

FRITZ W. SCHARPF

Ali analiziranje politike lahko kaj koristnega prispeva k politični praksi?*

Prof. dr. Fritz W. Scharpf: po študiju prava in političnih ved 1955/56 štipendist Fullbrightove fundacije za področje političnih ved na univerzi Yale, 1964 promoviran za doktorja pravnih znanosti (univerza v Freiburgu), 1964–66 asistent na Yale Law School in na University of Chicago Law School, 1968–73 profesor na univerzi v Konstanzi (politične vede), od 1973 dalje direktor Mednarodnega inštituta za menedžment in upravo pri WZB (Wissenschaftszentrum Berlin – Znanstveni center Berlin); med drugim član strokovne komisije za novo razdelitev ozemlja ZR Nemčije pri zveznem ministrstvu za notranje zadeve (1970–72), raziskovalne komisije nemškega zveznega parlamenta za vprašanja ustavne reforme (1973–76) in član Sveta strokovnjakov za vprašanja okolja (od 1978 dalje). *Objavljena dela: Planiranje kot politični proces. Eseji k teoriji planske demokracije (Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie).* Frankfurt/Main 1973; *Organizacija planiranja (Organisation der Planung)* – skupaj z R. Maynitz. München 1973; *Modernizacija narodnega gospodarstva. Tehnološka politika kot strukturna politika (Modernisierung der Volkswirtschaft. Technologiepolitik als Strukturpolitik)* – skupaj z V. Hauffom, Frankfurt/Main 1975; *Prepletenost politike. Teorija in empirija kooperativnega federalizma v ZR Nemčiji (Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik)* – skupaj z B. Reissertom in F. Schnablom, Kronberg 1976; *Prepletenost politike II. Kritike in poročila iz prakse (Politikverflechtung II: Kritik und Berichte aus der Praxis)* – skupaj z B. Reissertom in F. Schnablom, Kronberg 1977; *Interorganizijsko vodenje politike. Meje koordiniranja in centralnega nadzora (Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control)* – (izd. skupaj s K. Hanfom). zvezek I., London 1978.

* (Prevod iz Gerd – M. Hellstern/Hellmut Wollmann (izd.) – *Handbuch zur Evaluierungsforschung*, Westdeutscher Verlag, 1984, str. 397–404.

Vprašanje: Gospod Scharpf, dovolite, da začneva pogovor z opazko in vprašanjem, ki zadevata Vašo osebnost. Skorajda noben družboslovec v Zvezni republiki Nemčiji ne uteleša tako kot Vi sprememb, ki jih je empirično družboslovno in politološko raziskovanje izkusilo od konca šestdesetih let naprej, bodisi konceptualno, od razprav o načrtovanju, tematiziranja prepletenosti politike (Politikverflechtung) do Vaših novejših težišč raziskovanja: raziskovanja učinkovitosti; bodisi pozicionalno, z zamenjavo upravnoznanstvene katedre v Konstanzi za mesto direktorja Mednarodnega inštituta za menedžment in upravo pri WZB, ki ga imamo lahko za nemško analogijo »Brookings-u« kot »miselni tovarni«, ki je blizu politiki; poleg tega ste ali še sodelujete pri celi vrsti politično-svetovalnih gremijih, npr. kot izvedenec projektne skupine za reformo vlade in uprave, kot član raziskovalne komisije za ustavno reformo, kot član strokovnega sveta za vprašanja okolja – skupaj tako rekoč edinstvena povezava različnih razvojnih krogov te znanosti in obnem mejnega položaja med znanostjo in prakso.

Scharpf: V Vašem vprašanju tiči cela vrsta podmen, ki bi jih želel nekoliko popraviti. WZB še posebej visoko ceni povezavo med temeljnimi raziskavami in aplikativno usmerjenim raziskovanjem in ga zaradi tega le delno lahko primerjamo z ameriškimi miselnimi tovarnami, ki se ukvarjajo z naročenimi raziskavami. Drugič, ne bi se povsem strinjal z Vašo razlago, da je mogoče spremembe pri zastavljanju vprašanj v raziskovanju politike tako rekoč biografsko razpoznati. Relativno zgodaj, tj. na podlagi prvih dveh projektov, ki sem ju izpeljal v Konstanzi (eden je bil raziskovanje instrumentarija za vodenje v državnih pisarnah posameznih zveznih dežel, drugi projekt pa je bil raziskave procesa oblikovanja politike v ministrskih organizacijah, ki sem jih izvedel v 1970–72 skupaj z Renate Maynitz po naročilu projektne skupine za reformo vlade in uprave), sem napisal sestavek »Načrtovanje kot politični proces«. V njem sem takrat vpeljal razločevanje med procesi obdelave informacij in procesi konflikt – konsenz znotraj policy making in sem razvil tezo, da lahko politični proces obdelavo informacij (v smislu analize, prognoze, načrtovanja in evalvacije) uporabi le toliko, kolikor to bodisi terjajo bodisi dovoljujejo procesi konflikt-konsenz.

