, *The Origins of the Permanent Civil Service, 1780–1830*, Public Administration, Seummer 1968.

¹⁷ V Franciji je bil izrazit prispevek Napoleona. Napoleonski sistem se je močno naslonil na rimski sistem uprave (sistematičen pravni kodeks, organizacija centralne oblasti po funkcionalnih linijah, usposobljeno osebje). K. Dyson, *The State Tradition in Western Europe*, London, Martin Robertson, 1981.

¹⁸ Takšna diskontinuiteta parlamentarnega sistema ni prizadela V. Britanije v modernem času in enostaven sklep bi bil, da celotna nepolitična uprava izkazuje vrhlo britanske vladne stabilnosti.

¹⁹ J. L. Bodiguel, *A French-Style »Spoil System«?*, Public Administration 61 (1983), str. 295–300.

doseči na podlagi absolutne nevtralnosti – kot zvestobo javnih uslužbencev. Takšen pogled lahko prikriva razliko med pasivno lojalnostjo in aktivnim zaupanjem. Druge države priznavajo, da imajo njihovi višji uradniki politična stališča, kar sproža zamenjave na najvišjem vrhu administracije po spremembi vlade. Celo v Britaniji pa je naraščajoča težnja po sprejetju vloge »političnih svetovalcev« ministrov, čeprav se javne službe upirajo političnim imenovanjem v okviru hierarhije etabliranih uradnikov. Prevlada političnega elementa nad javno upravo (administracijo) je odvisna tako od socialnega razvoja kot od možnosti strankarskega nadzora nad birokracijo.²⁰ Nezaželena posledica klasičnega pogleda na katero koli birokracijo pa je težnja po omalovaževanju povezanosti med javnimi službami in preostalo družbo. Mnenje, da so lahko izolirane od družbenega življenja ali da postanejo »zaprt sistem družbene akcije« (Michel Crozier), je lahko veljavno samo za omejeno obdobje. Takšna vloga, kot je npr. neodvisni dejavnik družbene in politične obnove, je prav tako lahko samo prehodna. Trajnejši je položaj tiste administrativne elite, ki izraža distribucijo moči v širši družbi.

Birokracija in njena vloga v vladi ali kako doseči ustrezno zmes (»mešanico«)

Vrste predstav o dihotomiji politika/administracija

Razvoj dihotomije politika/administracija je običajno povezan z imenoma Wilsona Woodrowa in Maxa Webra.²¹ Čeprav se njuno pisanje razlikuje po razlogih in intelektualni tradiciji, pa sta oba razvila idejo o temeljni potrebi po ločitvi postavljanja in uveljavljanja ciljev od podrobnega izvajanja politik za doseg te ciljev. V sodobni politiki (in do neke mere tudi v javni upravi) se ta dihotomija uporablja kot sredstvo za zaščito in upravičevanje oblasti (moči) politične eksekutive. V izvornem pisanju je zadeva skoraj obratna. Obstajala je velika zaskrbljenost glede uzurpacije administrativne oblasti (moči) in funkcij s strani političnih vodij (in ne toliko glede zagotavljanja oblasti teh politikov). Weber je bil zainteresiran za razvoj najboljšega možnega sredstva za uresničevanje prava (zakonov) in zanj je bil to *idealen tip birokracije*. Dejansko je zato posvetil mnogo strani izboljševanju kakovosti izvoljenih uradnikov in poudarjal superiorni učinek poklicnih uradnikov. Prej kot obramba politikov je to poskus zavarovanja države pred ekscesi politikov.

W. Wilson (1887) je pisal o tradiciji ameriškega gibanja reform, ki je bilo prav tako pristransko nasproti politiki.²² Institucionalne inovacije kot neodvisne regulativne komisije, nestranske volitve in mestni menedžerji so izražale reformno globoko zasidrano pristranskost glede politikov. Zato je bil dober del argumentov za ločitev politike in administracije v Wilsonovem pisanju usmerjen k dajanju večje svobode administrativnim uradnikom pri izvajanju njihove neodvisne oblasti in pristojnosti. Wilson je želel, da bi se vladanje izvajalo podobno kot biznis, zato pa je treba odpraviti politično vmešavanje.

