

Veljko RUS
PODJETIZACIJA IN SOCIALIZACIJA DRŽAVE

Knjižna zbirka TEORIJA IN PRAKSA
Izdajatelj FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE
Za založbo Ivan HVALA

Copyright © po delih in v celoti FDV 2001, Ljubljana.
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.
Vse pravice pridržane.

Prelom BETON&VRBINC Co.
Tisk Tiskarna LITTERA PICTA

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

351(497.4):338.246.025.88
316.44/.46

RUS, Veljko

Podjetizacija in socializacija države / Veljko Rus. – Ljubljana :
Fakulteta za družbene vede, 2001. – (Knjižna zbirka Teorija in
praksa)

ISBN 961-235-072-8

115147008

VELJKO RUS

**PODJETIZACIJA IN SOCIALIZACIJA
DRŽAVE**

Ljubljana 2001

VSEBINA

PREDGOVOR	7
I.	
CIVILIZACIJSKE DILEME LASTNINJENJA	9
Vračanje v kapitalizem?	10
Trženje in morala recipročnosti	11
Šok terapija ali privatizacija brez tržne regulacije	12
Učinki privatizacije na socialno stratifikacijo	15
Delavsko delničarstvo in soupravljanje	17
II.	
OD NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA DO PARTNERSTVA MED JAVNIM IN PRIVATNIM SEKTORJEM	21
Uvajanje novega javnega menedžmenta	22
Razlike med državami	23
Različne faze razvoja	26
III.	
NOVI JAVNI MENEDŽMENT	31
Teoretična izhodišča	32
Strategija proti planiranju	34
Nepopolna konkurenca in kvazitrg	36
Konfliktna kooperacija	38
Privatizacija	41
Menedžerji in strokovnjaki	44
Status in vloga uporabnikov	46
Nevladne organizacije in omrežja	47
Anglosaksonski in skandinavski model	49
Vzhodnoevropske države	52
Tretji svet	53
IV.	
POLITIKA PRIVATIZACIJE DRUŽBENIH DEJAVNOSTI	57
Privatizacija ali revitalizacija javnega sektorja	58
Oblikovanje politike privatizacije	60
Instrumenti privatizacije	62
Večfazna in večdimenzionalna privatizacija	65
Novo hibridne oblike privatizacije	66

V.	
SODOBNA DRŽAVA KOT INSTITUCIJA IN KOT ORGANIZACIJA	74
Sodobna država ni ustvarjalka zgodovine	72
Delitev dela med državo kot institucijo in državo kot organizacijo.....	74
Funkcije socialne države in družbe blaginje.....	75
Katalizatorsko omrežje	76
Večnivojski proces razdržavljenja države kot organizacije.....	77
Vloga novega javnega menedžmenta v majhnih državah	78
VI.	
VITKA DRŽAVA	81
Globalna revolucija javnega managementa	82
Upravljanje, soupravljanje in samoupravljanje.....	86
Privatizacija in kvazitrg	89
Upravljanje omrežij.....	95
Quangokratizacija javnega sektorja	98
VII.	
QUANGO: KATALIZATOR ALI TRANSMISIJA?	103
Država kot poglobitna razvojna ovira	104
Podjetizacija državne uprave	104
Vloga kvangov kot katalizatorjev	106
Evalvacija slovenske zakonodaje	107
VIII.	
ZAŠČITA JAVNIH INTERESOV	115
Modernizacija, privatizacija in javni interes.....	116
Zaščita javnih interesov v privatnem sektorju.....	118
Zaščita javnih interesov v javnem sektorju.....	119
Strategija zaščite javnih interesov v procesih privatizacije	121
IX.	
PRIVATIZACIJA IN KORUPCIJA	125
Privatizacija in korupcija	126
Različna pojmovanja korupcije	129
Novi profesionalizem.....	130
Moč uporabnikov.....	132

Imensko kazalo	137
Stvarno kazalo.....	140

PREDGOVOR

Knjiga, ki je pred vami, obravnava razvojne vidike mlade slovenske države, in sicer predvsem z vidika njene uspešnosti in njene sociabilnosti.

Uspešnosti države seveda ne merimo z istim vatlom, kot se meri uspešnost podjetij. Merimo jo predvsem s tem, koliko zmanjšuje strese, ki prihajajo iz okolja, oziroma koliko povečuje politično, gospodarsko in socialno varnost državljanov. Država je najmanj vredna tedaj, ko ne ščiti svojih državljanov pred nevarnostmi, ki pretijo iz okolja, in ko hkrati neodgovorno izčrpava življenjske sile prebivalstva. In nasprotno: uspešna je tista država, ki blaži strese, ki izvirajo iz okolja, in ščiti ustvarjalne sile naroda. Glede na to se zavzemamo za vitko državo in za podjetizacijo družbenega upravljanja.

Demokraciji in sociabilnosti neke države v tem stoletju ne merimo več zgolj z razvitostjo parlamentarne demokracije, ampak predvsem z njenim odnosom do civilne družbe. Moderna država, za katero je značilna zgolj parlamentarna oziroma predstavniška demokracija, ni nič več kot sredstvo v rokah politične elite, ki si na demokratičen način deli interesne sfere. Postmoderna država poleg predstavniške demokracije razvija tudi neposredno demokracijo, ki temelji na samoregulaciji in na partnerskem sodelovanju civilne družbe z državo. Moderna država ne more biti hkrati demokratična in socialna, postmoderna pa je lahko. Več možnosti za to, da uresničuje oba cilja, ima tedaj, če ji uspeva povezovati predstavniško in neposredno demokracijo v enotno kooperativno omrežje.

Slovenski narod so do zdaj ogrožale tuje države, zdaj ko imamo svojo lastno državo, je ogrožen od znotraj. Z državo je tako kot z vsako drugo dobrino: je vir novih priložnosti in hkrati tudi vir novih nevarnosti.

Veljko Rus

I.
CIVILIZACIJSKE DILEME LASTNINJENJA

VRAČANJE V KAPITALIZEM?

Z »vračanjem v kapitalizem« si nekdanje realsocialistične države že drugič v tem stoletju utirajo pot v zgodovinsko brezpotje. To se najbolj jasno kaže v razraščanju tako imenovanega »kriptokapitalizma« (Zajiček, 1993), katerega glavna značilnost je vsesplošna dezorganizacija družbenega življenja. Kriptokapitalizem v nekdanjih realsocialističnih državah je pravzaprav eksperimentalni dokaz, da vračanje v kapitalizem ni več mogoče in da gre pri tem za zgodovinski anahronizem, katerega produkt je simbioza realsocialistične kulture in zgodnjekapitalistične strukture.

Zgodovinski paradoks je v tem, da se razvite industrijske družbe poslavljajo od kapitalizma in prehajajo v postkapitalistično družbeno ureditev v času, ko se realsocialistične vračajo v kapitalizem. Medtem ko se v zahodnih državah oblikuje postkapitalizem, za katerega je značilen »kapitalizem brez kapitalistov« (Drucker, 1992: 66), se s podporo tako rekoč vseh političnih strank v nekdanjih realsocialističnih državah oblikuje novi razred kapitalistov in njim komplementarnih razrednih sindikatov.

Namesto da se nerazsodno sili v kapitalizem, bi se torej morali vprašati, ali je vračanje v kapitalizem sploh mogoče. Kot svetuje Drucker, bi morali »ponovno premisliti in redifinirati vlogo, moč in funkcijo kapitala in lastnine, saj je očitno, da v postkapitalizmu kapital služi zaposlenim, medtem ko so v kapitalizmu zaposleni služili kapitalu« (Drucker, 1992:60).

Toda če vračanje v kapitalizem ni več mogoče, ne da bi zabredli v kriptokapitalizem, je prav tako nemogoče vračanje v realsocializem. To družbeno ureditev lahko presežemo le z intenzivnim nadomeščanjem državnoplanske regulacije s tržno regulacijo. Pri tem pa seveda ne gre za nekakšno neoliberalno »odmiranje države«, ampak za prehod od planske regulacije k neokorporativistični regulaciji družbenega dogajanja. Neokorporativistična regulacija namreč ne izključuje tržne regulacije, ampak jo – nasprotno – predpostavlja.

To, kar je treba posebej poudariti, pa je, da se tržna regulacija ne bo širila samo na področju ekonomije, ampak tudi na področje družbenih dejavnosti, se pravi na področje šolstva, zdravstva, socialnega varstva itd.

TRŽENJE IN MORALA RECIPROČNOSTI

Uvajanje tržnih odnosov v zdravstvo, šolstvo in druge družbene dejavnosti se še vedno pojmuje le kot neizogibnost, včasih celo kot nujno zlo. Zdi se, kot da se ne zavedamo civilizacijske vrednosti tržnih razmerij, ki jih z uvajanjem tržnih mehanizmov uveljavljamo v družbi. Gre namreč za uveljavljanje recipročnosti kot ene od dveh temeljnih civilizacijskih načel. Gouldner pravi, da vse civilizacije, tudi najbolj primitivne, priznavajo dve temeljni normi, in sicer: recipročnost in prepoved incesta (Gouldner, 1961).

Tržni odnosi torej nimajo samo ekonomske funkcije, ampak tudi moralno, politično in civilizacijsko. O ekonomski na tem mestu ne bomo govorili, o moralni funkciji trga pa lahko rečemo, da se kaže v tem, da sili udeležence v nevtralnno razsojanje o dobrinah in storitvah. Tržni mehanizmi na ta način pospešujejo liberalno kulturo, ki temelji na strpnosti in pluralizmu (Johnson, 1995). Trg nadalje omogoča politično svobodo, ker sili državo v umik iz neposrednega administriranja v posredno upravljanje; tako ustvarja prostor za samoregulacijo oziroma za to, da ljudje postanejo »avtorji svojega lastnega življenja« (Gray, 1989: 22). Vse to pa je mogoče le zaradi tega, ker se z uvajanjem tržnih odnosov uveljavlja načelo recipročnosti in s tem izključuje ropanje, omejuje izkoriščanje in marginalizira druge oblike nerekipročnih odnosov, ki se lahko uveljavijo in vzdržujejo le z uporabo prisile.

S tega vidika slovo od realnega socializma ni mogoče brez pospešenega širjenja recipročnih odnosov v ekonomiji in na drugih področjih družbenega življenja. Kdor sprejme uslugo, jo mora prej ali slej poravnati s protiuslugo; kdor ne sprejme protiusluge, pa vzpostavlja s tem razmerje odvisnosti oziroma zadolženosti tiste osebe, katere protiusluge ni sprejel. Hote ali nehote jo potiska v neenak položaj in ogroža njeno neodvisnost (Blau, 1964). Perverznost morale dobrih del in usmiljenega samaritana je zgrajena prav na tej poslednji premisi.

Prehod iz realnega socializma nazaj v kapitalizem je na videz hudo civilizacijsko in moralno nazadovanje, saj se zdi, da ne pomeni nič drugega kot prehod iz solidarne družbe – v kateri je človek človeku »bližnji« – v tržno družbo, v kateri je človek človeku le še tekmeč. Teoretično to drži, toda realni socializem je dobil ime »realni« prav zaradi tega, ker je bil pojem solidarnosti samo prazno geslo in ne v vsakodnevnih odnosih udejanjeno razmerje. Solidarnost in na njej temelječa skupnost kot najvišja oblika socialne integracije temelji namreč na nadrecipročnih odnosih; ti recipročnih odnosov ne odpravljajo, ampak jih širijo iz neposrednih v posredne recipročne odnose. Ni nujno, da sin povrne materi ljubezen in dobroto, je pa nujno, da enako ravna s svojimi otroki. Ni nujno – in tudi ne vedno mogoče – da vojak, ki mu

je rešil življenje soborec, povrne uslugo le temu, je pa nujno, da je to uslugo brezpogojno pripravljen narediti komur koli, ki spada v isto armado.

V prejšnjem režimu so bile skoraj vse institucije poimenovane kot skupnosti. Tudi pravno so bile opredeljene tako, da naj bi zagotavljale prav tovrstne nadrecipročne odnose bodisi med regijami ali pa med sloji in generacijami. V resnici so te skupnosti – bodisi zaradi politične neenakosti ali pa civilizacijske inferiornosti – v večini primerov delovale kot neregipročne ali predrecipročne in ne kot nadrecipročne institucije. Nadrecipročna solidarnost, značilna za idealni socializem, se je nenehno sprevrčala v neregipročni realni socializem, v katerem so vsi izkoriščali drug drugega, kot so pogosto govorili sociologi iz nekdanjih vzhodnoevropskih držav.

Vračanje v tržno gospodarstvo in v družbo, ki ponovno uveljavlja na recipročnosti utemeljeno civilno družbo in državo, torej ne pomeni nazadovanja iz višjega družbenega sistema v nižji, ampak nekakšen popravni izpit za to, da bi morda nekoč v prihodnje gradili pravi socializem ali pa vsaj bolj socializirano družbo na nadrecipročnih in ne na neregipročnih odnosih.

Uveljavljanje tržnega gospodarstva in na delitvi dela utemeljene recipročne civilizacije bo še dolgotrajen samovzgojni proces. Več generacij bo potrebnih, da bomo spoznali eksistencialno nujnost recipročnih odnosov. To velja tudi za ekonomske odnose, saj je jasno, da porabi sleherni trgovec, ki ne zaupa v recipročno moralo nasprotne stranke, za zavarovanje menjalnega dejanja bistveno več časa, energije in tudi denarja kot tisti, ki deluje na podlagi utemeljenega zaupanja v konkurenta oziroma v poslovnega partnerja. Pri nerazviti recipročni morali sta delitev dela in ekonomska menjava okrnjeni, če ne celo nemogoči. Še posebej to velja za neekonomsko ali netržno menjava: ta je zaradi velike negotovosti neuresničljiva in sili posameznike, da zaščitijo svoje interese v klanih (Ouchi, 1981).