To pomeni, da so vodilne količine v političnem procesu *procesu konflikt-konsenz* in ne procesi obdelave informacij. Načrtovanje in raziskovanje sicer lahko koristno prispevata k temu, da so politično možni procesi odločanja »bolj inteligentni«, vendar pa s poboljšano obdelavo informacij ni mogoče vreči s tečajev vodilne količine v policy procesu. Odtlej se dosledno držim te relativno skeptične ocene o praktični mestni vrednosti političnega načrtovanja na eni strani in na politiko nanašajočega se družboslovnega raziskovanja na drugi.

Vprašanje: Ali ni Vaš model praksa-znanost s tem, ko reproducira politične in družbene fronte konflikta, preveč tog in ne nazadnje nemara celo konzervativen? Ali ne zanemarja možnosti evalvacijskega raziskovanja, usmerjenega k dialogu, kot možnega promotorja političnega in družbenega procesa učenja?

Scharpf: Ne zanikam, da obstaja navidezni konflikt in zaradi tega situacije, v katerih na koncu z znanstveno analizo in drugimi procesi obdelave informacij lahko odkrijemo konsenzualne rešitve. Kjer je tako, tam se lahko z izboljšanjem učinko-

vitosti informacijskih sistemov tudi dejansko spremenijo dosežki politikov. Verjetno je glavno upanje raziskovanja politike prav to, da bo našlo take latentne možnosti konsenza. Vendar pa so večji del tega, s čimer imamo opraviti v realni politiki, procesi, pri katerih so konstelacije interesov relativno jasne in pozicije interesov tako trdne, da se tudi z obilnim spodbujanjem, izboljšano statistiko ali z izboljšanimi multivariantnimi metodami analize ne dajo porušiti.

Vprašanje: Ali to ne postavlja pod vprašaj Vaših lastnih raziskav?

Scharpf: To je bolj zapleteno. Na eni strani sem se vselej ukvarjal z dvema vrstama raziskav. Eno so bile, delno v strogo tehničnem smislu, delno v prenesenem pomenu, naročene raziskave. Po naročilu projektne skupine za reformo vlade in uprave sem moral izvesti raziskavo reorganizacije zveznega ministrstva za promet in zdaj imam naročilo, da opravi evalvacijsko študijo za zvezno ministrstvo za delo. V teh primerih imamo torej naročnika, katerega perspektive delovanja smo se v načelu lotili po naročilu. Druga vrsta raziskav, ki sem jo načeloma vselej izvajal obenem s prvo, ima nalogo, da razjasni, pod kakšnimi pogoji in pod kakšnimi restrikcijami se pri nas vodi politika. In omenjeni sestavek »Načrtovanje kot politični proces« je bil poskus, da bi iz empiričnih raziskav, ki so bile v bistvu naročene raziskave, razbral vse, kar je možno sistematično spoznati o načinu, kako nastaja politika – kako skupaj učinkujejo informacije in procesi konflikt-konsenz.

Raziskava o prepletenosti politike je bila usmerjena celo izključno v to, da bi ugotovili, kako nemški federalistični sistem dejansko deluje, iz kakšnih razlogov so katere vrste politike možne in nemožne. In tega interesa po razjasnitvi, tj. interesa, da bi naš sistem in njegov način delovanja napravil razumljivega za akterje same, sem se vseskozi držal. Pomembna predpostavka za koristne naročene raziskave je po mojem mnenju tudi to, da se pojasnijo okvirni pogoji, pod katerimi pri nas nastaja politika, tako da lahko s precejšnjo gotovostjo vnaprej napovemo, kateri predlogi v zvezi z oblikovanjem politike in njeno implementacijo že vnaprej nimajo možnosti – čeprav bi bili lahko »sami na sebi« ali pod drugačnimi institucionalnimi okvirnimi pogoji v tujini zelo uspešni. Zanimajo me potemtakem predvsem pogoji za *spособnost političnega delovanja* v naši družbi. Zahodni politični sistemi so preobremenjeni s problemi. Pogojeni so tako, da morajo delovati, vendar je njihova sposobnost delovanja problematična. In zategadelj bi bilo zelo zanimivo, s stališča prakse pa verjetno zelo relevantno ugotoviti, kateri pogoji določajo njihovo sposobnost delovanja.