Kljub izvornim težnjam je bilo Webrovo in Wilsonovo pisanje široko interpretirano kot poskus omejevanja administracije in njenega vpletanja v oblikovanje

²⁰ F. Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*, Engle wood Cliffs, N. J. Prentice Hall, 1979.

²¹ C. Campbell, B. G. Peters, *The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change?*, *Governance*, 1(1988), str. 79–99.

²² J. W. Doig, *The Wilsonian Dichotomy and the Public Authority Tradition*, *Public Administration Review* 43(1983), str. 292–304.

politik (potreba po obrambi politikov in njihovih pristojnosti pred možnim poseganjem poklicnih uradnikov). Tako so v dobi »znanstvenega upravljanja« interpretirali to dihotomijo in razmišljali o tem problemu.²³ Na en razlog za takšno interpretacijo smo že opozorili: politiki pogosto vstopajo v vlado z nerealnimi ambicijami in so zato kasneje frustrirani, javna uprava pa postane zanje primerni grešni kozel za vse probleme, na katere naletijo. Oblikovanje in vodenje javnih zadev nista enostaven posel. Politiki pogosto niso za to dovolj usposobljeni oz. nimajo dovolj znanja na področju, ki naj bi ga vodili (usmerjali), ali celo brez večjih izkušenj pri vladanju. Srečujejo se z zapletenimi problemi politik in labirinti političnega sistema, v katerem poskušajo uresničiti te politike. Vse to povzroča nemalo začudenja, ko se le redke od njihovih dobrih idej (ob prihodu v vlado) uresničijo v pričakovani obliki. Pri tem je birokracija tista, ki (lahko) svetuje politikom o »možnostih« določene pobude, (lahko) poskuša popraviti program, ki ga ima za napačnega ali pomanjkljivega, in končno, sprejme večino krivde (odgovornosti) za neuspeh politike.

Bolj izkušeni ali pa bolj cinični politiki lahko to staro dihotomijo koristno uporabijo kot sredstvo za intelektualiziranje svojih frustracij. Tako kot imajo mnogi politiki (lahko) nerealne upe o tem, kaj lahko storijo, tako imajo tudi mnogi državljani (lahko) nerealna pričakovanja o tem, kaj lahko vlada stori zanje. Zato politiki, ki ne morejo izpolniti svojih obljub, kaj lahko obtožijo za neuspeh politike – birokracijo. Odtod tudi splošno zaničevanje ali omalovaževanje birokracije v mnogih državah.

Končno, tudi poklicni uradniki v javni upravi so lahko zainteresirani za ohranjanje navedene dihotomije. Kot v Wilsonovi verziji jim ta dihotomija zagotavlja določeno svobodo pri oblikovanju politik. Prav tako je postalo običajno poudariti, da nižji uradniki izpolnjujejo velik del pristojnosti in da njihove odločitve v posameznih primerih pomenijo »učinkovito« politiko vlade. Perpetuiranje dihotomije politika/administracija tudi dopušča, da se katera koli odločitev razglasi za »administrativno«, ne glede na to kako samovoljna je (in sprejeta ob minimalnem političnem soglasju). Sicer pa je že Weber spoznal, da je ločitev med tehničnimi in političnimi odločitvami popolnoma umetna. Anonimnost, ki jo ločitev politike in uprave ponuja javnim uslužbencem, lahko dejansko poveča moč poklicnih uradnikov nad politikami, ne pa da bi jo odpravila.²⁴

Vendar pa je kljub vztrajnosti ta dihotomija doživela tudi erozijo, in to tako v javni upravi kot v vladnem svetu. V prvem primeru gre za številne poskuse *rekonceptualizacije* vloge politikov in javnih uslužbencev s poudarjanjem večstranskih vlog, ki jo vsaka stran igra pri vladanju. Še večja pozornost je mogoče namenjena temu, v kakšnem odnosu sta obe strani pri oblikovanju politike, saj ju ni mogoče ločiti brez težav. Za vse, razen za najtrše predstavnike dihotomije, je postalo očitno, da je dihotomija preživeta v določenem obsegu kot *primerna fikcija*, ne pa kot opis dejanske stvarnosti.