ŠOK TERAPIJA ALI PRIVATIZACIJA BREZ TRŽNE REGULACIJE

Šok terapija je pomenila izpeljavo privatizacije družbene lastnine pred vzpostavitvijo in ne glede na vzpostavitev trga kapitala. Posledice takšne strategije, v kateri poteka privatizacija mimo trženja, so glede na izvajanje iz prejšnjega poglavja povsem destruktivne. Lahko jih razumemo kot ponesrečen poskus, po katerem naj bi se s šok terapijo izognili možnosti, da bi se stare upravljske strukture polastile družbenega premoženja. Lahko jih razumemo kot željo, da bi se s šok terapijo odprla možnost novim političnim elitam ter da bi se prek državnega aparata in mimo trgov polastile večjega dela družbenega bogastva. Poizkus se ni ponesrečil zaradi udbomafije, ampak zaradi tega, ker država pač ne more izpeljati privatizacije kapitala; to bi

ji uspelo, če bi nova politična elita lahko odigrala vlogo latinskoameriških »compradors«, se pravi, če bi prek tujih bank zagotovila cenen nakup večjih uspešnejših gospodarskih subjektov in si tako zagotovila ekonomsko-politično koalicijo s tujim kapitalom. Le v tem primeru bi bila nova elita zadostna protiutež stari nomenklaturi. Netržna privatizacija je torej omogočala dva izhoda: prevlado »compradors« ali »udbomafije«. Ker do compradorske zunanje-notranje, bančno-strankarske koalicije ni prišlo, ker tuji kapital ni v zadostnem obsegu prišel v Slovenijo, se je privatizacija sprevrgla v nemogoč paradoks, ki bi mu lahko rekli privatizacija kapitala brez trga kapitala. Kapitala pač ni bilo, ker notranje bogastvo ni bilo kapitalizirano oziroma ni imelo tržne cene. Kot pravi Tomas Clarke (1994), je šlo pač za privatizacijo brez kapitala (ibid.: 17). Takšna privatizacija pa lahko poteka le kot:

- a. potujčenje (foreignisation),
- b. kriminal,
- c. preobrazba prejšnje elite v novo kapitalistično elito,
- d. ekonomska kaotizacija in politična nestabilnost.

Zaradi že omenjenega skopega dotoka tujega kapitala prva možnost ni bila uresničena, bolj ali manj pa so uresničene druge tri možnosti.

V šok terapijo se je sililo, čeprav je bilo očitno:

- a. da finančni trgi še ne delujejo in je zato ceno kapitala pravzaprav nemogoče določiti,
- b. da ni kupcev oziroma da »kupci« kapitala nimajo denarja,
- c. da lastninska upravičenja niso jasna in
- d. da ni ustreznega menedžerskega znanja za takšen proces.

V politično in netržno »privatizacijo« se je šlo v slovenskem primeru povsem zavestno, saj so slovenski ekonomisti opozarjali na nesprejemljive posledice neodplačane privatizacije, slovenski sociologi pa na nepravilnost teh procesov, ki morajo privedi do trajne nelegitimnosti nove ekonomije in s tem do trajne nestabilnosti novega političnega sistema.

Nova politična elita na čelu z Demosom je od vsega začetka odklanjala razpravo o pravičnosti privatizacije, češ da pravična privatizacija ni mogoča, oziroma je v konfliktu z učinkovito privatizacijo. Do neke mere je bilo to res, vendar iz povsem drugih razlogov, kot so jih omenjali zagovorniki šok terapij: v zasebni ekonomiji je namreč pravično prisvojeno le tisto, kar se pridobi s (nemonopolno) tržno menjavo (Nozik, 1974).

Ker trga kapitala ni bilo, bi morali uveljaviti druga načela pravičnosti. Ker klasičnega zasebnolastninskega načela tržne pravičnosti ni bilo mogoče izpeljati, se je vsaj načelno odpirala možnost uveljavljanja drugih načel pravičnosti. Med njimi naj omenimo:

- *meritokratsko* načelo, ki temelji na ravnovesju med delavnim prispevkom posameznika (ali skupine) in njegovim deležem,
- *kapitalsko* načelo tveganja, ki utemeljuje pravico do dobička ali zgube
- in *fevdalno* načelo dedovanja.

Tristrankarski kompromisni model privatizacije je do neke mere zadovoljil meritokratskemu načelu, s tem da je del premoženja prepustil notranjemu odkupu zaposlenih. V tem smislu si je sedanji model privatizacije pridobil nekaj legitimnosti, saj je znano, da večina prebivalcev v razvitih industrijskih družbah priznava kot pravično predvsem meritokratsko načelo (Antončič, Rus, 1993).

Kapitalskemu načelu kompromisni model ni mogel zadovoljiti iz istih razlogov, kot ni mogel zadovoljiti tržnemu načelu pravičnosti. Privatizacija je bila zamišljena pač kot politično dejanje porazdelitve in ne kot tržni proces alokacije. Uveljavilo pa se je fevdalno načelo dedovanja, načelo, ki so ga sodobne družbe z davčnim sistemom tako rekoč izničile. Njegova antikapitalistična ali, bolje rečeno, predkapitalistična narava se vse bolj jasno kaže v neproduktivnih konfliktih, ki vodijo udeležence teh konfliktov na brezperspektivna stranpota.

Razvoj trga kapitala bo sicer prej ali slej uveljavil načelo recipročnosti in s tem prispeval k zmanjševanju kriminala, k poslovnemu discipliniranju reificirane nomenklature in k odpravi kaotizacije. Dokler pa trg kapitala ne bo polnovredno deloval, se bodo neizogibno pojavljali klani, kleromafije, udbo-mafije, compradors in podobne novotvorbe. Na neizogibno pojavljanje klanov v visoko negotovih okoliščinah namreč opozarja Ouchi (1980). Klani so socialne tvorbe in se pojavljajo povsod tam, kjer imamo opraviti z nezanesljivim merjenjem uspešnosti poslovanja (high performance ambiguity) in z visoko skladnostjo interesov med udeleženci. Negotovost ovrednotenja, ki je posledica nerazvitega trga kapitala, krepi notranjo enotnost meritokratskih skupin, ki si s trdnim medsebojnim povezovanjem zagotovijo tisto mero subjektivne varnosti, ki je potrebna za to, da lahko vstopajo v visoko negotovo okolje, nabito z objektivno nevarnostjo.

Ko bo in če bo nekoč trg kapitala deloval polnovredno, se bodo klani enostavno raztopili, ker bodo pomenili nepotrebno subjektivno soodvisnost med njenimi člani. Trg bo prav tako selekcioniral nekdanjo nomenklaturu na uspešne poslovneže in na neuspešne rentnike, ki bodo morali prej ali slej zapustiti tržno prizorišče. Vse to bo prispevalo tudi k zmanjšanju kaosa v ekonomskem poslovanju.

Kljub temu pa bodo ostali zgodovinski sedimenti, povzročeni z netržno privatizacijo, ki se bodo vedno znova pojavljali v obliki »izvirnega greha« lastninjenja in pomanjkljive legitimite nove politične in ekonomske elite.

Globalizacija ekonomije oziroma internacionalizacija tega kapitala bo do neke mereboljšala razmere, vendar pa »izvirni greh« ne bo nikoli v celoti odpravljen.

UČINKI PRIVATIZACIJE NA SOCIALNO STRATIFIKACIJO

Čeprav so za družbo kot celoto in tudi za samo ekonomsko dejavnost stratifikacijski učinki privatizacije dolgorčno pomembnejši kot ekonomski, je vendarle sorazmerno malo strokovne literature, ki obravnava ta vidik privatizacije v nekdanjih realsocialističnih državah.

Med redkimi tovrstnimi besedili je najpogostejša trditev o metamorfozi nekdanje elite v novo buržoazijo. Tovrstno oceno navaja med drugim tudi Beljajeva (1994), ki meni, da v Rusiji ne gre samo za ponovni vzpon nekdanje nomenklature v novo koruptno ekonomsko elito, ampak tudi za obnavljanje totalitarne oblike socialne stratifikacije na bogato, vsemočno elito na eni strani in na osiromašeno prebivalstvo na drugi; v ta sloj uvršča avtorica tudi najuglednejše strokovnjake, vzgojitelje in znanstvenike.

Tuji opazovalci so previdnejši v ocenah in menijo, da ne gre za preprosto obnovo stare elite, saj so mehanizmi nomenklature porušeni in tudi dobršen del njenih članov je povsem izginil iz javnega življenja. Prav tako ni povsem verjetno, da se bo na drugem polu nove elite oblikoval socialno enoten osiromašen blok prebivalstva, saj je privatizacija za zdaj potekala tako, da so večinski lastniki v podjetjih delavci: ti se bodo kasneje dokaj verjetno med seboj razslojevali (Rutland, 1994), vendar pa se ne bodo oblikovali v razredno strukturo, kot jo poznamo iz industrijskih družb.

Tej, drugi oceni je bliže tudi Gerchikow (1996), ki skuša podrobneje opisati, kaj se s privatizacijo dogaja v ruskih podjetjih. Gerchikow meni, da poteka znotraj podjetij socialna diferenciacija na ta način, da (zlasti v manjših podjetjih) menedžment pospešeno odkupuje delnice od delavcev in postaja večinski lastnik. V večjih podjetjih prihaja do dveh ali več menedžerskih koalicij, ki se med seboj borijo za prevladujoč položaj v podjetjih. Najpogosteje gre za zamenjave starih direktorjev in njihovih sodelavcev z mlajšimi menedžerji, ki so zaposleni v komercialnih ali tehničnih službah. Zaradi teh konfliktov in zaradi odsotnosti zunanjih vlagateljev narašča avtonomija srednjega menedžmenta, saj srednji menedžment po eni strani prevzema pobudo pri prilagajanju proizvodnih programov v skladu z zahtevami trga po diverzifikaciji proizvodnje, po drugi strani pa svojo avtonomijo krepi z dvojno lojalnostjo navzgor do menedžmenta in navzdol do delavstva (in do sindikata). Sindikati so dokaj šibki in niso protiutež menedžmentu, partijski organi in delavski sveti pa so odpravljeni. Delavci so tako ostali brez zaveznikov in

so bolj odvisni od menedžmenta, kot so bili v prejšnjem režimu, v katerem so vsaj delno uživali zaščito partije. Zato je njihov vpliv na dogajanje v podjetju izničen, pa čeprav so medtem postali delničarji (včasih celo) z večinskim deležem.

Bolj pregledno opisuje stratifikacijske spremembe Terez Laky (1994). Omenjeni avtor skuša pokazati postopno spreminjanje socialne strukture prebivalstva na Madžarskem skozi naslednje tri faze lastninjenja:

1. V prvi fazi tako imenovane »naravne rasti« zasebnega sektorja, ki se je dogajala še v prejšnjem režimu, ni šlo za sistemsko organizirano privatizacijo, ampak za individualno pobudo tistih, ki so znali izkoristiti postopno liberalizacijo ekonomije. V tej fazi se je začel obnavljati predvojni srednji sloj farmerjev in podeželskih podjetnikov, predelovalcev in prekupčevalcev. Ne gre torej za srednji sloj zahodnega tipa, ki je izobražen in urbaniziran ter ima jasno oblikovane vrednostne usmeritve, ampak za sloj, ki v prihodnje ne bo pomembno vplival na širše družbeno dogajanje.
2. V drugi fazi tako imenovane *spontane privatizacije* je šlo v glavnem za preoblikovanje večjih državnih podjetij v korporacije. Oblikovale so se kapitalne družbe z omejeno odgovornostjo in razbile velika podjetja na manjša samostojna podjetja. V teh procesih so nastajale številne transakcije, ki so omogočile legalno ali nelegalno bogatenje posameznih menedžerjev; ti sestavljajo novo poslovno elito, ki se tudi dokaj hitro organizira v razne zveze in klube. Ta nova poslovna elita ni enotna niti po izobrazbi niti po drugih demografskih znakih. Skupno ji je le to, da so njeni člani od vsega začetka sodelovali v privatizaciji, ki je potekala še povsem neregulirano.

V tej fazi nastajajo vzporedno s preoblikovanjem državnih podjetij v družbe z omejeno odgovornostjo povezave s tujim kapitalom in tako je nastalo že v letu 1990 na Madžarskem kar 3500 mešanih podjetij. Zaposleni so večinoma nasprotovali odkupu svojih podjetij in vse pogosteje zahtevali možnost internega odkupa, vendar jih je nova politična elita kaj malo podprla. Namesto tega je potekala sanacija podjetij, ki jo je spremljalo pospešeno odpuščanje zaposlenih in pogosti bankroti podjetij. Vzporedno s tem se je povečevala produktivnost in z njo vloga strokovnjakov. Strokovnjaki sami se večinoma niso vključevali v novo poslovno elito, so se pa pogosto zaposlovali bodisi v saniranih podjetjih ali pa v podjetjih, v katera je prišel tuji kapital.

3. Do *organizirane privatizacije* je prišlo šele v tretji fazi; ta je usmerjena predvsem v prodajo večjih podjetij tujim poslovnežem. Tam, kjer je tuji kapital dobil večinski delež, je ukinil sindikate in marginaliziral domači menedžment. Mladi strokovnjaki se vse pogosteje zaposlujejo v odkupljenih pod-

jetjih in vse pogosteje dobivajo oznako »compradors«. Očitajo jim, da so v bistvu agenti tujega kapitala in da tujim podjetjem pomagajo pri sovražnem prevzemu domačih podjetij. Mnenja o tem so sporna.

Vzporedno z odtujevanjem velikih podjetij poteka v tej fazi tudi privatizacija manjših podjetij na podlagi notranjega odkupa oziroma MBO in/ali ESOP-s.

DELAJSKO DELNIČARSTVO IN SOUPRAVLJANJE

Čeprav se s privatizacijo spreminjajo predvsem ekonomski odnosi na medorganizacijski ravni, procesi privatizacije posegajo tudi v razmerja znotraj posameznih podjetij. V večini nekdanjih realsocialističnih držav se je zaradi pomanjkanja tujega kapitala v dobršni meri uveljavilo delavsko delničarstvo. Večina družboslovcev je pričakovala, da se bo z delavskim delničarstvom krepilo tudi delavsko soupravljanje, saj naj bi se z delničarstvom zaposlenih ustvarila tako imenovana materialna baza njihovega soupravljanja in vzbudil realni interes za poslovanje njihovih podjetij.

Poročila, ki prihajajo iz Rusije in Poljske pa takih pričakovanj ne potrjujejo. Maximov (1996) na primer poroča, da sta se med liberalizacijo nekdanjega režima, se pravi v času Gorbačova, perestrojke in glasnosti, močno povečali udeležba delavcev in dejavnost delavskih svetov v podjetjih. Z uvajanjem delnic pa sta začeli upadati. V prvi fazi lastninjenja se je sicer še verjelo, da bo delavsko solastništvo okrepilo njihovo soupravljanje, vendar se je kmalu pokazalo, da menedžment za to ni zainteresiran. Največja pasivnost vlada v tistih podjetjih, ki so prešla v roke tujega kapitala, medtem ko se nadpovprečna aktivnost zaposlenih ohranja v tistih podjetjih, ki investirajo skupaj z zahodnimi podjetji; poleg sodobne tehnologije prinašajo s seboj tudi sodobne oblike upravljanja, ki vključujejo tudi elemente soupravljanja zaposlenih.