Vprašanje: Doslej smo o dveh problemih govorili precej na način modelov, prvič o odnosih med sistemi obdelave informacij in sistemi za oblikovanje konsenza, drugič pa o dveh vrstah interesa, ki ga vodi spoznanje – o interesu po razjasnitvi in interesu delovanja. Konkretno dejavnosti v svetovalni funkciji še nismo načeli. Ali je bila ta ločitev tam dejansko možna? In ali je bila vodilna količina »sistem oblikovanja konsenza« dejansko toliko izrazitejša od znanosti, kakor ste predstavili? Vsaj pokazatelj pozornosti za nekatere komisije je bil vendarle precejšen.

Scharpf: Nekateri gremiji, ki sem jim pripadal, so bili sestavljeni iz znanstvenikov, zastopnikov interesov in politikov in so bili zaradi tega že po svoji konstituciji nosilci funkcije oblikovanja konsenza. Na primer, v *raziskovalni komisiji za reformo ustave* je bilo nekaj znanstvenikov, vendar pa je bila v bistvu sestavljena iz parlamentarcev in iz predstavnikov posameznih dežel. Drugače pa je bilo pri strokov-

nem svetu za vprašanja okolja, ki je v skladu z uredbo o imenovanju sestavljen zgolj iz znanstvenikov, vendar se potem pri svojih posvetovanjih vsekakor sooča s predstavniki ministrstva iz zveze in iz dežel kot predstavniki politično-administrativnega procesa. V nasprotju s tem pa je bila strokovna komisija za novo razdelitev ozemlja ZR Nemčije zasnovana v celoti kot ekspertna komisija. Izkušnje teh gremijev potrjujejo mojo temeljno tezo. *Komisija za novo razdelitev* je iznašla čudovite nove zvezne dežele – posledica tega je bila, da sta zvezni zbor in zvezni svet spremenila ustavo in črtala naročilo iz temeljnega zakona za novo razdelitev, ker za naše predloge ni bilo mogoče doseči konsenza. Tu je torej na zelo jasen način vodilna količina »proces konflikt-konsenz« izmanevrirala količino »obdelava informacij«. Pri *raziskovalni komisiji za ustavno reformo* pa je bilo drugače. To ni bila čista ekspertna komisija, tako da so bile restrikcije glede konsenza že vključene v posvetovalni proces komisije in so delovale kot restrikcije spoznanja. Zategadelj so priporočila te komisije lahko dosegla konsenz, vsi kontroverzni predlogi so bili namreč že v sami komisiji prediskutirani na stanje statusa quo.

Naposled *strokovni svet za okolje*, ki je zanimiv zato, ker lahko na področju naravoslovnih znanosti nastopi z avtoriteto znanosti, ki je tam precej bolj etablirana kot v družboslovnih in ekonomskih znanostih. Izvedenska mnenja sveta se zato znotraj politike okolja srečujejo z relativno precejšnjo pripravljenostjo, da se sprejmejo. Politika za varstvo okolja se potem lahko tudi močnejše angažira v interesnih konfliktih z onesnaževalci okolja in njihovimi pomožnimi skupinami, saj stoji za njo avtoriteta strokovnega sveta. V naravoslovnih znanostih ima znanstveno soglasno mnenje tudi docela samostojno politično težo – podobno kot pri pravnih znanostih.

Vprašanje: Na katerem področju vidite svoje možnosti kot znanstvenik, na področju naročenih raziskav ali na področju temeljnih raziskav?

Scharpf: Obojega pogosto ni mogoče ločiti. Kadar delamo naročeno raziskavo – na primer evalvacijo nekega političnega programa v zvezi s trgov delovne sile ali načrtovanjem cest – se moramo v načelu odločiti, kdo naj bo klient ali čigavo naročilo smo pripravljene sprejeti. Obstajata dve vrsti nalogodajalcev: na eni strani tisti, ki na nekem področju dejansko lahko in hočejo nekaj premakniti in sprožiti. Ti imajo glede raziskave zelo natančna vprašanja. Tu je treba torišče definicije za znanstvenika vsekakor razširiti v okviru nekega dialoškega modela. Na drugi strani pa je razmeroma precej instanc, ki same nimajo skoraj nikakršnih pooblastil za delovanje, imajo pa denar za raziskavo in ti poskušajo z razglašanjem izsledkov raziskave vplivati na pot politike. Tu ima znanost relativno širok vpliv na definicijo postavitve vprašanj, saj pri teh raziskavah ne stoji na drugi strani nek interesent s čisto konkretnimi problemi, ki jih hoče razrešiti. In to torišče smo vsi – vi, jaz in mnogi drugi – izkoristili za to, da smo lahko raziskali vprašanja, ki jih imamo za relevantna, in nato objavili izsledke. S tem smo v nekem širšem smislu prispevali k prosvetljevanju, in sicer s publikacijami, ki so potem na voljo poljubnim interesentom, vključno parlamentu in opoziciji.