Leta 1981 so s svojim pisanjem Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam in Bert A. Rockman močno prispevali k razjasnitvi odnosov med administracijo in politiko.²⁵ APR so oblikovali štiri predstave o tej dihotomiji, njihovo razmišljanje je imelo svoje vire v literaturi, raziskavah in drugem gradivu. Prva predstava podpira

²³ P. Appleby, *Policy and Administration*, University of Alabama Press, 1949.

²⁴ To še posebej velja za sisteme, kot je Velika Britanija, ki ohranja fikcijo, da so ministri odgovorni za vse odločitve.

²⁵ J. D. Aberbach, R. A. Putnam, B. A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981; J. D. Aberbach, Bert A. Rockman, *Image IV Revisited: Executive and Political Roles, Governance*, 1(1988), str. 1–25.

in brani to dihotomijo kot nekakšen ideal in kot nekakšno empirično stvarnost. *Druga predstava* o tej dihotomiji je osredotočena na idejo, da so birokrati usmerjeni k »dejstvom«, politiki pa k interesom; razlika je tu med »upravno« in »politično« racionalnostjo, torej s predpostavko, da bodo uradniki sledili izkušnjam in dokazom premočrtno, medtem ko morajo politiki »zadovoljiti« politične koalicije, volivce in pomembnejše družbene skupine. Poklicni uradniki se sami zamišljajo kot »varuhi« države nasproti delnim interesom politikov.

Druga predstava torej dovoljuje uradnikom, da se ukvarjajo s politikami, vendar pa omejuje njihovo angažiranje na objektivno pomembna dejstva in znanje. Da ta predstava ni prevladujoč opis sodobne vloge birokratov in politikov, kaže tudi empirična evidenca bogate vključenosti uradnikov v interesno posredovanje. *Tretja predstava* ponuja po drugi strani trditev, da vsaka udeležba pri oblikovanju politik zahteva določeno stopnjo političnega kalkuliranja in manipulacije. Vendar pa uradniki delujejo popolnoma drugače kot strankarski politiki; prvi so usmerjeni le na ozke zadeve (organizacijske ideologije) in se izogibajo političnim »strastem«. Ta predstava uveljavlja tudi razlikovanje med idejami »angažiranosti« in »ravnotežja«. Tako birokrati kot politiki so angažirani pri oblikovanju politik, razlikujejo pa se po stilu angažiranja. Medtem ko birokrati pri posredovanju med interesi izhajajo po navadi iz *statusa quo* (samo s počasnimi spremembami) in so tako stabilizatorji sistema, pa so politiki podvrženi impulzom ideologije in strank. Politiki vnašajo »energijo« v proces vladanja, birokrati pa predvsem »izražajo« obstoječi paralelogram sil. To razlikovanje med politiki kot spodbujevalci in birokrati kot stabilizatorji je bilo skladno s prevladujočo prakso v desetletjih po 2. svetovni vojni ob povečani vlogi vlade v ekonomskem in družbenem upravljanju.

Četrta predstava, ki naj bi veljala za sedanji čas, opozarja, da je veliko števil poklicnih uradnikov doseglo takšno stopnjo politične aktivnosti, ki presega celo dobrohotne meje v tretjem primeru. To pomeni, da jih je premostitev njihove odgovornosti in intenzivnosti njihovih odnosov s politično eksekutivo in drugimi zunanjimi interesi pripeljala do prevzemanja integrativnih funkcij in strateških obljub, komaj razločljivih – po obsegu in intenzivnosti – od političnih in od politikov, ki naj bi jim »služili«. V tej predstavi gre za t. i. »čisti hibrid«, ki povezuje značilnosti, lastnosti in poteze birokratov in politikov in kaže na povečano prekrivanje njihove odgovornosti. Konceptualno gre za vrhunec procesa, ko birokrati od zelo majhnega delčka mehanizma vladanja postanejo občutljivi za politiko glede na obvladovanje znanja v politikah in njihovo evalvacijo. Če je ta predstava točna, potem lahko rečemo, da so politiki kljub formalnopравни prevladi počasi prepustili ozemlje birokratom. To, kar se je začelo kot čista delitev dela, je po tej opredelitvi postalo zdaj skupno ozemlje.