Gerchikow (1996) podobno dopolnjuje opis razmer v ruskih podjetjih. Opozarja na neparticipativno vodenje starih vodstvenih struktur. Sindikati so v večini podjetij brez moči, partije pa ni več. Posledica tega je, da industrijska demokracija usiha.

Dodaten razlog za takšno regresijo industrijske demokracije navaja v svojem poročilu Catephores (1994); ta avtor trdi, da ruska inteligenca nikoli ni podpirala delavske oziroma industrijske demokracije. Inteligenca sicer ni nasprotovala delavskemu delničarstvu, ni pa ga tudi podpirala. Lizing in programe ESOP so podpirali le nekateri zahodni izvedenci, medtem ko je domača strokovna javnost ostala do tega vprašanja ravnodušna.

Zdi se, da so razmere na Poljskem podobne. V tem smislu izzveni namreč poročilo Peretiatkowicza in Sadurskega (1996). Avtorja poročata, da je imela Poljska dve plimi industrijske demokracije: prvo za časa Gomulke v letu 1957 in drugo ob rojevanju Solidarnosti, se pravi v zgodnjih osemdesetih letih. Toda potem ko je prišla Solidarnost na oblast, se je odrekla soupravljanju zaposlenih in pristala na neoliberalni model upravljanja podjetij. Še več: soupravljanje in industrijsko demokracijo nasploh je razglasila za ostanke komunizma, torej za nekaj, kar je treba za vsako ceno odstraniti.

Takšna stališča prevladujejo zdaj tudi pri tako imenovani postsolidarnostni eliti, ki je zbrana v socialdemokratski stranki. Razumljivo je tedaj, da v večini privatiziranih podjetij ni niti delavskih svetov niti sindikatov, s tem da ni malo takih, v katerih je sindikaliziranje celo prepovedano.

Zdi se, da vsa poročila pravzaprav potrjujejo domnevo, ki jo je Russel (1994) izrazil z naslednjimi besedami: »Prihodnost demokracije na delovnem mestu ima najbrž malo skupnega s prihodnjim delavskim lastništvom« (ibid: 20) Russel je do te domneve prišel predvsem s študijem delavskih kooperativ v Izraelu. Ni proučeval kibucev, ki so v veliki večini poljedelske kooperative, pač pa proizvodne in storitvene delavske kooperative v mestih. Ugotovil je, da so ovire za širjenje delavskega delničarstva v Izraelu celo manjše, kot so ovire za uvajanje njihovega sodelovanja v upravljanju. Sicer pa je vlaganje prihrankov v podjetje, v katerem so zaposleni, za delavce tvegano, saj ob bankrotu zgubijo hkrati delnice in še delovno mesto. Po drugi strani prihranki delavcev vsaj v kapitalsko intenzivnih panogah ne zadoščajo za posodobitev tehnologije, zato so delavske kooperative zelo pogosto podfinancirane. Delničarji lahko sicer vplivajo na poslovanje podjetja in na njegovo investicijsko politiko, vendar pa je to povsem nekaj drugega kot samoupravljanje ali samoregulacija dela na ravni delovnega mesta.

Toda hkrati ko Russel analizira meje delavskega delničarstva in opozarja, da je sistem soupravljanja zaposlenih relativno neodvisen od njihovega lastništva, poudarja tudi, da v sodobnih poindustrijskih družbah ni nobene objektivne ovire za širjenje omenjenih dveh sistemov. Dokaz za to je širjenje delavskega delničarstva v ZDA in na Japonskem. Na Japonskem je kar 91 % korporacij, ki imajo razvite različne vrste delavskega delničarstva. V teh programih je zajeta več kot polovica zaposlenih, ki s svojimi prihranki oziroma vložki v delnice prispevajo strateško pomembne vsote za vlaganje v nove tehnologije.

Tudi v ameriških podjetjih se še vedno množijo programi delavskega delničarstva, vendar pa to širjenje ne vpliva na večje soupravljanje zaposlenih. Empirična analiza 700 podjetij, ki imajo ESOP-s, je pokazala, da zaposleni nimajo svojega predstavnika v upravnem odboru, čeprav je kar 20 % podjetij, v katerih imajo zaposleni že 25 % ali celo več svojega kapitala. In končno:

tudi tam, kjer imajo svoje predstavnike v upravnih odborih, ti ne zastopajo interesov notranjih delničarjev, ampak interese podjetja kot celote in so pogosto bolj pod vplivom menedžerjev kot pod vplivom zaposlenih.

V vzhodnoevropskih državah in še posebej v Rusiji Russel ne pričakuje večjega uveljavljanja delavskega delničarstva in njihovega soupravljanja. Razlog za to je nezanimanje menedžerjev in politične elite za omenjena sistema. Menedžerji težijo k temu, da bi delavske delnice prešle v roke tujega kapitala. Eni in drugi namreč menijo, da prihodnost podjetij ni odvisna od sodelovanja delavcev pri upravljanju ali od njihovih vložkov v delnice. Ta stališča se bodo spremenila le ob pomanjkanju tujega kapitala, ki bi domačo politično in poslovno elito prisilil, da išče rešitve v prihrankih zaposlenih in v njihovem zavzetem sodelovanju pri posodobitvi podjetij.

VIRI

- Antončič, V., in Rus, V. (1993), Conceptions and Perceptions of Justice in Yugoslavia, in J. Szmátka, Z. Mach, J. Mucha (ur.), East European Societies on the Treshold of Change, Edwin Meellen.
- Beljajeva, L. (1994), Exchange and Power in Social Structure in Russia, ISA Association Paper.
- Blau, P. (1964), Exchange and Power in Social Life, Willey, New York
- Catephores, G., (1994), Post-Soviet Privatization and Workers Self-management; v Clarke T. (ur.) op. cit.
- Clarke, T. (1994), International Privatization, W. de Gruyter, Berlin and N. Y.
- Drucker, Peter (1992), The Post-capitalist Society, Butterworth – Heinemann, New York.
- Gerchikow, V. (1996), Are labour relation becoming more democratic due to privatization? prispevek za konferenco: Theoretical Approaches Toward Democracy in Organizations, Copenhagen, June.
- Gouldner, A. (1961), The Norm of Reciprocity, ASR, 25: 161–179.
- Gray, J. (1989), Liberalism, London, Routledge.
- Johnson, N.: 22, (1995), Private Markets in Health Welfare, Berg Publishers, Oxford.
- Laky, T. (1994), Characteristics of privatization in Hungary and some of its effects, Szociologiai Szemle, 2,: 5–24.
- Maximov, B. (1996), Alienation and selfalienation from participation. prispevek za konferenco: Approaches Toward Democracy in Organizations, Copenhagen, June.
- Nozick, R. (1974) Anarchy, State, and Utopia, New York, Basic Books.

- Ouchi, W. G., (1980), *Markets, Bureaucracies and Clans*, ASQ, Vol. 25, March: 129–141.
- Peretiatkowicz, A., in K. Sadurski (1996), *Polish industrial relations in transformation*, prispevek za konferenco: *Approaches Toward Democracy in Organiaztions*, Copenhagen, June.
- Russel, R. (1994), *The limits of workplace democracy*, prispevk za simpozij *Organizational Decision-Making*, Academy of Science, Amsterdam, June.
- Rutland, P. (1994), *Privatization in Russia; one step forward, two steps back?* *Europa – Asia Studies*, 46, 7, 1109–1131.
- Zajiček, E. (1993), *Economic reform in Poland*, *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 7, 1, Fall: 19–42.

II.

OD NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA DO PARTNERSTVA MED JAVNIM IN ZASEBNIM SEKTORJEM

UVAJANJE NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA

Pred dvajsetimi leti, ko se je začelo uveljavljati gibanje za novi javni menedžment (NJM), je bila v središču pozornosti privatizacija javnega sektorja. Toda čeprav se je začela privatizacija javnega sektorja uvajati šele pred dva desetletjema, je danes razširjena že v več kot 100 državah (Savas, 2000). Razlog za tako hitro širjenje je vse večja neučinkovitost hierarhičnih sistemov upravljanja v razmerah, ko postaja družbeno dogajanje vse bolj kompleksno in razgibano. Znano je namreč, da so birokratski hierarhični sistemi učinkoviti le tedaj, ko je družba stabilna, predvidljiva in nekompleksna. V teh primerih je hierarhično upravljanje na podlagi splošnih pravil učinkovito.

Spoznanje, da je hierarhija vse manj učinkovit sistem družbenega urejanja in da je birokracija postala nekakšna »mrtva roka«, je spodbudilo politične elite k uvajanju NJM, katerega osrednja ideja je vračanje k »nevidni roki« tržnega urejanja. Posnemanje menedžerskih metod, ki so značilne za zasebni sektor, je torej povezano z upanjem, da bo država postala učinkovitejši in uspešnejši regulator tedaj, ko bo – oziroma če bo – posnemajoč zasebni sektor, razvijala podobne menedžerske metode in tehnike tudi za javni sektor.

Iz omenjenih izhodiščnih misli je razvidno, da privatizacija ni cilj sama sebi, ampak le »sredstvo za dosego boljšega upravljanja in boljše družbe« (Savas, 2000: 328). Začela se je predvsem z odprodajo javnih podjetij in pokrivanjem proračunskih primanjkljajev. Vendar pa se dandanes ne usmerja več v prodajo sredstev, ampak predvsem v privatizacijo upravljanja posameznih delov javnega sektorja. Ne gre več samo za prodajo državne oziroma javne lastnine zasebnemu sektorju, ampak za privatizacijo upravljanja. Privatizacija javnih parkov na primer danes ne pomeni več prodaje le-teh, ampak dajanje v najem zasebnim agencijam, ki jih vzdržujejo in upravljajo v skladu s pogodbo med zasebno agencijo in državo. Takšna privatizacija je značilna celo za tako imenovane represivne funkcije države. V zvezi s tem je zanimiva privatizacija varnostnih služb, ki jo je v zadnjem času uvedla ameriška vlada: ameriških veleposlaništev – čeprav so marsikje močno ogrožena – ne varujejo več elitne enote ameriških marincev, ampak lokalne varnostne službe, s katerimi ameriška vlada sklepa pogodbe.

RAZLIKE MED DRŽAVAMI

Procesi privatizacije javnega sektorja so seveda od države do države dokaj različni. Razlike se kažejo predvsem v (Flynn, 2001):

- stopnji izločanja posameznih upravnih enot iz sestave ministrstev oziroma drugih državnih organov;
- stopnji razširjenosti tržnega urejanja posameznih javnih služb;
- stopnji decentralizacije družbene regulacije;
- prenašanju težišča financiranja in nadzora z vhodnih na izhodne vrednosti in od tod na nadzor končnih učinkov (outcomes);
- zamenjavi neposrednih oblik upravljanja z bolj posrednimi;
- stopnji tržne regulacije zaposlovanja;
- uveljavljanju uporabnikom prijaznih javnih storitev;
- soudeležbi uporabnikov oziroma državljanov pri upravljanju javnih služb;
- umikanju državnih organov iz odločanja.

Nekateri avtorji iščejo vzroke za omenjene razlike v posebnih okoliščinah, ki vladajo v posamezni državi in ki se jim procesi privatizacije morajo prilagoditi. Drugi spet menijo, da na razlike med državami ne vplivajo predvsem strukturne posebnosti, ampak predvsem kulturnozgodovinske posebnosti. V globalizaciji so – po njihovem mnenju – politične in ekonomske strukture med državami dokaj podobne, medtem ko so kulturne razlike vse bolj specifične in lokalne.

V anglosaksonskem svetu se NJM uveljavlja predvsem v znamenju tekmovalnosti med javnimi službami. V Nemčiji je poudarek na sodelovanju med javnim in zasebnim sektorjem, v Skandinaviji pa še vedno prevladuje monopol javnih služb, kar je pač posledica tradicionalno močne in učinkovite socialne države (Oppen, 2001).

Podobno ocenjuje razlike pri uvajanju NJM v evropskih državah Mail Brith Schartau (2001). Po njenem mnenju so za Anglijo značilni predvsem naslednji trendi:

- a. uvajanje koncesijskih pogodb med državo in zasebnimi organizacijami, ki izvajajo javne programe,
- b. razvoj notranjega trga (se pravi uvajanje tekmovalnih odnosov med javnimi organizacijami) in
- c. individualizacija pogodb o zaposlovanju.

Za Nemčijo naj bi bila značilna predvsem:

- a. korporativizacija javnih zavodov (prehod od proračunskega financiranja na tržno urejanje) in

b. razvoj samopomoči med skupinami državljanov.

Za Švedsko je značilna predvsem decentralizacija, katere cilj naj bi bil večji vpliv uporabnikov na urejanje javnih služb.

Uvajanje NJM poteka dokaj pospešeno tudi v jugovzhodni Aziji, se pravi v Maleziji, Singapuru, Tajski, Indoneziji in na Filipinih. Najpogostejše oblike uvajanja NJM v tej regiji so (Turner, 2001):

1. pogodbeni oddaja javnih programov zasebnim izvajalcem;
2. primerjalno merjenje učinkovitosti javnih organizacij z zasebnimi;
3. uvajanje metod za kakovostno upravljanje;
4. uvajanje prožnejših metod poslovanja in zaposlovanja;
5. sistematično ovrednotenje dejavnosti;
6. krčenje posameznih služb.

Glede na različno politično usmeritev posameznih vlad je tudi izbira med zgoraj naštetimi oblikami dokaj različna. Poleg tega igra veliko vlogo tudi dejansko razmerje sil med posameznimi skupinami znotraj države. Tako se omenjajo zelo ugodne spremembe v zvezi s privatizacijo indonezijskih univerz. Privatizacija spodbuja tekmovanje med univerzami za pridobivanje proračunskih in še posebej zunajproračunskih sredstev, gospodarnejše ravnanje z njimi, od rezultatov dela bolj odvisno razdelitev sredstev in večjo spodbudo uvajanju novih programov (Vernheul, 2001).

Nasproten predznak pa ima poročilo o privatizaciji zdravstva v Hongkongu. Avtor poročila (Cheung, 2001) navaja, da je korporativizacija zdravstva v Hongkongu potekala v znamenju sporov med zdravniki in administracijo. Končala se je s popolno prevlado zdravništva. Posledica tega je, da so zdravstvene organizacije kljub večji izpostavljenosti tržnemu urejanju ostale v rokah zdravništva, namesto da bi menedžerske funkcije prevzel profesionalni menedžment. Poslovanje se je zaradi tega poslabšalo, to pa je povzročilo še dodatne spore med različnimi skupinami znotraj samega zdravništva.