Znanstveniku, ki hoče več, ki hoče z izsledki svojih raziskav neposredno kaj spodbuditi, pa se vprašanje o klientu vendarle zastavlja s precej večjo ostrino. Na eni strani je odvisen od tega, da poišče kliente s konkretnimi potrebami po delovanju in dejanskimi možnostmi za delovanje, na drugi strani pa se mora pri svojem raziskovanju lotiti njihovih ciljev in restrikcij v zvezi z delovanjem. Potemtakem naročena raziskava, ki je usmerjena k delovanju, terja natančen dogovor z nekim

določenim klientom. Le-ta je lahko opozicija, posamezni referati nekega ministrstva ali sindikat, vendar pa v slehernem primeru uspešna naročena raziskava zahteva tudi, da se raziskovalec »loti« restrikcij, ki omejujejo delovanje vsakokratnega partnerja. To odpoved potrebne svobode pri izbiri postavitve vprašanj je, gledano z vidika samorazumevanja znanosti, zelo težko sprejeti. Tu je eden od razlogov, da tako redko pride do partnerstva med znanostjo in prakso in da politika kljub vsemu javnemu izrekanju v prid aplikativno usmerjenemu raziskovanju dejansko dobiva tako malo uporabne podpore znanosti.

Vprašanje: Če bi poskusili napraviti bilanco v zvezi s tem, česa je bilo raziskovanje doslej sposobno in kaj lahko nudi v prihodnje, ali ne bi bila le-ta precej negativna? Če nekoliko poudarjeno formuliramo: politika v smislu »aktivne politike«, v smislu »vladanja« in »agiranja«, namesto kratkoročnih reakcij in reševanja kriz, se dandanes le redko kdaj izvaja. Kaj je sploh še ostalo od eksperimentalnih in reformnih nastavkov, ob katerih se je pojavilo evalvacijsko raziskovanje?

Scharpf: Tudi če sprejememo ta Vaš opis, vendarle ni res, da se pri nas komaj še izvaja politika. Imamo na stotine programov, ki se financirajo in v katerih dela na tisoče in tisoče ljudi, da bi jih izpeljali. In kajpada bi bilo v zvezi s temi tekočimi programi koristno izvedeti, kaj deluje in kaj ne. Ali določeno subvencioniranje stroškov za plače pelje k večjemu zaposlovanju ali ne, je prvič vprašanje, na katero lahko odgovorijo le empirični podatki, drugič, pa je empirični odgovor relevanten za delovanje udeleženih akterjev. Če vemo, da imajo subvencije pozitivne učinke, lahko delamo naprej. Če vemo, da nimajo učinkov, potem so tu relativno številni kritiki, ki imajo interes, da se tak program opusti. V smislu kritike učinkovitosti obstoječih programov je evalvacijsko raziskovanje seveda koristno, pri čemer je njegova koristnost – to bi rad dodal – toliko večja, kolikor bolj je uporabna za samo pristojno upravo. To pomeni, čim več ima uprava možnosti, da znotraj svojih lastnih virov in lastne pristopnosti spreminja programe in jih brez spektakularnega hrupa, na tihem izboljšuje, tem prej boste kot evalvacijski raziskovalec našli klientelo, ki lahko z vašimi izsledki nekaj stori.

Praviloma pri zveznih in deželnih ustanovah za resorno raziskavanje te predpostavke obstajajo. Tu so se izoblikovali trajni odnosi s pristojnimi ministrstvi, ki gotovo niso docela brezkonfliktni, vendar pa oba partnerja drug drugega zelo dobro poznata in lahko zelo dobro ocenita, kakšno torišče obstaja na drugi strani. Podobno velja za celo vrsto raziskovalnih inštitutov na univerzah in za nekatere komercialne znanstvene inštitute, ki so vpeljeni v delo na čisto določenem področju in pri tem v tesnem in relativno trajnem naročniškem odnosu z enim ali več kompetentnimi naslovniki tudi neposredno sodelujejo.

