

## **SODOBNA UPRAVNA MISEL**

Marjan Brezovšek in Irena Bačlija

Izdajatelj FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Za založbo Hermina Krajnc

Copyright © po delih in v celoti FDV 2010, Ljubljana.

Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.

Vse pravice pridržane.

Recenzenta: dr. Bogomil Ferfila in dr. Miro Haček

Jezikovni pregled: Irena Androjna Mencinger

Naslovnica: Klemen Novak

Prelom: NTD d.o.o.

Tisk: NTD d.o.o

Prvi natis: 150 izvodov

Izid knjige je podprla Javna agencija za knjigo Republike Slovenije.

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

35.077

BREZOVŠEK, Marjan

Sodobna upravna misel / Marjan Brezovšek, Irena Bačlija. - 1.  
natis. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2010

ISBN 978-961-235-427-5

1. Bačlija, Irena, 1979-

254967808

# Kazalo

1. Uvod .....	7
2. Temeljni pojmi .....	13
3. Razvoj in kritika klasične upravne misli .....	31
3.1 Politični nadzor birokracije .....	31
3.2 Teorija birokratske politike .....	45
4. Sodobni pristopi .....	55
4.1 Institucionalna teorija .....	55
4.2 Novi javni menedžment .....	83
4.3 Demokracija in nova javna služba .....	97
4.4 Postmodernizem in javna uprava .....	122
4.5 Teorija (modeli) odločanja .....	147
4.6 Teorija racionalne izbire .....	169
4.7 Vladovanje (Governance) .....	192
4.8 Policy in uprava .....	207
5. Sklep: globalizacija, kriza upravljanja in nove paradigme	215
6. Bibliografija .....	225
Stvarno in imensko kazalo .....	245

# 1. Uvod

Področje javne uprave je že od svojih začetkov praktično zasuto z vprašanji, ki se nanašajo na njeno »identiteto«. Kaj je javna uprava? Ali obstaja »teorija« javne uprave? Ali je javna uprava disciplina (veda)? Ali je javna uprava znanost ali znanje, ali oboje? Ta in druga vprašanja se vztrajno ponavljajo in povzročajo razkole v javni upravi z vidika študija, poučevanja in prakse.

Navkljub nekaterim (redkim) avtorjem, ki menijo, da lahko teorija ponudi zelo malo pri razumevanju birokracije ali pa da gre pri sodobnem razumevanju javne uprave zgolj za naštevaje (opisovanje) dejstev, izhajajoč iz raziskav, lahko rečemo, da je teorijo javne uprave treba jemati resno in da pomeni temelj za njeno razumevanje (razumevanje javne uprave). Teorija je potrebna tudi na področju, ki je aplikativno, praktično in interdisciplinarno, kot je javna uprava.

Prepričani smo, da je samoumevno, da obstaja potreba po večji konceptualni jasnosti in teoretični zanesljivosti pri obravnavanju javne uprave. Smisel teorije je povezati dejstva v celovito pojasnjevalno sliko, to pa potem koristno uporabiti pri oblikovanju politik in izvrševanju javnih zadev. Če je celovita obravnava zagotavljanje javne službe namenjena razvijanju učinkovitih oblik organizacije javne uprave, ki je zavezana temeljnim demokratičnim vrednotam,

potem je razumljiva tudi potreba po intelektualnih orodjih, namenjenih tem ciljem.

Uporabnost vsake teorije merimo z njeno sposobnostjo opisati, pojasniti in napovedati. Teorija bi morala natančno in sistematično opisati pojav, ki ga raziskuje, in logično povezati njegove elemente v jasno razumevanje akterjev, institucij in procesov, ki so zajeti v njem. Na tej podlagi teorija lahko zagotovi temelje za možno ocenjevanje verjetnih posledic, učinkov delovanja (ali nedelovanja), ki izraža natančnejše razumevanje in ima večjo napovedno moč kot argumenti, ki temeljijo na intuiciji, zdravem razumu, politični primernosti, ideoloških referencah ali individualnih izkušnjah.

Koncepti so sestavni del vsakega teoretičnega modela, to je abstrakcija, ki predstavlja proučevani predmet ali pojav. Koncepti so ključni pri konstrukciji teorije, saj zagotavljajo temelje za sporazumevanje, vnašajo perspektivo v obravnavo problemov, zagotavljajo sredstva za razvrščanje in posploševanje ter služijo kot sestavni deli teorij in s tem tudi pri pojasnjevanju in napovedovanju. Pri oblikovanju teorije javne uprave so uporabljeni različni koncepti, kot so šole mišljenja, pristopi in paradigme. Ti koncepti niso univerzalno uporabni, prispevajo pa k oblikovanju neke univerzalne teorije.

Javna uprava je uporabna znanost, zato je treba vsako teorijo preveriti v razmerju do situacije, v kateri se javna uprava izvaja. To ne pomeni, da je teoretiziranje odvečno, pač pa prej, da je predpostavka za znanstveni študij. Upravičenost teoretiziranja izhaja tako iz tega, da olajšuje usmerjanje znanja s pojasnjevanjem upravnih pojavov in dejavnosti, zagotavlja okvir za urejanje dejstev in vrednot pri pojasnjevanju upravnih pojavov, zagotavlja mehanizem za prenos znanja na znanstveni podlagi, poudarja pomembne podobnosti in razlike med obravnavanimi pojavi ter posplošuje razloge za delovanje ali stališča ter pojasnjuje okoliščine, ki povzročajo odstopanja od norm. Pri tem je treba upoštevati tudi nekatere omejitve, izpostavljenost

negotovosti in spremembam v okolju, družbenem in političnem, ki je za javno upravo zelo pomembno.