Ugodnejša so poročila iz Tajske in s Filipinov, kjer med uvajanjem NJM ni prišlo niti do prevlade izvajalcev niti do prevlade državne uprave. Do bolj uravnotežene razdelitve moči je prišlo zaradi tega, ker so se v uvajanje NJM bolj vključile nevladne organizacije in je tako večja vloga civilne družbe neutralizirala spore, ki se praviloma pojavljajo med državnim in tržnim urejanjem. Zlasti v primarnem zdravstvu je večja prisotnost nevladnih organizacij omogočila uporabnikom prijaznejšo zdravstveno dejavnost in velik porast programov lokalne samopomoči (Felix, 2001).

Novi javni menedžment se poleg državne uvaja tudi na regionalni ravni. Širi se hkrati z vse bolj pospešeno regionalizacijo, ki je odmev na globaliza-

cijske procese. Ena od najpomembnejših značilnosti uvajanja NJM na regionalni in lokalni ravni je naraščajoča raznovrstnost procesov decentralizacije. Ne samo da so regije vse bolj nacionalno specifične, pač pa so neuniformne celo znotraj posamezne države. Tako imata na primer katalonska in baskovska regija bistveno več avtonomije in večje pristojnosti kot druge regije v Španiji (Baldersheim, 2001).

Drugič: z uvajanjem NJM se krči dejavnost regionalnih teles do tiste stopnje, ko se skoraj vse javne službe pogodbeno oddajo v izvajanje nejavnim agencijam in organizacijam, tako da ohranijo regijska telesa le še regulacijo pogodbenih odnosov z izvajalci: dogovarjanje, sklepanje pogodb, nadzor nad izvajanjem pogodb in sakcioniranje kršitev pogodbenih določil. Znan je primer regije v Kaliforniji, ki je po končani reformi NJM ohranila le še 52 redno zaposlenih.

Podobno praznjenje funkcij lahko pričakujemo tudi na ravni države, čeprav bo pogodbeno oddajanje opraviil na področju represivnih ministrstev manj pospešeno. Ne glede na intenzivnost teh procesov pa lahko pričakujemo, da se bo postopoma spreminjala narava države: od birokratske prek moderne do postmoderne države. Če je bila nekoč njena klasična vloga v uveljavljanju splošnih pravil na podlagi prisile, je vloga moderne države predvsem totalna mobilizacija človeških virov, vloga postmoderne države pa ta, da bo zgolj »arena« (Cunningham in Harris, 2001), v katere okviru bodo različni legitimni udeleženci usklajevali svoje interese, sklepali pogodbe in z arbitražo zagotavljali izvajanje partnerskih dogovorov.

Praznjenje države lahko privede tudi do nezaželenih posledic, do tega, da se centralizirano vodena decentralizacija, kakršna običajno poteka v evropskih državah ob uvajanju NJM, sprevrže v segmentacijo sistema, katere produkt bi bil policentrični sistem, ki bi ostal tako rekoč brez središča. Pedersen (2001) meni, da je tak trend na Danskem že realnost. Hierarhični sistem države bi se v tem primeru sprevrgel v korporativni sistem, lokalne entitete (bodisi da bodo to regije ali pa občine) pa bi dobile naravo podjetij. Politična legitimnost bi v tem primeru postala irelevantna, družbena regulacija pa bi postala vprašljiva, če politične legitimnosti ne bi nadomestila profesionalna in menedžerska etika.

V ZDA so tovrstna lokalna podjetja pravzaprav že realnost. Pojavljajo se pod imenom »Business Improvement Districts« (BID); to so nepridobitna, vendar profesionalno vodena podjetja. Cilj teh BID je izboljšanje kakovosti življenja v določenem okolju na podlagi posebnih nedavnih prispevkov večjih podjetij, ki so zainteresirana, da se na njihovem območju povečata varnost in čistoča ter obogati kulturno dogajanje. Lahko bi rekli, da se večja podjetja v določenem okolju pogodbeno dogovorijo za financiranje nadstandarnih storitev lokalne samouprave (Mitchell, 2001).

BID-i se širijo tudi zunaj ZDA. Vse pogosteje se pojavljajo v velikih mestih Evrope in Japonske in so primer spontanega sodelovanja med državo oziroma lokalno samoupravo ter pridobitnimi in nepridobitnimi organizacijami.

V vzhodnoevropskih državah prav tako poteka decentralizacija v znamenju zmanjševanja pristojnosti centralne vlade in povečevanja pristojnosti lokalne uprave. Vse več je avtonomnega odločanja na lokalni ravni in s tem tudi vse več odgovornosti. Neposredno poseganje centralnih državnih organov se v tem primeru omeji na (Jenei, 2001):

- razpustitev lokalnega reprezentativnega organa s strani parlamenta, če prvi deluje neustavno, in na
- zakonodajni nadzor, ki ga centralni organi izvajajo nad lokalnimi.

Seveda pa je tovrstna delitev oblasti med centralnimi in lokalnimi organi zgolj normativna, ne pa tudi realna, če ne pride do tega, da z uvajanjem NJM lokalni organi ne dobijo poleg formalne moči tudi ustrezno ekonomsko in societalno moč. V tem primeru pride do tega, da se formalna odgovornost prenaša na lokalne organe, realna moč pa ostane v rokah centralnih organov.

RAZLIČNE FAZE RAZVOJA

Razlike med državami, ki uvajajo NJM, niso samo posledica različnih kulturnozgodovinskih okoliščin, ampak tudi različnih razvojnih stopenj. Vse jasneje postaja, da ima uvajanje NJM tudi svojo lastno razvojno logiko, ki bi jo lahko označili s prehajanjem od korporativizacije javnega sektorja k celovito zasnovanemu partnerstvu med javnim in zasebnim sektorjem (Public private partnership, PPP).

Savas (2000) med drugim opozarja na logično zaporedje privatizacijskih korakov, ki jih je treba upoštevati, če želimo doseči zadovoljive rezultate. Zlasti poudarja, da je treba korporativizacijo izpeljati pred privatizacijo. Z drugimi besedami: najprej je treba organizacije javnega sektorja vključiti v tržno regulacijo in šele nato privatizirati oziroma razprodati njihovo premoženje. Ko sta ti dve fazi končani, je treba narediti tretji korak k oblikovanju celovitega režima partnerskih odnosov med javnim in zasebnim sektorjem. Muetzelfeld in Briskman (2001) poročata, da v tej smeri tudi dejansko poteka privatizacija v Avstraliji. Začela se je s koncesijskim oddajanjem javnih služb nejavnim organizacijam in se pozneje razvila v kompleksne partnerske aranžmaje, v katerih se zdaj z večjo avtonomijo profesionalnih izvajalcev in z intenzivnejšim sodelovanjem uporabnikov povečujeta učinkovitost služb in kakovost storitev.

Zanimivo zgodovino privatizacije pri zbiranju odpadkov v New Yorku opisujeta tudi Busch in Gustavsson (2001). V osemdesetih letih je šlo v glavnem za uvajanje menedžerskih metod in tehnik, s katerimi naj bi se v javnih komunalnih službah povečala njihova učinkovitost. Začeli so uvajati vrednote nje individualne in skupinske učinkovitosti zaposlenih, individualno nagrajevanje, deregulacijo zaposlovanja in podobno. Za drugo fazo, ki je potekala v začetku devetdesetih let, sta značilna uvajanje tržne regulacije in v zvezi s tem graditev kvazitržnih mehanizmov. Uvaja se oddajanje koncesij, sklepajo se menedžerske pogodbe in išče večja prožnost poslovanja. Za tretjo fazo, ki poteka še zdaj, pa je značilno vključevanje organizacij civilne družbe v regulacijo komunalnih služb. Ta cilj se uresničuje bodisi s soodločanjem predstavnikov prostovoljskih in nepridobitnih organizacij v upravnih odborih ali nadzornih svetih bodisi z uvajanjem vavčerjev za neposredne uporabnike.

Procesi privatizacije so torej v teh dveh desetletjih potekali tako, da so se najprej selektivno prevzemale menedžerske metode iz zasebnega sektorja v javni sektor. Nadaljevali so se z zunanjim tržnim reguliranjem javnih organizacij in dozoreli z vključevanjem predstavnikov uporabnikov ali pa neposrednih uporabnikov v urejanje javnih služb, ne da bi pri tem prišlo do delne ali popolne prodaje javnega premoženja. Procesi privatizacije se torej nanašajo le na metode upravljanja javnih organizacij, ne pa tudi na razprodajo njihovih sredstev.

Vključevanje predstavnikov civilne družbe je zdaj tudi na drugih področjih in v drugih državah prevladujoči trend. Oppen in Wegener (2001) pravita, da je »Public Private Partnership« (PPP) prevladujoče geslo v večini držav, v katerih poteka posodabljanje države in javnega sektorja. PPP vključuje v svoj repertoar dosedanje oblike, metode NJM in metode privatizacije še posebej, vendar jih hkrati tudi dopolnjuje tako, da enostranske ekonomske cilje in enostranske menedžerske metode iz zasebnega sektorja dopolnjuje z angažiranjem organizacij civilne družbe. S tem procesi posodabljanja javnega sektorja izgubljajo neoliberalno naravo, saj v njih ne prevladuje več težnja po ekonomizaciji in tržnem urejanju javnega sektorja.

PPP pomeni tudi s funkcionalnega vidika zelo pomembno izboljšavo, saj omogoča hkratno usklajevanje reforme javne uprave na več ravneh. Dejstvo je namreč, da so se z NJM uvajale spremembe le na mikro ravni, se pravi znotraj javnih organizacij in kasneje na medorganizacijski ravni z uvajanjem kvazitržnih mehanizmov, ni pa šlo tudi za reformo celotnega regulativnega sistema na makro ravni. Posledica tega je bila zaostrovanje sporov med reformirano administracijo na mikro ravni in tradicionalno politično hierarhijo na makro ravni. Ti spori neizogibno vodijo v blokado procesov posodabljanja.

Z vključevanjem posrednih oziroma neposrednih uporabnikov v sistem regulacije javnih služb se oblikuje trikotnik med državo, trgom in civilno

družbo, ki omogoča bolj uravnoteženo razmerje med političnimi, ekonomskimi in socialnimi interesi. Če pa se namesto uravnoteženega razmerja oblikuje prevlada dveh partnerskih skupin, ki je naperjena proti tretji partnerski skupini, potem so posledice lahko veliko usodnejše kot v primeru, ko ohrani prevlado tako imenovana »mrtva roka«¹ birokracije. Dokaj pogosto pride do popačenja pristnih partnerskih odnosov med temi tremi skupinami udeležencev takrat, ko se partnerstvo med državo in civilno družbo sprevrže v kooptacijo predstavnikov civilne družbe v državne organe, saj se s takšno kooptacijo sprevrže PPP v totalitetni sistem. Prav zaradi tega se vse pogostejše opozarja na to, da do pristnega partnerstva, kakršno predvideva PPP, ne more priti brez realno delujočega aktivnega državljana (Tantay, 2001).

PPP podpirajo zdaj tudi stranke politične levice, med njimi zlasti Blairovi laburisti. Hartley in Benington (2001) v zvezi s tem opozarjata, da laburistična vlada vse izraziteje prenaša težišče družbene regulacije z zakonodajne dejavnosti in tržne tekmovalnosti na soudeležbo uporabnikov, državljanov in lokalnih skupnosti. Tretja pot, kot jo laburistična vlada razume, je prav v vztrajnem uveljavljanju partnerstva med državo, trgom in civilno družbo. V tem smislu je treba preseči tudi neoliberalni vzorec NJM, ki daje prednost predvsem trgu kot najpomembnejšemu regulatorju družbenega dogajanja.

Poleg omenjenih vidikov pa se v zvezi s PPP pojavlja še ena razlaga, ki bi jo lahko opredelili kot kulturnozgodovinski vzorec. Nitza Nachmias (2001) meni, da se je že sredi devetdesetih let v svetu začelo uveljavljati spoznanje o izredno velikih regulativnih zmožnostih nevladnih organizacij (NGO). Z 71. členom Ustanovne listine Združenih narodov so NGO dobile tudi formalno internacionalno legitimiteto in ugled. Vse širši krog politikov dojema NGO kot avangardo civilne družbe, družboslovci pa vidijo v NGO tudi nosilce pluralizma in pristne demokracije.

Po mnenju Nitze Nachmias bo na civilni družbi temelječi človeški razvoj glavni vzorec tudi v začetku 21. stoletja. Vladanje bo po njenem mnenju vse bolj potekalo v znamenju neposredne udeležbe ljudi, ki bodo organizirani v NGO, in prav njihova soudeležba bo omogočila tudi to, da bo človeški razvoj postal pomembnejši razvojni cilj, kot je dosedanji gospodarski razvoj.

VIRI:

- Baldersheim, Herald (2001), Regionalization and modes of cross-level governance in Europe; comparative perspective, IRSPM V, Barcelona.*
- Busch, Tor, in Gustavsson, Ove (2001), Slack in public sector. A comparative analysis of private and public enterprises for refuse collection, IRSPM V, Barcelona.
- Cheung, A. B. L. (2001), Reforming public health care governance in Hong Kong, IRSPM V, Barcelona.
- Cunningham, G. M., in Harris, D. J. E. (2001), Towards theory of performance reporting in achieving public sector accountability, IRSPM V, Barcelona.
- Felix, M. L. E. (2001), Non-government organization and government partnership in health care delivery, IRSPM V, Barcelona.
- Flynn, Norman (2001), Classification of management changes in the public sector, IRSPM V, Barcelona.
- Hartley, Jan, in Benington, John, (2001), Pilots, paradigms and paradoxes: changes in public sector governance and management in the UK, IRSPM V, Barcelona.
- Jenie Gyorgy (2001), Reforming local government in transitional country; Hungarian experiments, IRSPM V, Barcelona.
- Mai-Brith Schartau (2001), Public private partnership and the welfare mix in England, Germany and Sweden, IRSPM V, Barcelona.
- Mitchell, Jerry (2001), Business improvement districts and the revitalization of business centers, IRSPM V, Barcelona.
- Muetzelfeld, M., in Briskman, L. (2001) Managing professionalism and organizational learning between state agencies and non-profit human service providers, IRSPM V, Barcelona.
- Nachmias, Nitza (2001), From realism to human development paradigm, Did anything really change?, IRSPM V, Barcelona.
- Oppen, M., in Wegener, A. (2001), Public private partnership, IRSPM V, Barcelona.
- Pedersen, Dorothe (2001), Negotiated management. Implications of new public management reforms in Denmark, IRSPM V, Barcelona.
- Savas, E. S. (2000), Privatisation and Public – Private Partnership, Chatham House Publishers, New York – London.
- Turner, Mark (2001), Choosing items from the menu: new public management in Southeast Asia, IRSPM, Barcelona.
- Verheul, Hugo (2001), Introducing new public management in the Indonesian university system, IRSPM V, Barcelona

* IRSPM V = The Fifth International Research Symposium on Public Management, Barcelona 2001.