V vsakem posameznem primeru (in času) gre seveda za skrajno zapleteno mešanje vlog v tem odnosu politika/birokracija, tako da teh idealnotipskih predstav ne gre jemati preveč dobesedno. Tudi ni povsem jasno, v kakšnih oblikah se lahko ta »čisti hibrid« pojavlja in ali so njegove oblike v vseh sistemih podobne. Prav tako ni jasno, ali zahteva ta model tudi razvoj novih vlog v eksekutivi, novo osebje ali pa kombinacijo obojega. Nesporno ni celo to, ali je ta hibrid nujen na poti zgodovinskega razvoja kot prevladujoč model. Vsekakor pa lahko rečemo, da se političnovladna praksa prilagaja potrebam časa in prostora. Vendar pa vladanja načelno ne bi smeli prepustiti avtonomnim birokratskim organizacijam, ločenim od osrednjega političnega vodstva, če naj obstaja politična in policy odzivnost vodstva. Hkrati konvergenca političnoupavnih praks zahteva večje razumevanje procesov in substance vladanja med političnimi voditelji in takšne uradnike, ki

lahko povezujejo svet politike, znanja in tehnične pristojnosti. Največja ovira za razvoj takšnega modela odnosov med politiko in administracijo je: 1. elastičnost administrativne kulture pri samoreproduciranju; 2. razlike med političnimi voditelji glede njihovih organizacijskih sposobnosti in 3. implikacije proračunskega pritiska na vladno odločanje.

Tudi v tem modelu pa je možno razlikovati med *defenzivnim in proaktivnim angažiranjem* v tej izmenjavi (odnosih) med eksekutivo in birokracijo. V prvem primeru gre lahko tudi za obstrukcijo, medtem ko je v drugem primeru angažiranje uradnikov in politikov pozitivnejše. Pri tem se en sloj uradnikov pojavi kot sloj *policy profesionalcev*, drugi pa je sestavljen bolj iz *partijsko-političnih uradnikov*. V tem modelu so prisotni močni elementi politizacije in političnih strasti, čemur se je zelo težko izogniti. Nedvomno je treba pri obravnavi tega modela posvetiti več pozornosti tudi povezanosti gospodarskih razmer in premikov v gledanju političnih voditeljev na javno upravo (administracijo).²⁶ Prav tako pa se morajo koncepti administracije, ki prevladujejo med političnimi voditelji in birokratsko elito, ujemati z njihovimi modeli vladanja (upravljanja). *Instrumentalni pristop* k tej dihoto-miji administracija/politika tako podpira racionalno suverenost države; *evolucijski model* najbolje prenaša institucionalne poglede, *adaptacijske oblike* so optimalne v korporativno-pluralističnem modelu; *politična odzivnost* je osrednje merilo delovanja tam, kjer je država »supermarket« za »velike potrebe«. Politični voditelji pogosto napačno presojujejo razmere, tako da pride do disjunkcije med stilom vodenja in prevladujočo predstavo v državi. Npr. kanadski predsednik Pierre Trudeau je neprestano favoriziral suvereno racionalnost v konsocialnem, torej široko korporativnopluralističnem okolju.

Državni aparati in politična odzivnost

Moderni izvršnoupravni kompleksi se spoprijemajo z dvema potencialno konfliktoma ciljema, t.j. *dostopnostjo* (odzivnostjo) in *delovanjem* (angažiranjem) državnih aparatov.²⁷ Politični voditelji se poskušajo v svojem mandatu izkazati z dovtetnostjo za spremembe in prilagajanjem na nepričakovane okoliščine. Celo v tem primeru pa je njihovo delovanje odvisno od narave političnega režima. Sistemi se močno razlikujejo tudi po obsegu političnih imenovanj v administraciji. V zadnjih dveh desetletjih so se praktično vsi sistemi srečali z intenzifikacijo zavestnega vključevanja vrhunskih uradnikov na izvršnopolitično področje. Vse bolj pa se uveljavljajo tudi partijskopolitični svetovalci v ministrstvih in vladnih agencijah.