Teorija je v najširšem smislu res enostavna usmeritev, okvir, tehnika ali pristop; vendar pa je v formalnem smislu sestavljena iz treh pomenov: iz pozitivističnega, znanstvenega smisla (univerzalni aksiomi, ki so lahko empirično preverjeni); iz urejanja dejanskega gradiva razvije sistematično razumevanje (prek konceptov) zapletenega pojava javne uprave; z normativnega vidika pa pomeni temelje za ocenjevanje, kaj je »dobro«, »boljše« ali »pravično« v upravni praksi. V tem zadnjem smislu pomeni most med javno upravo, politično znanostjo in filozofijo. Zelo pogosto teoretiki javne uprave uporabljajo drugo in tretjo opredelitev pomena teorije.

Po drugi strani pa je zanimivo, da so o krizi »identitete« javne uprave razpravljali predvsem »znanstveniki« in »holisti«, »pozitivisti« in »tradicionalisti«, ali »racionalisti« in »normativisti«. Znanstveniki so zagovarjali rigoroznejše raziskovalne metode, da bi se javna uprava razvila kot znanost in prava akademska disciplina. Holisti pa so se bolj ukvarjali z razumevanjem »vlade« kot celote in poudarjali njeno službo skupnosti in javnemu sektorju nasploh. Slednji se zavzemajo tudi za interdisciplinarni študij javne uprave, ki je pomembnejši za družbo in se izraža v različnih teoretičnih perspektivah. Razpravi med »znanstveniki« in »holisti« ni videti konca in včasih zakriva druge novejšje pristope v javni upravi.

Javna uprava ima sicer zelo bogato teoretično dediščino, ki presega zgolj opisano razpravo o znanju in znanosti, vrednotah in dejstvih, posploševanju in specializaciji. V javni upravi lahko ugotovimo vsaj štiri intelektualne tradicije oziroma pristope k študiju in razpravi o »vladi« (*government*). To so pristopi z vidika praktičnega razuma, praktičnih izkušenj, znanstveni pristop ter relativistični pristop, ki se nanaša na postmodernizem s številnimi različnimi pristopi. Študij z vidika praktičnega razuma je osredotočen na politično teorijo, javno

moralo, odnos vladajočih do državljanov in pristaja na razvoj »velike teorije«. Poučevanje z vidika praktičnih izkušenj je bolj tehnokratsko po usmeritvi, v ospredju pa so predvsem instrumenti in tehnike, uporabni v vsakdanjem upravljanju. Znanstveni pristop se zavzema za znanstveno rigoroznost in združeno teorijo. Relativistični pristop poudarja interpretacijo in subjektivnost.

Najbrž je zelo malo strokovnjakov, ki ne bi priznavali legitimnosti javne uprave kot polno razvite discipline ali področja študija. Nasprotja in nesporazumi pa se lahko pojavijo glede pomembnosti različnih epistemoloških temeljev, ki so se razvili v javni upravi. Različnost epistemoloških pristopov k proučevanju javne uprave sega od interpretativnega pristopa do postmoderne kritike. Teme ali vprašanja v javni upravi so lahko zasnovani npr. na empiricizmu ali racionalizmu in jih je mogoče proučevati induktivno ali deduktivno, kvantitativno ali kvalitativno, ali na oba načina. Osvajanje znanja v javni upravi se razlikuje glede na epistemološko tradicijo, ki usmerja metode in tehnike raziskovanja, pri čemer se nekateri pristopi tudi nekoliko prekrivajo. Interpretativni (antipozitivistični) pristop je utemeljen na zgodovini, kulturi in izkušnjah. Racionalizem meni, da je znanje zasnovano na intuiciji, temelji pa na prepričanju, da sta razum in intelekt boljši sredstvi za oblikovanje resnice kot zaznava ali izkušnje. Empiricizem se sklicuje na obstoj stvarnosti in znanje prek izkušenj. Pozitivizem trdi, da je stvarnost dosegljiva z empiričnim preverjanjem in logičnimi hipotezami. Postpozitivizem ugotavlja, da so vsa vprašanja nepopolna in priznavajo napake. Postmodernizem pomeni izziv in dekonstrukcijo ortodoksnih teorij in predpostavk, tudi predstavniške birokracije. Vsi ti pristopi, ne glede na ontološke in metodološke posebnosti, pomenijo dodano vrednost v literaturi in v teoretični podlagi na področju javne uprave.

Javna uprava se je kot področje razvila zelo različno, tako v teoriji kot v metodah in dosegu. Od svojih začetkov kot področje politične znanosti je javna uprava vse bolj vključevala teoretične in metodolo-

ške prispevke iz socialne psihologije, sociologije, ekonomije, antropologije, zgodovine, podjetniškega upravljanja, prava ter politične znanosti s svojo teorijo in prakso. Glede na takšno različno ozadje seveda ni presenetljivo, da ni razvila nekakšne »mega teorije«. Strokovnjaki s področja javne uprave uporabljajo široko paleto teorij, konceptov in pristopov, da bi obrazložili zapleteni problem javne uprave. Čeprav takšna epistemološka, metodološka, oziroma teoretična raznovrstnost lahko povzroča nekatere težave pri njihovem povezovanju, je po drugi strani tudi prednost, saj omogoča interdisciplinarni pristop oziroma študij uprave kot celote (holistični pristop). Naš cilj (v tej knjigi) ni, da bi se zavzemali za tak ali drugačen pristop (teorijo), pač pa ugotavljamo, da je teoretična raznolikost čista korist za javno upravo, kajti nobena posamezna teorija ni sposobna v celoti pojasniti tega zapletenega javnega problema. V knjigo smo uvrstili zlasti nekatere novejšje pristope, zavedamo pa se, da so nekateri tudi izostali (npr. etika, pravo).