III.
NOVI JAVNI MENEDŽMENT

TEORETIČNA IZHODIŠČA

Problematiko novega javnega menadžmenta (NJM) sta najceloviteje opredelila Jan Kooiman in Perrine Merlin (1999), s tem ko sta opozorila na sistemsko nujnost prehoda iz javne administracije (JA) v NJM. Po mnenju omenjenih avtorjev so sistemi javne uprave vse bolj kompleksni in podvrženi vse večji količini sprememb, zato se toge tradicionalne birokratske strukture enostavno ne morejo več zadovoljivo odzivati na socialno dogajanje. To se kaže zlasti v neučinkovitem uresničevanju začrtanih politik in v neučinkovitem nadzoru politične prakse. Tradicionalni sistem javne administracije postaja zaradi tega glavna »ovira socialnemu in ekonomskemu razvoju«. Če se želi posodobiti po načelih NJM, mora dobršen del svoje dejavnosti sistemsko prenašati na civilno družbo. Pri tem ne gre samo za to, da se z deregulacijo, privatizacijo, podjetizacijo, komercializacijo, demokrasko udeležbo (in drugimi instrumenti NJM) prenašajo funkcije države na civilno družbo, niti ne gre samo za to, da država poskrbi za ustrezno sodelovanje med njenimi organi in entitetami civilne družbe, ampak gre tudi za to, da sodelovanje med državo in civilno družbo poteka sistematično, se pravi na podlagi načrtne delitve dela med njima.

Gre za »redistribucijo nalog med državo in civilno družbo« oziroma za načrtno snovanje tistega, kar eni avtorji označujejo s socialnopolitičnim upravljanjem (socio-political governance, Lawson, 1999), drugi pa z novim konstitucionalizmom (Mackay, 1999). Teoriji sicer izhajata iz skupnega načela, po katerem je možna učinkovita regulacija le s *povezovanjem v enotno omrežje tako organov države kot organizacij civilne družbe*, vendar pa prva poudarja predvsem širjenje civilne družbe na račun države, druga pa institucionalno vključevanje civilnodružbenih organizacij v sistem javne uprave. V obeh primerih gre za povezovanje v enotno omrežje tako državne administracije kot tudi tržne regulacije. Vendar pa gre pri sociopolitičnem konceptu regulacije za to, da se država omeji zgolj na podporno in nadzorno funkcijo, medtem ko naj bi celotna operativna dejavnost prešla na nevladne organizacije civilne družbe ne glede na to, ali so to profitne, neprofitne ali volonterske organizacije. Nasprotno pa se novi konstitucionalizem zavzema za to, da se obstoječi institucionalni sistemi dopolnijo z organizacijami civilne družbe in s tem postanejo odzivnejši na dejanske potrebe družbe. V konceptu sociopolitične regulacije je torej večji poudarek na uporabniku storitev kot na državljanu, ki lahko uveljavlja svoje pravice. V konceptu novega institucionalizma pa gre za obratno razmerje, saj je večji poudarek na državljanu kot na uporabniku.

Avtorji iz anglosaksonskih držav, v katerih je NJM že uveljavljen in v katerih je tudi privatizacija javnega sektorja že močno razširjena, se vse bolj zavzemajo za novi konstitucionalizem, ki opozarja na to, da je država v nekaterih delih družbene regulacije preveč odsotna. Avtorji iz drugih držav, ki so šele na začetku uvajanja NJM, pa zagovarjajo predvsem sociopolitični sistem regulacije. Zagovorniki novega konstitucionalizma predvsem opozarjajo, da so stroški sodelovanja med državo in civilno družbo (oziroma stroški sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem) tako veliki, da je uvajanje NJM pravzaprav vprašljivo. Po njihovem mnenju je NJM sicer nujen za doseganje ciljev, vendar pa je vprašljiv z vidika učinkovitosti družbene regulacije.

Zdi pa se, da velika poraba energije, znanja in časa, ki je potrebna za sistematično usklajevanje zasebnega in javnega sektorja, ni samo posledica začetnih težav, ampak nov problem, ki je pravzaprav produkt tovrstnega sodelovanja. Pri tem je treba namreč upoštevati tako imenovano Taubnerjevo teorijo o (ne)možnosti komuniciranja med juridičnim in societalnim sistemom. Oba sistema sta po Taubnerju (1989) avtonomna, toda hkrati tudi operativno zaprta sistema. Po eni strani omogočata uravnoteženo programiranje politik, po drugi pa preprečujeta ali vsaj otežujeta uresničevanje teh politik, saj avtonomija societalnih sistemov ne dopušča neposrednega poseganja državnih organov na področje civilne družbe. Paradoks je pravzaprav popoln: medtem ko je le s tesnim povezovanjem državnega aparata z organi civilne družbe mogoče doseči, da se bo država vsaj v najmanjši nujni meri odzivala na potrebe civilne družbe, pa je po drugi strani uresničevanje takšne politike onemogočeno zaradi nedopustnega poseganja države na področje avtonomne civilne družbe. Umetnost upravljanja je v tem, da organizacije civilne družbe ohranijo svoj »genetični kod« (Morth, 1996), ne da bi bile izločene iz širšega regulativnega sistema: tudi če so nekakšne monade, morajo biti vključene v širši sistem soodvisnosti z javno administracijo.

Rešitev iz kvadrature kroga je po Patonovem mnenju v tem, da država poskrbi za izvajanje politik, »ne da bi pri tem upravljala organizacije«. To pa pomeni, da država ne vključuje organizacij civilne družbe v enotno javno-upravno hierarhično piramido, ampak oblikuje takšno omrežje, v katerem tako država kot tudi civilna družba ohranita avtonomni položaj.

Prehod iz piramidastih hierarhičnih sistemov v javnoupravna omrežja, ki se gradijo z instrumenti NJM, je občeveljavno načelo, ki ga sprejemajo pravzaprav vsi teoretiki NJM. Skladno s tem se seveda redefinirajo tudi vloge menedžerjev, ki delujejo v javni upravi: njihova vloga ni več administriranje v Fayolovem stilu, ampak pogodbeno povezovanje organizacij v omrežja, ki povezujejo državne organe in civilno družbo v partnerska razmerja, v katerih oboji ohranjajo vsak svojo avtonomijo.

Enotna so tudi stališča do funkcije teh omrežij, ki povezujejo državo s

civilno družbo. Omrežja povezujejo hierarhijo s trgom in tako združujejo oba poglobitna tipa regulacije. Oba, skupaj z nevladnimi organizacijami, ki so po naravi neprofitne, delujeta v smeri zmanjševanja negotovosti, bodisi da je ta politična, ekonomska, kulturna ali socialna.

Zmanjševanje negotovosti je širše merilo od učinkovitosti in uspešnosti kakor tudi od enakega dostopa do storitev in drugih meril, zato lahko rečemo, da je kriterij uspešnega ali neuspešnega uvajanja NJM prav v tem, ali se z njegovim uveljavljanjem količina raznovrstnih negotovosti povečuje ali zmanjšuje. Še več: posebej moramo biti pozorni na perverzno tistih »inovatorjev«, ki z uvajanjem NJM skušajo povečati negotovost in s tem tudi odvisnost oziroma nemoč tistih, ki so spremembam podvrženi.

Nekje vmes med tema skrajnostma se giblje večina politikov, ki v nasprotju z menedžerji ne težijo k zmanjševanju negotovosti niti ne težijo zavestno k njenemu povečevanju, pač pa puščajo večino problemov nerešenih, s tem da se zavzemajo za dvoumne rešitve. To ima seveda svojevrstne posledice: po eni strani politikom omogoča, da se izogibajo odgovornosti, po drugi pa se oblikuje dovolj velik prostor za pluralne oziroma alternativne rešitve avtonomnih akterjev.

STRATEGIJA PROTI PLANIRANJU

Prehod iz hierarhičnih piramidastih sistemov v kooperativna omrežja zahteva tudi drugačne metode upravljanja, in sicer prehod iz planiranja v oblikovanje strategij. To se v večini držav dogaja spontano, ne pa načrtno, zato so pogoste neustrezne rešitve, za katere je značilno mešanje obeh metod. Če pride do takšnih hibridnih rešitev, te pospešujejo elitni voluntarizem, ki blokira prehod iz piramidastega hierarhičnega sistema v pogodbeno kooperativna omrežja (Minzberg, 1994). Obnavljanje planiranja kot metode regulacije pod drugim imenom namreč implicira obnavljanje hierarhičnih odnosov in obnavljanje piramidaste distribucije moči, se pravi distribucije, za katero sta značilna koncentracija moči v vrhu organizacije in pomanjkanje moči na nižjih operativnih ravneh sistema. S takšno razdelitvijo moči ni mogoče uveljavljati kooperativnih odnosov, saj ti temeljijo na bolj ali manj partnerskih razmerjih, ki jih zagotavljajo pogodbeni aranžmaji. Strategije v primerjavi s planiranjem ne pomenijo organizacijskega determinizma, se pravi obveznega izvajanja politike ali programov, ampak pomenijo le nabor priložnosti oziroma nevarnosti in soglasje o preferencah, ki jih uveljavljamo pri izboru priložnosti. Strategije na ta način kljub svojemu koordinativnemu in integrativnemu dogovarjanju puščajo akterjem na vseh ravneh visoko stopnjo avtonomije, ki ni samo eksekutivne narave in se ne omejuje zgolj na programirano udeležbo.

Notranja avtonomija akterjev, ki so vključeni v kooperativna in pogodbeno omrežja, seveda predpostavlja, da sta nadzor in ovrednotenje usmerjena v rezultate in ne v vhodne parametre, saj se le tako lahko izognemo intervencionističnemu poseganju v notranjo avtonomijo akterjev. Dogaja pa se, da s preveč rigidnimi standardi merimo rezultate akterjev in na ta način pogosto spregledamo ali celo izločamo inovativne dosežke, ki so pravzaprav eden od pomembnih ciljev NJM, saj le z njimi dosegamo večjo odzivnost akterjev na posebne in spreminjajoče se potrebe naših uporabnikov (Norman, 1999).

Po drugi strani moramo upoštevati, da prehod od planiranja k uveljavljanju strategij ne pomeni samo opuščanja organizacijskega determinizma in vzpostavljanja notranje avtonomije vseh akterjev, vključenih v omrežje, ampak tudi porajanje novih težav, ki jih nekateri odkrivajo v spontani modifikaciji izhodiščnih ciljev, drugi pa v tako imenovanem naraščanju večjega števila nezaželenih oziroma nepričakovanih rezultatov (Lockhart in Roberts, 1999).

Čim večja je avtonomija akterjev, tem večja je verjetnost, da se bomo morali spopasti z nepričakovanimi in nezaželenimi rezultati. Posegi, ki bi skušali odpraviti tovrstne rezultate iz kooperativnega sistema, bi bili neproduktivni ali celo rušilni za sam sistem kooperativnega omrežja, strpno sprejemanje nepričakovanih rezultatov pa vnaša anarhoidno negotovost, ki posledično prav tako deluje kontraproduktivno – celo če so nepričakovani rezultati koristni.

V glavnem poznamo dve vrsti nepričakovanih rezultatov: tiste, ki izvirajo iz nepredvidenih okoliščin, v katerih poteka izvajanje neke politike, in tiste, ki so posledica dolgoročnih sprememb na strani samih uporabnikov. Tak primer so programi socialnih podpor materam samohranilkam, ki so dolgoročno povzročili namesto večje zaščite otrok večjo dezorganizacijo družin, saj so očetje prav zaradi socialne zaščite mater samohranilk v vse večji meri neodgovorno opuščali svoje očetovske dolžnosti.

Načelno sicer lahko rečemo, da je treba z ustreznimi vrstami zunanje ali notranje integracije in na podlagi individualnega ali skupinskega feed-backa selektivno vključevati nepričakovane rezultate v sistem ter tako povečevati njegovo odzivnost. Načelno lahko tudi rečemo, da bodo ohlapno povezani sistemi (*loosely coupled systems*) v večji meri in lažje absorbirali tovrstne rezultate kot tisti, ki so zaradi zakonskih omejitev bolj togi. Prav tako lahko načelno privzamemo, da je lažje tolerirati nepričakovane rezultate (*outputs*) kot pa nepričakovane dosežke (*outcomes*), saj so ti za uporabnike pomembnejši kot prvi in s tem tudi pomembnejši za legitimnost akterjev.

NEPOPOLNA KONKURENCA IN KVAZITRG

Konkurenca naj bi bila kot instrument NJM ustrezno sredstvo za reševanje vprašanj, ki jih do zdaj ni mogla rešiti tradicionalna javna uprava. Konkurenca naj bi poleg odprave monopolov omogočala nove priložnosti za učinkovitejše in ustrežnejše delovanje družbenih dejavnosti. Toda hkrati je treba poudariti, da konkurenco ali tekmovalnost pojmuje širše kot zgolj tržni pojav, čeprav je konkurenčnost večinoma poistovetena s trgom oziroma s tržno regulacijo. Znano je namreč, da obstaja poleg tržnih regulativov cela vrsta tekmovalnih aranžmajev (Rober, 1999).

Če nam gre za to, da v javno administracijo s tekmovalnostjo vnesemo večjo razgibanost, potem sploh ni nujno (čeprav je večinoma zaželeno), da hkrati uvajamo tržne mehanizme. Velja pa tudi obratno: če uvajamo tržne aranžmaje v javno upravo, moramo predvsem poskrbeti, da s trgom dejansko uvajamo tekmovalna razmerja. Prav v tem, da se kjub uveljavljanju kvazitrgov ali tako imenovanih političnih trgov ohranjajo javni monopoli takšne ali drugačne vrste, moramo iskati enega od glavnih vzrokov neuspešnih ali celo škodljivih procesov privatizacije in deregulacije na področju družbenih dejavnosti.

Twist in Veld (1999) z nizozemske univerze v Delftu podrobno opisujeta dokaj pogost primer, ko država sama spodbuja posamezne zavode, da se oblikujejo v samostojna tržno regulirana socialna podjetja, ki naj bi bila sposobna izkoristiti številne tržne priložnosti, ki jih togi javni zavodi ne morejo izkoristiti. Privatizacija in tržna regulacija stopnjujeta motivacijo zaposlenih, kar se kaže v večji odzivnosti, višji kakovosti in tudi večji inovativnosti teh socialnih podjetij. V številnih primerih ima to celo vzvratne učinke na kakovostnejšo dejavnost javnih zavodov (Macur, 1999). Toda v daljšem časovnem obdobju novonastala socialna podjetja pogosto zgubljajo stranke zaradi tega, ker ohranjajo državni zavodi vrsto privilegijev, ki jim omogočajo ob enaki kakovosti občutno nižjo ceno storitev. Gre torej za »nekorektno« tekmovanje med javnimi in zasebnimi zavodi, kar lahko privede celo do razmer, ki so zaradi konfliktov manj ugodne, kot so bile pred uvajanjem sprememb.