Prepričan sem, da so tovrstni trajni kooperacijski odnosi med raziskovanjem in prakso koristni. Na WZR, ki ni bil koncipiran kot ustanova za resorno raziskovanje in tudi ni financiran na ta način, vidimo našo nalogo v tem, da nekoliko moteče delujemo na preveč udobno simbiozo med ustanovami za resorno raziskovanje in njihovimi naročniki. Večkrat sicer delujemo na istih raziskovalnih področjih, vendar vidimo našo funkcijo v prvi vrsti v tem, da se – predvsem na podlagi naših mednarodno primerljivih raziskav – zastavljajo taka vprašanja in objavljajo taki odgovori, ki so navzkriž s prevladujočim načinom videnja, kakršno imajo naša etabliрана partnerstva med politiko in aplikativnim raziskovanjem. V zvezi s tem menim, da je to, o čemer smo razpravljali v Augsburgu oktobra 1979 v okviru delovne skupine »Eksperimenti v politiki«, izjemno pomembno. V raziskovanju

politike mora obstajati neka Scientific Community, znotraj katere strokovne standarde postavljajo kolegi iz stroke, ti standardi se nadzirajo tako, da omogočajo sloves in hkrati grozijo z njegovo izgubo. Le takrat, kadar sta zagotovljeni profesionalna komunikacija in vzajemna kritika med resornim raziskovanjem in nenarodenim raziskovanjem na posameznih področjih, se lahko zgradi neka količina znanja in vednosti, na podlagi katere potem politika s pomočjo aplikativnega raziskovanja dejansko lahko postane bolj inteligentna.

Wissenschaftszentrum Berlin – WZB – Znanstveni center Berlin *Kratek opis*

Znanstveni center Berlin, družba z omejeno zavezo, ki jo skupaj podpirata in uporabljata njena dognanja Zveza in dežela Berlin, naj bi se kot nosilna organizacija za raziskovalne inštitute družbenih znanosti ukvarjal z raziskovanjem problemov na področjih, katerih pomen presega pomen posamezne zvezne dežele. V tem trenutku WZB sestoji iz predsedniškega urada (predsednik: prof. dr. Meinolf Dierkes) in treh raziskovalnih inštitutov. Raziskovalno-politični organ odločanja je kuratorij (predsednik: zvezni minister za raziskovanje in tehnologijo; namestnik predsednika: senator za znanost in raziskovanje), v katerem sodelujejo poleg politikov in ministrskih uradnikov iz Zveze in iz zveznih dežel predsednika obeh berlinskih univerz, izbrani predstavniki znanstvenih sodelavcev in drugi predstavniki znanosti in prakse.

Mednarodni inštitut za menedžment in upravo (Internationales Institut für Management und Verwaltung – IIMV) je bil ustanovljen kot prvi inštitut WZB leta 1970. Najprej je deloval na različnih področjih raziskovanja menedžmenta. Leta 1973 oblikovan prvi srednjeročni program dela je razširil področje raziskovanja na interakcijo med državo in gospodarstvom v visoko razvitih industrijskih družbah. V drugem programskem obdobju, ki se je začelo 1979, je bil raziskovalni program razdeljen v dve raziskovalni enoti IIMV/Arbeitsmarktpolitik (IIMV/Politika trga delovne sile) – direktor: prof. dr. Fritz W. Scharpf in IIMV/Strukturpolitik (IIMV/Strukturna politika) – direktor: prof. dr. Bernhard Gahlen. Mednarodni inštitut za primerjalne družbene raziskave (das Internationale Institut für vergleichende Gesellschaftsforschung – IIVG) je svojo dejavnost začel 1976. V skladu s srednjeročnim raziskovalnim programom iz leta 1977 je razdeljen v dva raziskovalna programa »Globale Entwicklung« (»Globalni razvoj« – direktor: prof. dr. Karl Deutsch in »Arbeitsorientierte Belastungsstrukturen und sozio-politische Bewältigungsstrategien« (»Delovno usmerjene strukture obremenjevanja in sociopolitične strategije premagovanja«) – direktor: prof. dr. Frieder Naschold.

Kot doslej poslednji inštitut WZB je s svojim delom pričel Mednarodni inštitut za okolje in družbo (das Internationale Institut für Umwelt und Gesellschaft – IIUG) – direktor: prof. dr. Meinolf Dierkes. V skladu s svojim srednjeročnim raziskovalnim programom iz leta 1977 se raziskave inštituta osredotočajo na stališča in načine ravnanja naslovnikov politike za varstvo okolja, na analize sredstev in učinkov politike za varstvo okolja in na mednarodne vidike politike za varstvo okolja. Po zamenjavi ustanovnega direktorja v predsedniškem uradu WZB je bil spomladi 1981 za njegovega naslednika imenovan prof. dr. Udo Simonis.

Prevedla: Zlata Gorenc