Delovanje administracije je drugi cilj vsakega političnega vodstva. Vsaka vlada mora v določeni meri uveljaviti in prevzeti nadzor in usmerjati birokratski aparat za svoje namene. To zahteva *institucionalizacija nadzora* in usmerjevalnih mehanizmov v ključnih ministrstvih in centru celotne vlade. V sistemu, kjer so si strankarsko imenovani svetovalci prilastili ključne položaje pri usklajevanju, bo modro politično vodstvo poskušalo najti *policy profesionalce* za takšne vloge. Mnogi sistemi še naprej vztrajajo pri visokem vrednotenju nevtralnosti uslužbenecv

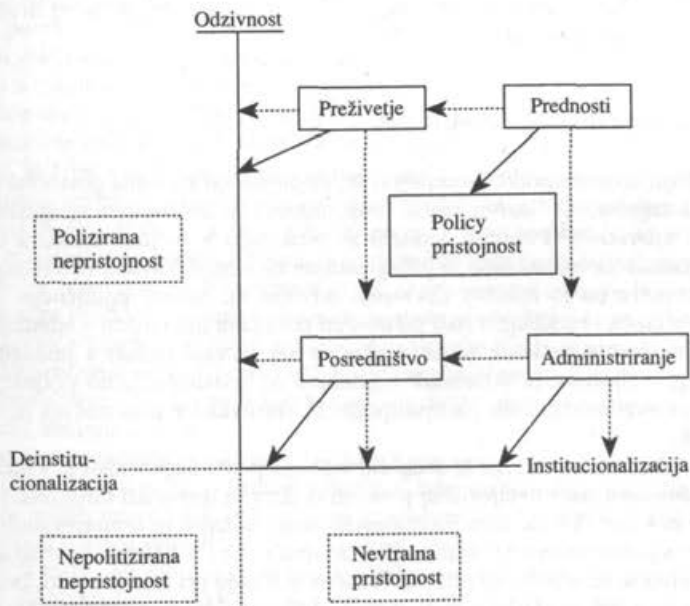
²⁶ J. P. Olsen, *Organised Democracy, Political Institutions in a Welfare State*, Oslo, Universitetsforlaget, 1983; J. P. Olsen, *Administrative Reform and Theories of Organization*, v: C. Campbell, B. G. Peters (eds.), *Organizing Government: Governing Organizations*, Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1987, pogl. 10.

²⁷ C. Campbell, *Managing the Presidency: Carter, Reagan and the Search for Executive Harmony*, Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1986, pogl. 1.

v administraciji in si prizadevajo za uveljavljanje poklicnih uslužbencev, ki imajo dokazane sposobnosti pri integraciji in implementaciji ciljev politik.

Pri obravnavi soodvisnosti med odzivnostjo političnih vodij in njihovo sposobnostjo angažiranja aparata javne uprave si lahko pomagamo z naslednjo shemo (glej sliko). Politični voditelji, ki dosežejo določeno stopnjo *policy pristojnosti*, zasedajo področje, ki meji z relativno visoko odzivnostjo in angažiranjem institucionalnega aparata javne uprave. Redki šefi eksekutive si ne prizadevajo za *policy pristojnost*. Če ne dosežejo ustrezne povezave med odzivnostjo in uporabo mehanizma javne uprave, stopijo v ospredje drugi modeli. Kdor poudarja odzivnost na račun institucionalizacije, se pravzaprav zateka v *politizirano nepristojnost*. Kdor favorizira institucionalizacijo nad odzivnostjo, se pravzaprav spogleduje z različnimi variantami *nevtalne pristojnosti*. V tem primeru se postavlja vprašanje, ali gre sploh za kakšne razlike med poklicnimi, imenovanimi in strankarskimi člani političnega vodstva administracije. Končno, nekatere vlade ali administracije bi utegnile postati tako očarane z nepreračunljivo mešanico odzivnosti in institucionalizacije, da bi zdrsnile v šibko zmes obeh poudarkov, ki bi jih dejansko pripeljala v *nepolitizirano nepristojnost*.