Poleg opisane nelojalne konkurence med javnimi zavodi in zasebnimi socialnimi podjetji nastajajo nekorektni konkurenčni odnosi tudi zaradi naraščanja števila tako imenovanih hibridnih organizacij. Tovrstne organizacije, ki imajo status javnega ali pa zasebnega zavoda in opravljajo tako javno službo kot tudi komercialne dejavnosti, so sicer ena od najprimernejših oblik sinergijskega povezovanja javnega in zasebnega sektorja, vendar pa so tudi ena od pogostih priložnosti za to, da javni sektor zlorablja zasebni ali pa zasebni zlorablja javnega ter s tem ruši korektno konkurenčne odnose med ponudniki storitev.

Konfliktni odnosi, ki se z uvajanjem konkurenčnih odnosov sprožajo med organizacijami, se lahko širijo tudi znotraj posamezne organizacije. Z uveljavljanjem notranjega trga ali pa z drugimi podobnimi sredstvi lahko povzročamo konflikte med obstoječo hierarhijo, ki se je vzpostavila v tradicionalnem birokratskem sistemu, in novimi akterji, ki tekmovalnih odnosov ne morejo uresničiti, ne da bi uveljavili načelo samoregulacije in soupravljanja (Kooiman, 1997). Če se kljub uvajanju tekmovalnih odnosov v organizacijo ohranja stara hierarhična razdelitev moči in z njo tradicionalna delitev dela, potem lahko pričakujemo konflikt med vodstveno hierarhijo in profesionalno tehnostrukturo, katere najvidnejši produkt je »profesionalni tribalizem« (Kitchener, 1999).

Neustrezni oziroma nekorektni tekmovalni odnosi, ki onemogočajo kooperacijo in povzročajo konflikte med udeleženci ter posledično zmanjšujejo učinkovitost in uspešnost organizacij, lahko – kot vidimo – nastajajo bodisi v posameznih organizacijah ali med njimi. Znotraj organizacij nastajajo zaradi neustrezne razdelitve moči, točneje: zaradi ohranjanja tradicionalne hierarhične piramide, med organizacijami pa nastajajo zaradi neustreznih pogodbenih odnosov med javnim in zasebnim sektorjem, točneje: zaradi prikritih mnopolov, ki se kljub pogodbenim odnosom med udeleženci ohranjajo v enem ali v drugem sektorju.

Neustrezne tekmovalne odnose pa lahko povzroča tudi vlada z neustrezno zakonsko regulacijo. Znan primer takšne neustrezne zakonske regulative je uvajanje Compulsory Competitive Tendering (CCT system) v Angliji v prvi polovici devetdesetih let (Jones, 1999). Slabost sistema CCT je bila v tem, da je vlada sistem obveznega javnega natečaja za dodelitev javnih sredstev nejavnim zavodom oblikovala tako, da je s podrobnimi in togimi določili pretirano omejevala porabo sredstev in dopustila izvajalcem zelo majhen manevrski prostor. Oboje je blokiralo menedžment v koncesionarskih organizacijah in tako generiralo nič manj tog sistem, kot je bil prej značilen za klasično javno upravo. Lahko bi rekli, da je težnja vlade po racionalni oziroma učinkoviti porabi sredstev oblikovala tako toga pogodbeno določila, da je bila s tem blokirana uspešnost koncesionarjev. Minimalizirana je bila diskrecijska moč odločevalcev v organizacijah, omejeno je bilo honorarno sodelovanje z zunanji strokovnjaki, delovni čas je bil tog, omejena je bila obstranska poslovna dejavnost itd.

Razumljivo je, da bodo tudi v prihodnje tako imenovani politični kvazitrži skrbno zakonsko regulirani, saj morajo zagotoviti, da se z javno službo uresničuje javni interes. Ne glede na to, ali se javna služba izvaja v zasebni, hibridni ali javni organizaciji, pa je treba po drugi strani najti takšne zakonske rešitve, ki ne bodo omejevale tekmovalnih odnosov med akterji. Zdi se, da v prihodnje ne bo preveč težko najti ustreznih zakonskih rešitev za tista področja, na katerih gre za materialno oprijemljive storitve, na primer na

področju materialne infrastrukture, precej težje pa bo najti ustrezne rešitve za tista področja, na katerih so rezultati neoprijemljivi, se pravi v družbenih dejavnostih, v katerih so rezultati poleg tega vidni šele po daljšem časovnem razdobju (Lenbenschel, 1999). Na teh področjih bo treba skrbeti predvsem za to, da bodo pogodbeno določila med javnimi financerji ali koncedenti in nejavni izvajalci ali koncesionarji povsem jasno opredelila, kaj so pričakovani rezultati (outputs), določeni s pogodbo, in kaj so pričakovani dosežki (outcomes), za katere so poleg koncesionarjev odgovorni tudi in predvsem koncedenti (Finger in Sarek, 1999).

KONFLIKTNA KOOPERACIJA

Negativne posledice uvajanja tekmovalnih odnosov v vladne in nevladne organizacije so sprožile nov val zahtev po večjem sodelovanju vseh akterjev, ki so vključeni v omrežja NJM. Najizrazitejša je preusmeritev iz tekmovalnih v kooperativna načela v Angliji, kjer je nova laburistična vlada na podlagi negativnih skušenj s sistemom CCT (ki so ga uvajali konservativci), začela razvijati model takoimenovanega sodelovalnega trženja (collaborative marketing, Ross, 1999), ki naj bi sistematično uresničeval načelo kooptacije konkurentov in tako zagotovil prevlado sodelovanja nad tekmovanjem. Kot je razvidno iz imena, laburistična politika ne izključuje tržnega reguliranja, ga pa podreja sodelovanju.

Šolski minister v novi laburistični vladi je za svoje področje takole operacionaliziral novo politiko: »Nič več ne bo destruktivnega tekmovanja. Nadomestilo ga bo intenzivno svetovanje in sodelovanje med starši, izvajalci, lokalnimi organi, ki so pristojni za izobraževanje, ter z zasebnimi in s prostovoljnimi organizacijami.« Seveda pa tovrstno sodelovanje ne izključuje tekmovalnih odnosov med lokalnimi izobraževalnimi institucijami ne glede na to, ali gre za zasebne ali pa za javne zavode.

Empirične študije kažejo, da je takšno sodelovanje dokaj težko uresničiti v praksi. Štiriletna empirična raziskava, ki jo je v Nemčiji izvajal Greca (1998) na področju socialnega skrbstva, je pokazala zelo široko razpredeno sodelovanje med najrazličnejšimi organizacijami, vendar je hkrati ugotovila tudi zelo velika trenja med njimi. V različne oblike sodelovanja je bilo vključenih kar 6 vrst organizacij:

1. politične institucije (tj. mestni in regionalni sveti);
2. javnoupравни organi (tj. socialne službe, urad za mladino itd.);
3. zasebne dobrodelnice organizacije (tj. Karitas, diakonske organizacije);
4. zasebna podjetja;
5. tradicionalne organizacije samopomoči (tj. soseska) in

6. organizacije samopomoči (tj. nove polprofesionalne iniciativne skupine meščanov).

Sodelovanje med omenjenimi udeleženci so spremljale te težave:

- Sodelovanje je zelo konfliktno, če ni uokvirjeno v institucionaliziran sistem norm; če je sodelovanje institucionalizirano, je produktivno tudi tedaj, ko imajo udeleženci povsem različne ideološke in politične cilje.
- Sodelovanje med akterji močno omejujejo razlike v njihovi vrednostni usmeritvi; največje težave povzročajo predvsem moralni poudarki, ki naj bi opredeljevali namen teh dejavnosti. Zgolj poslovni interesi prav tako vodijo do izločanja posameznih subjektov ali pa posameznih storitev iz sistema socialnega skrbstva. Eno in drugo se kaže predvsem v tem, da Karitas in podobne zasebne dobrodelne organizacije odklanjajo sodelovanje s poslovnimi podjetji.
- Stare in nove organizacije samopomoči imajo dokaj različna stališča do sodelovanje s politiko; več sodelovanja pa je med tradicionalnimi skupinami samopomoči (soseske) in zasebnimi dobrodelnimi organizacijami (npr. s Karitasom).
- Politične institucije se obnašajo dokaj ekskluzivno do skupin samopomoči: podpirajo le tiste skupine, ki so politično in ideološko sorodno usmerjene.

Velika ovira za sodelovanje med omenjenimi akterji je tudi različen socialni čas in prostor, zato je upravljanje celotnega omrežja akterjev ovirano v vseh fazah in na vseh področjih; te ovire je mogoče po mnenju raziskovalcev presegati le z:

- a. odkrivanjem področij, na katerih prevladujejo skupni interesi,
- b. uveljavljanjem profesionalnih postopkov in
- c. omenjeno institucionalizacijo sodelovanja med akterji.

O podobnih težavah sodelovanja poroča tudi empirična študija, ki so jo v severni Italiji izvajali med letoma 1997 in 1998. Zajela je različna področja družbenih dejavnosti. Raziskovalci (Merlo, 1999) omenjajo predvsem naslednje izsledke raziskave:

- Na področju socialnega varstva, higiene in kulture je prišlo v zadnjih letih do množične privatizacije, se pravi do prenašanja tovrstnih storitev na nepridobitne institucije, kot so prostovoljne organizacije, fundacije, socialne kooperative itd.
- Privatizacija je potekala bolj ali manj stihijsko, saj ni bilo nobenih formalnih norm, ki bi določale način ali/in postopke prehodov iz javnega v zasebni sektor. Na splošno se je poudarjalo, da se morajo omenjene spremembe kazati v večji učinkovitosti in večji uspešnosti akterjev.

- Spremembe so potekale brez načrtne delitve dela med javnim in zasebnim sektorjem, brez jasno opredeljene politike, brez ustreznega usposabljanja, brez ustreznih finančnih virov, brez človeških virov in brez standardov kakovosti. Posledica tega je, da se je znižala kakovost storitev tako v javnem kot tudi v zasebnem sektorju, čeprav je bila motivacija zlasti v zasebnem prostovoljnem sektorju v začetku zelo visoka.

Nekateri avtorji zagovarjajo predvsem postopnost v razvoju sodelovanja med akterji v javnem in zasebnem sektorju. More in Boddy (1999) npr. menita, da bi lahko postopen prehod iz ohlapnih neformalnih omrežij v povsem formalno konstituirane organe potekal skozi naslednje faze sodelovanja:

1. z vzpostavljanjem neformalnih vezi, ki nastajajo z občasnimi tržnimi menjavami;
2. višjo stopnjo sodelovanja, ki je dosežena z dogovorjenim oskrbovalnim omrežjem;
3. s prehodom v licenčna pogodbeno razmerja (licencing agreement);
4. prek skupnih projektov med akterji;
5. na podlagi katerih se oblikujejo strateška zaveznitva;
6. dokler se končno ne izoblikuje formalno konstituirana hierarhična piramida.

Zgornjih faz stopnjevanega sodelovanja nismo navedli zaradi tega, ker bi menili, da je to edini možni način stopnjevanja sodelovanja med udeleženci, ampak zato, da bi nakazali možnost metodičnega izogibanja stihijskim prehodom, kot so ga opisali italijanski raziskovalci, in da bi vnaprej opozorili na nepotrebne in neodgovorne metode tako imenovanih šok terapij. Namesto teh dveh skrajnosti se vse pogosteje uveljavlja kot regulativno načelo »sodelovalno upravljanje« (collaborative governance, Huxham in Vagen, 1999), ki naj bi privedlo do oblikovanja formalnega medsektorskega in medorganizacijskega partnerstva med vladnimi organi in nevladnimi organizacijami vseh vrst. Takšno sodelovalno upravljanje je najlažje doseči in vzdrževati, če gre le za delitev dela, najteže pa, če gre za delitev finančnih sredstev. Najbolje je, če se v prvi fazi oblikuje sodelovalno omrežje, ki ga regulirajo občasne evalvacije (benchmarking, Ogden, 1999) in ki omogočajo vsem sodelujočim v omrežju zadostno informacijo o tem, kaj in kako delujejo drugi partnerji, tako da lahko svojo samoregulativno dejavnost uskladijo z njimi.

Omenjenega sistema vzajemne evalvacije med organizacijami iz obeh sektorjev pa ne smemo enačiti s klasičnimi eksternimi evalvacijami. V bistvu gre za samoevalvacijo in vzajemno evalvacijo med organizacijami, ki so vključene v omrežje. Na to Ogdenova še posebej opozarja. Meni namreč, da je pri benchmarkingu odločilnega pomena, da od vsega začetka zagotovimo vzajemno obveščanje med organizacijami in da dosežemo dogovor tudi o kriterijih vzajemne evalvacije.

PRIVATIZACIJA

Privatizacija je najpomembnejši, čeprav ne tudi edini instrument NJM-ja. Huges in Newman (1999) jo uvrščata med tiste ekonomske instrumente modernizacije javnega sektorja, ki naj bi omogočili, da dobimo »več za manj«.

Avtorja torej omejujeta vlogo privatizacije le na racionalnejšo porabo sredstev, medtem ko poskušajo drugi avtorji privatizacijo povezati tudi z večjo možnostjo izbire uporabnikov, z višjo kakovostjo storitev in s porazdelitvijo moči v korist izvajalcev in uporabnikov. Pri teh dveh avtorjih gre torej za dokaj zoženo pojmovanje funkcije, ki naj bi jo imela privatizacija pri posodobitvi javne uprave. Razlog za to je dvojen:

1. Avtorja skušata razviti bolj levo različico NJM oziroma koncept posodobitve javne uprave, ki ga označujeta s »post-NPM«. V tem konceptu je večji poudarek kot pri konservativcih na neekonomskih vidikih, kot sta socialna kohezija in demokratična obnova, ter temu ustrezen manjši poudarek na ekonomskih vidikih, med katere uvrščata tudi privatizacijo.
2. V Angliji in v drugih anglosaksonskih državah privatizacija v gospodarstvu in družbenih dejavnostih poteka že dobro desetletje in je bolj ali manj končana. Tudi po mnenju drugih avtorjev od nje ne moremo več pričakovati bistvenih izboljšav na področju javne uprave. Še več: po Mackayevem mnenju (1999) bi morali ponovno opozoriti na pozitivno vlogo javnega sektorja ter hkrati poleg pozitivnih upoštevati tudi negativne učinke privatizacije.

Odziv na ideološko uveljavljanje privatizacije, ki so jo izvajali angleški konservativci in konservativne vlade v drugih državah, so sprožile kritično ovrednotenje dosedanjih procesov privatizacije, točneje kritiko pretirane in pogosto zaradi ideoloških predsodkov tudi škodljive privatizacije. V zvezi s tem menijo nekateri strokovnjaki, da privatizacija sploh ni imela pričakovanih pozitivnih ekonomskih učinkov na zmanjševanje sredstev ali/in povečevanje kakovosti storitev, ampak je pomenila predvsem prerazdelitev sredstev in moči v korist višjih slojev in v škodo nižjih (Hutton, 1995).

Še bolj nezaželene učinke je imela privatizacija v tretjem svetu in v Vzhodni Evropi, kjer politični sistem ni bil dovolj trden. V teh državah je privatizacijo spremljal porast neenakosti, gangsterstva in ekonomske stagnacije (Wamsley in Wolf, 1996).

Medtem ko eni avtorji zagovarjajo krepitev države in rehabilitacijo birokracije, pa se drugi zavzemajo za vzpostavitev ravnovesja med javnim in zasebnim sektorjem. Ne gre za to, da se ponovno sproži privatizaciji nasproten proces (nacionalizacija), ampak gre za to, da se poišče optimalna simbioza

med sektorjema. Odgovor je sorazmerno preprost: gre za to, da se med javnim in zasebnim sektorjem vzpostavijo enakopravni partnerski odnosi in na njih temelječe različne oblike sodelovanja.

V praksi pa se odpira pri takšnem partnerskem aranžmaju še vrsta vprašanj, na katera za zdaj še nimamo ustreznih odgovorov. Eno od takšnih vprašanj je, ali je glavni cilj privatizacije oziroma sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem res podjetizacija javne uprave ali pa gre prej za to, da se s profesionalizacijo izvajalcev in udeležbo uporabnikov predvsem izboljša kakovost storitev (Teisman, 1999). Poleg tega pa se zastavlja še vrsta drugih vprašanj: ali gre predvsem za to, da si javni sektor z vlaganjem zasebnega sektorja pridobi manjkajoča sredstva, ali pa gre predvsem za to, da se skuša s konkurenco med obema vzpostaviti učinkovit nadzor nad njuno dejavnostjo in pridobiti dodatno znanje, ki ga ima zasebni sektor? Kakšne naj bi bile najproduktivnejše oblike partnerstva med zasebnim in javnim sektorjem: koncesijske pogodbe, strateška zaveznitva ali skupna vlaganja? Kako zagotoviti dovolj prožne aranžmaje med sektorjema in s tem zagotoviti učinkovito sodelovanje med njima ter hkrati preprečiti, da ne bo prav takšna prožnost aranžmajev vir korupcije?

Poleg tovrstnih vprašanj, ki še vedno čakajo na ustrezen odgovor, pa se kopičijo tudi ugotovitve, ki so posledica do zdaj pridobljenih izkušenj. Naj omenim le dve iz med njih:

1. Očitno je, da prehod iz javnega sektorja v zasebni sektor občutno zmanjšuje možnost nezaželenih posledic, če javno službo izvajajo nepridobitne organizacije (Merlo, 1999).
2. Očitno je, da je treba s privatizacijo povečati zavarovanje lastninskih upravičenj bodisi javnega sektorja ali pa zasebnega, hkrati pa je treba zagotoviti, da imajo zasebniki čim manjšo rento. Oboje zagotavlja ekonomsko učinkovito privatizacijo, saj je varnost lastninskih upravičenj zelo pomemben mobilizacijski motiv za vse zasebne vlagatelje, medtem ko je nizka renta pogoj za kontrolo stroškov, povezanih s privatizacijo (Milward, Schlager, Olkkola, 1999).

Poleg medsektorskih in medorganizacijskih vprašanj, ki so povezana s privatizacijo, se odpirajo tudi vprašanja, ki zadevajo notranje odnose v organizacijah. Zdi se, da sta v ospredju predvsem dve: podjetništvo in odgovornost. Podjetništvo je ena od bistvenih prednosti privatizacije, saj je neproduktivnost birokracije predvsem posledica togega, netvegane poslovanja, ne pa neracionalnega in zapletenega administriranja. Vir ekonomske neučinkovitosti javnega sektorja je predvsem v izgubljenih priložnostih in poslovni neinovativnosti, ne pa v formalizaciji upravljanja. Pospeševanje podjetništva kot inovativne in tvegane dejavnost z nagradami (Lega, Meneguzzo, 1999) vsekakor ni problematična, je pa nesistemska rešitev tudi, če se nagrajuje

zgolj interno podjetništvo. Temeljno vprašanje je namreč, kje so meje podjetništva v organizacijah, ki morajo uveljavljati javno dobro in opravljati javno službo, ne glede na to, ali so njihova sredstva javna, zasebna ali pa korporativna. Skratka, gre za vlogo in funkcijo podjetništva v javnem menedžmentu. Edwards s sodelavci (1999) si v zvezi s tem skuša odgovoriti na ta vprašanja z novimi vprašanji:

- Ali podjetništvo nasprotuje profesionalizmu, ki je značilen za tradicionalno javno upravo, ko se ta zavzema za visoke standarde kakovosti?
- Ali je mogoče uskladiti podjetništvo z etosom javnega menedžmenta?
- Ali podjetništvo nasprotuje tradicionalnemu zavzemanju za pravičnost, odgovornost in preglednost?
- Ali bi morali pospeševati podjetništvo posameznikov znotraj tradicionalnega sistema upravljanja ali pa bi morali celoten sistem upravljanja podjetizirati?

Načelnih odgovorov na zastavljena vprašanja nimamo, imamo pa pragmatičnečasne predloge, kako vsaj začeti s podjetizacijo javne uprave. V tem pogledu naj bi usmerjevalno vlogo opravljali posamezniki, ki bi bili za to posebej pooblaščen ali vsaj zaščiteni pred sankcijami zaradi neuspešnih tveganj. Poleg posameznikov pa bi morali uveljavljati podjetizacijo tudi sistemsko, in sicer s koncesijskimi pogodbami, se pravi s prenašanjem javnih zadolžitev na zasebne izvajalce, ki bi morali biti hkrati motivirani in zaščiteni pri prevzemanju »tveganih dejavnosti«.

Seveda se z uveljavljanjem podjetizacije v sistemu javnih služb vse bolj zaostrojuje vprašanje odgovornosti. Coghill in Owen (1999) opozarjata, da mora javna uprava odgovoriti predvsem na vprašanje, komu je menedžment odgovoren za svoje poslovanje. Vprašanje, zakaj je menedžer odgovoren, je šele drugotnega pomena. Avtorja ugotavljata, da je v sistemih, v katerih se uveljavlja NJM, odgovornost menedžerjev celovitejša in bolj individualna kot v klasičnih birokratskih sistemih, kjer je zožena na hierarhično odgovornost neposredno in posredno nadrejenim birokratom. Menedžerji so subjektivno in objektivno odgovorni celotnemu kooperativnemu omrežju in ne samo nadrejenim hierarhičnim vodjem. Njihova odgovornost se širi na parlament, na vladna in administrativna telesa, na odgovornost do posameznih političnih strank ali posameznih skupin znotraj njih, na množična občila in tudi na odgovornost do državljanov.

Te zahteve po večdimenzionalni odgovornosti so sorodne našim ugotovitvam, iz katerih ne sledi samo to, da je odgovornost večdimenzionalna, ampak tudi to, da je med posameznimi smermi odgovornosti pozitivna soodvisnost (Rus, 1971): večja odgovornost do vodstva korelira z večjo odgovornostjo tudi do drugih skupin v podjetju.

Toda medtem ko sta večdimenzionalna odgovornost in njena individualizacija pozitivni posledici uvajanja NJM, je ločevanje financerjev od ponudnikov storitev nova težava, povezana z NJM in privatizacijo. Z jasnimi pogodbenimi odnosi med njima in s podrobno opredelitvijo pogodbeno določenih rezultatov (ne procesov) se omenjena težava vsaj deloma odpravlja. Nasprotno velja za razmerje med izvajalci in uporabniki storitev: pri tem razmerju je v ospredju sam proces oziroma postopek, s katerim mora biti zaščiten nedotakljivost posameznega uporabnika, če je ta vključen v proces nastajanja storitev.

Seveda pa pogodbeno ali zakonsko določena odgovorna razmerja ne morejo nadomestiti moralne odgovornosti izvajalcev oziroma njihovega ponotranjenja norm profesionalne in socialne etike. Brez tega je nemogoče vzpostaviti zadosti učinkovit sistem odgovornosti tudi, če bi bil tak sistem legalnih norm izoblikovan do zadnje podrobnosti.

MENEDŽERJI IN STROKOVNJAKI

Uvajanje NJM v klasične birokratske sisteme postavlja pod vprašaj tradicionalne odnose med glavnimi akterji v organizacijah. Zdi se, da se najbolj zaostrujejo odnosi med vodilnimi birokrati in strokovnjaki, saj se hkrati spreminjajo vloge in statusi obeh skupin. Raziskovalci z univerze Durham so na podlagi metode Delphi ugotovili naslednje spremembe:

- med strokovnjaki in predstavniki lokalnih skupnosti prihaja do celovitejših dogovorov;
- evalvacija, ki jo izvajajo bodisi zunanji organi bodisi stranke, omogoča dosti boljši vpogled v delo strokovnjakov;
- več pozornosti se posveča kakovosti dela;
- povečujejo se razlike med strokovnjaki glede tega, koliko se posamezniki vključujejo v delo menedžerjev;
- razlike v odzivnosti na zahteve okolja pri obeh skupinah naraščajo.

Poleg teh ugotovitev, ki kažejo na različno individualno prilagajanje strokovnjakov in hkrati na odsotnost neke skupne strategije, pa raziskovalci ugotavljajo, da:

- razlike med posameznimi strokovnjaki in tudi med različnimi poklici izvirajo iz prilagajanja strokovnjakov različnim vrstam strank in njihovim različnim potrebam;
- se strokovnjaki proti svoji volji spuščajo v menedžerske posle, saj so vse bolj pogosto prisiljeni, da sami analizirajo trg storitev in ugotavljajo potrebe strank;

– strokovnjaki pogosto prevzamejo koordinativne funkcije menedžerjev.

O podobnem, vendar bolj enostranskem prevzemanju menedžerskih vlog s strani strokovnjakov poroča Doolin (1999), ki omenja nekakšno korporativizacijo javnih bolnišnic na Novi Zelandiji. Korporativizacija pomeni v tem primeru vključevanje kliničnega osebja v menedžment, zlasti v nadzor stroškov in drugih poslovnih funkcij, povezanih s klinično prakso. Tako postaja klinično osebje neposredno odgovorno za porabo sredstev v njihovi zdravniški praksi. Neposreden nadzor menedžmenta nad stroški kliničnega osebja nadomeščata samonadzor kliničnega osebja in zunanji proračunski nadzor.

Odpor kliničnega osebja do omenjene spremembe je dokaj velik, vendar ga vodstvo lahko premaguje s tem, da kliniko decentralizira v polavtonomne poslovne enote, ki jih vodijo tako imenovani »klinični menedžerji«. Ti so nekakšni hibridi med strokovnimi in poslovnimi vodji, ki opravljajo vlogo katalizatorjev ter s tem omogočajo postopno, toda zanesljivo prevzemanje odgovornosti s strani kliničnega osebja tudi za poslovne vidike njihove dejavnosti.

Študije, ki spremljajo spremembe v vlogi in statusu menedžerjev v procesih uvajanja NJM, opozarjajo, da se kljub večjim omejitvam, ki so značilne za javni sektor, povečuje diskrecijska moč menedžmenta. Večja diskrecijska moč omogoča lažje uveljavljanje njihovih posebnih interesov, kot je to mogoče v klasičnem hierarhičnem sistemu. Poleg tega niso redki primeri, da se vodilni menedžerji povezujejo v koalicije s političnimi krogi, kar pomeni še večje kopičenje njihove diskrecijske moči.

Medtem ko je porast diskrecijske moči menedžmenta razumljiva posledica večje poslovne samostojnosti javnih zavodov, pa je za zdaj povsem nerazložljivo, da se v zdravstvenih zavodih z uvajanjem NJM povečuje tudi moč srednjega menedžmenta. Znano je sicer, da se v podjetjih zmanjšuje moč srednjega menedžmenta, kar je posledica bolj razvite informacijske tehnologije in višje izobrazbene strukture zaposlenih, ki so zaradi tega tudi zmožni višje stopnje samoregulacije. Razlaga omenjenega pojava je težavna tudi zaradi tega, ker so razlike v sestavi, vlogi, statusu in kulturi višjega menedžmenta zelo velike. Mc Laren (1999) jih je razvrstil v pet tipov, ki so pojavljajo v tem zaporedju:

1. skrbnik ali oskrbnik, ki je imenovan »od zgoraj«,
2. vodilni kot nevtralni član hierarhije,
3. aktivni oblikovalec politik,
4. posredovalec skupinskih interesov,
5. spodbujevalec participacije državljanov.

Čeprav v vsaki dobi prevladuje ena od petih oblik vodenja, pa je treba vedeti, da gre v bistvu za kumulativni proces, ki ohranja vse prejšnje tipe vodenja. Profil vsake vodilne ekipe je torej pluralističen in prav zaradi tega se lahko vodilni dovolj odzivajo na zelo različne potrebe zaposlenih in uporabnikov.

STATUS IN VLOGA UPORABNIKOV

Vse očitneje postaja, da ima NJM izrazito nejasne učinke na uporabnike storitev. Po eni strani je bil prav NJM tisti reformni val, ki je opozarjal, da morajo biti potrebe uporabnikov glavni cilj reforme javne uprave, po drugi strani pa je vse očitneje, da se v desetletje dolgem uvajanju NJM status uporabnikov ni bistveno spremenil. NJM-ju je treba priznati, da je v tem času razvil in uveljavil vrsto sredstev za merjenje potreb uporabnikov (needs assessment methods), vendar je pri tem tudi obtičal. Očitek Vickersove in Kouzmina (1999) češ da »ideologija novega javnega menedžmenta ni okrepila glasu uporabnikov«, je povsem na mestu, če Hirschmanov pojem »voice« razumemo kot vplivno javno besedo, ki ima celo moč, da sproža spremembe, ki naj bi ustrezneje zadovoljevale potrebe uporabnikov. Njuna kritika pa ni na mestu, če »voice« pojmujeemo bolj dobesedno, kot možnost izražanja zadovoljstva ali nezadovoljstva strank s storitvami, ki so jih bili deležni, saj je očitno, da so prav metode NJM spodbudile uporabnike, da so pogosteje evalvirali kakovost storitev.