Shema: Stili političnega vodenja in povezava med odzivnostjo in institucionalizacijo



Obstajajo štiri pristopi k *policy pristojnosti*, ki jih lahko uporabijo politični voditelji.²⁸ Pri njihovem razumevanju si lahko pomagamo z razlikovanjem med

²⁸ C. Campbell, The Political Roles of Senior Government in Advanced Democracies, *British Journal of Political Science* 18(1988), str. 243–272.

vladami (in administracijami), ki spodbujajo kompenzatorska (izravnalna) stališča v svetovalnem sistemu, in tistimi, ki poskušajo omejiti konflikte. Prav tako lahko razlikujemo med tistimi vladami, ki se pretežno naslanjajo na osrednje organe, in tistimi, ki dajejo prednost linijskemu organiziranju in odločanju. *Stil prednosti in načrtovanja* se tako uveljavlja takrat, ko politični voditelji spodbujajo konkurenčne nasvete. To pomeni, da osrednjim organom zaupajo nalogo hkratnega razvijanja presegajočih strategij in zagotavljanja, da se bistvene odločitve skladajo z njimi. *Posredniška* politika se oblikuje na podlagi izravnalnih pogledov, vendar pa imajo centralni organi samo omejujočo vlogo pri integraciji politik. *Politika preživetja* prevladuje v nasprotnem primeru, ko centralni organi pritegnejo reševanje problemov v svoj okvir in izrazito poskušajo zadušiti tekmovanje med svetovalci. Končno, *administrativna politika* se razvije, če politični voditelji niti ne spodbujajo različnosti pogledov niti se preveč ne naslanjajo na centralne organe pri vodenju in nadzoru vanju preostalih delov administracije.

Prednosti in načrtovanje so se izkazali za varen stil predvsem z vidika ohranjanja policy pristojnosti. Politika preživetja in administrativna politika se potegujeta za drugo mesto, za prvo velja, da neravnotežje v korist prevlade centralnih organov lahko vodi k politizirani nepristojnosti, druge lahko pripeljejo do nevtralne pristojnosti. Posredniška politika se srečuje z dvema težavama. 1. Poudarjanje linijskega odločanja lahko vodi administracijo in vlado v nevtralno pristojnost, medtem ko se lahko pretirano kompenziranje konča v politizirani nepristojnosti. 2. Hkraten zastoj pri linijskem odločanju in izravnavi lahko pripelje politično vodstvo v nepolitizirano nepristojnost.

Kljub zaželenosti pa se stil prednosti in načrtovanja srečuje s sistematičnimi ovirami, tako da je precej težko opredeljiv in varljiv. Te ovire so lahko institucionalne ali pa personalne. O prvih lahko izrazimo naslednje dvome. 1. Odsotnost smotrno močne policy usmerjene stroke deluje neposredno in izključno tako, da šef eksekutive omejuje obseg sprejemanja kompenzirajočih (izravnalnih) nasvetov. 2. Odsotnost smotrno močnih uslužbencev (sekretarjev), nagnjenih k posredniški politiki med ministrstvi in oddelki, ovira sposobnost kabineta za odprto tekmovanje. 3. Odsotnost smotrno strukturiranega sistema stalnih organov kabineta omejuje sposobnosti političnega vodstva za načrtovanje in uveljavlja težnjo po »nekako se preriniti skozi«. 4. Prisotnost močnih predstavniških imperativov povzroča razširjanje obsega vlade, ki se lahko spremeni v nadomestek zakonodajnega organa. Takšen položaj spodbija mnoge prednosti kolektivne odgovornosti. 5. Odsotnost smotrne izvedbe analitičnih in usklajevalnih organov (enot) v ministrstvih zmanjšuje njihove sposobnosti za sodelovanje s centralnimi organi in obratno.

V zvezi s personalnimi ovirami naj omenimo naslednje. 1. Pogosto je legitimnost partijskopolitičnih svetovalcev vprašljiva, še zlasti če so policy enote premajhne ali omejene, da bi bile učinkovite. V takšnem primeru politično vodstvo lahko izgubi podporo in domiselne pristope, nujne za tekmovalna stališča. 2. Šibka tradicija policy usmerjenega profesionalizma med strankarsko političnimi svetovalci lahko zanika prednosti kompenzirajočih pogledov. 3. Močan etos kompromisa med poklicnimi uslužbenci v javni upravi lahko ščiti politične voditelje pred prevelikim upoštevanjem različnih možnosti. 4. Poklicni uslužbenci s šibkimi analitičnimi sposobnostmi težijo k usmerjanju svoje pozornosti na vprašanje postopka in ne na bistvo problemov.

Že z Maxom Webrom je bila normativna in deskriptivna uporabnost politično/administrativne dihotomije v ospredju pozornosti teorije javne uprave. Večina avtorjev na tem področju je izhajala iz teoretične perspektive politologov, ki so na javno upravo gledali kot na podzvrst politične znanosti in se osredotočili na vlogo »birokratov« (administratorjev) in njihovih odnosov z ministri. Nekateri avtorji pa so predlagali, da bi lahko izboljšali razumevanje te dihotomije, če bi jo postavili v širši okvir *organizacijske teorije*.²⁹ Ta vidik se razlikuje od drugih po tem, da »administracijo« (upravo) oziroma vodenje ministrstev obravnava glede na njihovo sestavljenost iz skupine »izvršnikov« (ne samo odgovornega ministra), še bolj pa po tem, da administrativno (upravno) sestavino organizacije razčlenjuje na menedžerski in tehnični podsistem. Ko je to skombinirano skupaj z institucionalnim (ali političnim) podsistemom, je to pravzaprav *trihotomija* namesto dihotomije. Vendar pa je bil v zadnjih dvajsetih letih dosežen velik napredek predvsem v smeri poudarjanja menedžerskega, ne pa tudi tehničnega podsistema. Zapostavljena je bila torej velika prednost birokratov in birokracije – njihova sposobnost obvladovanja tehnične celovitosti vladanja (upravljanja).

Po tem neoweberjanskem modelu je organizacija sestavljena iz *treh temeljnih podsistemov* – institucionalnega, menedžerskega in tehničnega.³⁰ Ti podsistemi delujejo relativno neodvisno, vendar pa so povezani z raztezanjem meja in medsebojnim vplivanjem na različne načine. *Institucionalni* podsistem se predvsem ukvarja z legitimiranjem organizacije, vseobsežnimi institucionalnimi vzorci v širšem zunanjem okolju organizacije, napovedovanjem sprememb v tem okolju in z zmanjševanjem negotovosti, ki iz tega izhaja. *Menedžerski* podsistem skrbi za sistemsko vzdrževanje, usklajevanje dejavnosti obeh drugih podsistemov ter upravljanjem in nadzorom nad tehničnim podsistemom.

Tehnični podsistem se ukvarja s tehnično proizvodnimi vidiki organizacije, to je z vsem tistim, s čimer se organizacija dejansko ukvarja. Ta podsistem je tako v osrčju organizacije, ne na njenem dnu; institucionalni podsistem je prej na robu, meji organizacije kot pa na njenem vrhu, medtem ko menedžerski podsistem povezuje oba.

Preiščevanje o tem, kaj oblikuje in sestavlja vsak podsistem, je v veliki meri odvisno od opredelitve organizacijskih enot. Vendar če podsistemi niso hierarhično urejeni, kdo potem vodi organizacijo? Po tem modelu je to *prevladujoča koalicija* ali notranja skupina na hierarhičnem vrhu organizacije, ki izhaja iz enega ali več od teh treh podsistemov in ki je izkušena v zaznavanju in preferencah podsistema, iz katerega izvira. Prevladujočo koalicijo, ki vodi organizacijo in nadzira njeno strukturo, moramo zato presojati kot sinonim za višji menedžment organizacije, ki to vodi po svojih najboljših sposobnosti in interesih. Ta tudi rešuje kritične situacije (naključja). Velik problem je vse večja podreprezentiranost tehničnega podsistema v najvišjem menedžmentu, kar lahko vodi tudi k neprilagodljivosti in nesposobnosti reševanja problemov politik. Poudarjanje menedžerskega nadzora in usklajevanja na račun preostalih dveh funkcij lahko deloma pripišemo naraščajoči potrebi po učinkovitosti, pa tudi dihotomnim zaznavam vladanja in posledični konfuznosti glede funkcij menedžerskega podsistema. Vsekakor ne gre pozabiti, da obstajajo tri funkcije, ki jih je treba izvajati v vsaki organizaciji.

²⁹ R. Denhart, *Theories of Public Organization*, Monterey, CA: Brooks/Cole, 1984.

³⁰ B. W. Caroll, *Politics and Administration: A Trichotomy, Governance*, 3(1990), str. 345–366; E. C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power*, Brighton: Wheatsheaf Press, 1985.