Res je tudi, da se z vključevanjem uporabnikov v evalvacijo storitev povečuje njihova vloga in, kar je še pomembneje, njihove aspiracije, vendar pa vse to ni bistveno vplivalo na notranje odnose v organizacijah, ki opravljajo storitve. Alam in Lawrence (1999) v zvezi s tem ugotavljata, da so ostali kljub kritikam uporabnikov »institucionalni aranžmaji« izvajalcev v glavnem nespremenjeni, to pa pomeni, da izvajalci evalvacij uporabnikov niso upoštevali. Uporabniki so še vedno nemočni. Glede na strokovnjake v storitvenih organizacijah imajo še vedno tako majhno moč, da ne morejo vplivati na spremembe, tudi če so njihova mnenja vključena v sistem evalviranja.

O podobnih težavah poroča tudi Kirkpatrick (1999) s sodelavci. Njihova raziskava kaže, da se kljub zunanjim pritiskom »od zgoraj« organizacije niso prestrukturirale. Tako se je poglobljaj razcep med politiko, ki poudarja preusmeritev v zadovoljevanje potreb uporabnikov, in strukturo organizacije, ki ohranja birokratska razmerja.

Nekoliko drugačni so izsledki empirične študije, ki sta jo izvajala Schedler in Felix (1999) med strokovnjaki, zaposlenimi na različnih mestih v javni upravi. Raziskovalca ugotavljata:

- da vprašanci ne zaznavajo v potrošnika usmerjeno politiko NJM-ja kot nekaj, kar nasprotuje birokratski organizaciji, ampak kot nekaj, kar jo dopolnjuje,
- da se je hkrati z uvajanjem NJM uveljavila tudi usmeritev v zadovoljevanje potreb uporabnikov, vendar se zdi, da na takšno usmeritev v uporabnike vplivajo drugi dejavniki, ne NJM,
- da sistemi javne uprave ostajajo birokratski, čeprav individualno delovanje zaposlenih ni birokratsko; gre torej za nadinividualni birokratski sistem, ki bi ga lahko označili kot birokracijo brez birokratov,
- da se preusmeritev v uporabnike kaže na dokaj različne načine, in sicer od tega, da so uporabniki bolje obveščeni, do tega, da so bolj vključeni v soupravljanje.

Nova laburistična vlada v Angliji se zaveda pičlih rezultatov k uporabniku usmerjene politike, ki jo zahteva NJM, zato je izdala mesec po tem, ko je prišla na oblast, novo državljansko listino, z naslovom *Service First*. V tej listini gre korak naprej pri uveljavljanju uporabnikovega glasu (*voice*), in sicer s tem, ker zahteva, da se uveljavi pristop »bottom up« pri pospeševanju kakovosti storitev. Gre torej za premik od deklarativne usmerjenosti v zadovoljevanje potreb potrošnikov k takšnemu prestrukturiranju sistema, ki bo zagotavljal zadostno podporo uveljavljanju volje uporabnikov.

Ali se bo vse skupaj omejilo na imenovanje varuhov pravic ali pa bodo dobili uporabniki z vavčerji realno moč v svoje roke, ostaja za zdaj odprto vprašanje. Dokaj verjetno je, da se nihalo zgodovine ne bo prevesilo v drugo skrajnost, skrajnost, ki jo poznamo iz jacksonianske Amerike in iz kulturne revolucije na Kitajskem, ko je postal vpliv uporabnikov tako močan, da je z anarhično silo povzročil vsesplošno deprofesionalizacijo javnih služb (Rus, 1972).

NEVLADNE ORGANIZACIJE IN OMREŽJA

V zadnjem desetletju tega stoletja so nevladne organizacije doživljale na globalni ravni do zdaj nepoznane spremembe (Levingstone in sodelavci, 1999). Pri tem ne gre samo za to, da so narasle številčno, niti ne gre za to, da so prevzemale številne naloge, ki jih vladne organizacije niso mogle ali pa niso želele več opravljati. Glavna sprememba je, da so postale sestavni del omrežij, ki izvajajo javne programe. Vzroki za takšne spremembe izvirajo iz krize države blaginje, ki je tako rekoč prisilila posamezne skupine k samopomoči in solidarnosti.

NJM pri tem nima posebnih zaslug. Njegova vloga pa je zelo pomembna pri tretji spremembi, namreč pri tem, da so nevladne organizacije vse manj

financirane na podlagi subvencij in daril in vse bolj na podlagi sklenjenih pogodb z vladnimi organi. Kay (1996) meni, da je v tem desetletju prišlo do prehoda iz »kulture podpor« (grant culture) v »pogodbeno kulturo«. Ta prehod pomeni seveda za nevladne organizacije zanesljivejše financiranje njihove dejavnosti, večje obveznosti do javnega sektorja in večjo, pogodbeno opredeljeno odgovornost.

Prav tako pomeni omenjeni prehod za državo zanesljivejše naložbe zlasti na nacionalni ali mednarodni ravni. Posebej na mednarodni ravni so se subvencije izkazale kot izredno neučinkovite naložbe. Primer takšne neučinkovitosti je pomoč, ki jo je ZDA zagotovila v zadnjih treh desetletjih 34 državam v svetu: v 24 od njih ni rodila sadu, saj so razmere v teh državah po tridesetih letih enake ali celo slabše kot prej (Nachmias, 1999). Največji pomen prehoda na pogodbeno financiranje pa je v tem, ker so se s tem nevladne organizacije začele vključevati v omrežja na lokalni ravni. Zdaj niso več prepuščene same sebi, ampak se z obrobja selijo v kompleksna omrežja, v katera so vključene tudi vladne organizacije. Zasluga NJM-ja je, da je oblikovanju tovrstnih omrežij nudil teoretično in politično podporo in s tem pripomogel k smotrnejšemu strukturiranju tretjega sektorja.

Sodelovanje vladnih in nevladnih organizacij v skupnih omrežjih pa je kljub razglašeni partnerski odnosom med njimi izredno frustrirajoče (Huxham in Vangen, 1999). Raziskave, ki so spremljale sodelovanje teh organizacij na lokalni ravni, so pokazale, da so razlogi za frustracije številni. Med najpomembnejšimi so:

- a. težave pri opredelitvi članstva v nevladnih organizacijah,
- b. preveč nestalna struktura udeleženih organizacij in njihovih ciljev,
- c. nesporazumi zaradi različnega strokovnega in poslovnega izrazja ter
- d. proceduralne in strukturalne razlike med vladnimi in nevladnimi organizacijami.

V ohlapnejših partnerskih razmerjih se tem težavam pridruži še boj za moč in ugled, ki je še posebej značilen v razmerah, ko nevladne organizacije še niso vključene v skupno omrežje. Poročilo iz Bangladeša opozarja, da vlada med nevladnimi in vladnimi organizacijami na lokalni ravni odkrit spor, v katerem lokalna uprava zgublja moč in tudi ugled, nevladne organizacije pa prevzemajo vse več funkcij (Aminuzzamar, 1999), zlasti kadar jih financirajo mednarodne fundacije.

Podobne spore omenjajo tudi drugi avtorji, ki iščejo vzroke zanje le pri vladnih ali pa nasprotno le pri prostovoljskih organizacijah. Bamber (1999) iz Škotske ugotavlja, da so manjše prostovoljske organizacije sistematično deprivilegirane glede na druge organizacije, ki so vključene v omrežja. Avtor meni, da so prostovoljske organizacije bolj odgovorne pri svojem ravnanju, bolj delovne kot druge in hkrati slabše financirane.

Nachmiaz Nitza (1999) pa ugotavlja nasprotno: nevladne organizacije je težko pripraviti do tega, da bi bili pogodbeni odnosi dovolj natančno opredeljeni. Poleg tega se izogibajo finančnemu nadzoru vladnih organizacij, češ da so samostojne. V imenu samostojnosti poleg tega ne prevzemajo obveznosti za določeno raven kakovosti svojih storitev.

Večina strokovnjakov vidi rešitev omenjenih težav v bolj formaliziranih medsebojnih obveznostih, nekateri pa celo v institucionalizaciji omrežij. Zdi se, da je prva rešitev sprejemljiva, saj so pogodbeni razmerja med vladnimi in nevladnimi organizacijami tisti model, ki zagotavlja partnerske odnose med njimi, to pa je pravzaprav obojestranski interes vladnih in nevladnih organizacij. Druga sugestija, ki meri na institucionalizacijo omrežij, pa je manj uredniška, če ni celo nevarna. Omrežja so danes večinoma inkluzivna, pregledna in vzajemna. Kot taka se bistveno razlikujejo od klasičnih institucionalnih omrežij, ki so bila ekskluzivna, nevzajemna in netransparentna. Razumljivo je, da so bila ves čas pod udarom kritike, saj so bila pogoj za ohranjanje nedemokratskih in koruptivnih »distributivnih koalicij« (Olson, 1967). Če se torej vztraja pri novejšem tipu omrežij, jih seveda ni dobro institucionalno zapirati. Poleg tega je to tudi neproduktivno, saj so sedanja omrežja zaradi različnosti članic tako zahtevna, da je kakršno koli togo urejanje teh omrežij lahko le vir novih sporov in številnih blokad, ki samo zmanjšujejo prožnost, inovativnost in – kar je še najpomembneje – odzivnost posameznih članic in celotnih omrežij na potrebe uporabnikov.

ANGLOSAKSONSKI IN SKANDINAVSKI MODEL NJM

Do zdaj smo obravnavali tiste značilnosti NJM, ki so skupne večini držav pri posodabljanju javnega sektorja. V nadaljevanju pa bomo opozorili na razlike med državami, ki so posledica različnih okoliščin, v katerih se uvajajo načela NJM.

Pri zahodnoevropskih državah so najočitnejše razlike med tako imenovanim anglosaksonskim in skandinavskim modelom. Pri tem gre manj za načelne razlike v izhodišču kot za razlike, ki nastajajo zaradi različnih okoliščin, v katerih se uveljavljajo metode NJM.

Anglosaksonski model NJM je bil za časa konservativnih vlad pretežno ekonomsko in tržno usmerjen. Še posebej značilno je bilo to za Anglijo, kjer je Thatcherjeva uveljavljala tako imenovani Compulsory Competitive Tendering ali, krajše, sistem CCT; ta se je zavzemal za tržno urejanje družbenih dejavnosti, za konkurenco in za večjo vlogo menedžmenta v njih. Večja učinkovitost naj bi se v tem sistemu dosegala s podrobnejšimi pogodbenimi določili in z večjo možnostjo, ki bi jo imeli uporabniki pri izbiri storitev. Motivacijo

menedžerjev za boljše poslovanje pa naj bi zagotavljali s konkurenco in s privatizacijo sredstev.

Medtem ko se je sistem CCT zavzemal za večjo vlogo in za višji status menedžmenta, je manj pozornosti posvečal vlogi strokovnjakov, kakovosti storitev in vlogi uporabnikov.

Laburistična kritika koncepta NJM, ki ga je uveljavljala Thatcherjeva, poudarja, da se s tržnim urejanjem in ekonomistično usmeritvijo vnaša preveč negotovosti v družbene dejavnosti, kar ogroža predvsem nižje sloje, ki so manj zmožni samopomoči. Kritika prav tako poudarja, da je zaradi vsiljevanja učinkovitosti kot glavnega cilja vrednotila predvsem tiste vidike storitvenih dejavnosti, ki jih je mogoče številčno izražati, in da je s tem zanemarila prav tiste kvalitativne vidike, ki so za kakovost storitev najpomembnejši (Ogden, 1999).

Ko so laburisti prišli na oblast, so socialnim ciljem dali večjo težo. Razvili so program z geslom Best Value, ki je izrazito usmerjen k državljanom, zato poleg dosedanje vloge države in tržnega urejanja poudarja vlogo civilne družbe in njena formalna pa tudi neformalna omrežja (Beninghton in Hartley, 1999). Novi program se zavzema za uravnoteženo razmerje med konkurenco in kooperacijo, za bolj kooperativna razmerja med javnim in zasebnim sektorjem in za manjšo vlogo države, ki naj bi imela v prihodnje predvsem svetovalno in nadzorno funkcijo pri regulaciji družbenih dejavnosti. Država naj bi v prihodnje izvajala večji nadzor le glede izpolnjevanja minimalnih standardov kakovosti storitev. Novi program vsebuje tudi zahtevo po večjem vplivu civilne družbe na družbene dejavnosti, to pa sili v krepitev lokalne demokracije, se pravi v decentralizacijo upravljanja.

Spremembe v Angliji, ki potekajo ob prehodu s konservativnega sistema CCT na laburistični sistem Best Value, so seveda predvsem posledica vrednotne preusmeritve in ne toliko spremenjenih okoliščin. Laburistična vlada namreč ne postavlja v ospredje ekonomskih ciljev, ampak skuša uveljaviti dosti širšo politiko, ki naj bi zagotovila ravnotežje med temi štirimi cilji:

- a. višjo kakovostjo storitev,
- b. večjim zadovoljstvom uporabnikov s storitvami,
- c. bolj enakim dostopom državljanov do storitev in
- d. večjo uspešnostjo (Martin in Hartley, 1999).

Tako celovito politiko je mogoče uresničevati le s partnerskimi odnosi med vsemi udeleženci, ne glede na to, ali gre za državne organe, zasebne tržno urejene organizacije ali pa za entitete civilne družbe. Tehnično naj bi takšno politiko uresničila skupna uporaba TQM (celovito obvladovanje kakovosti) in vzajemno ovrednotenje (Benchmarking) (Ogden, 1999).

Skandinavski model se močno razlikuje od modela NJM, ki se je izoblikoval za časa Thatcherjeve, manj pa se razlikuje od novega laburističnega modela. Kljub temu pa skandinavski avtorji bolj poudarjajo razlike med njima kot njune skupne značilnosti. Tako na primer poroča Montin (1999), da uvaja Švedska nekakšno »lažjo različico NJM«, za katero je značilna kombinacija funkcionalizma in komunitarizma, medtem ko je za klasičen NJM značilen predvsem funkcionalizem. Švedska skuša izoblikovati model ureditve, ki se izogiba enostranskemu funkcionalizmu, za katerega je glavni cilj učinkovitost, pa tudi enostranskemu komunitarizmu, za katerega je glavni cilj solidarnost. Zavzema se za nekakšen sociotehnični sistem regulacije, v katerem naj bi se uveljavilo ravnotežje med sprejemljivimi socialnimi cilji in uresničljivimi funkcionalnimi cilji.

Ravnotežja med tema dvema ciljema seveda ni mogoče doseči z doslednim ločevanjem med državo in civilno družbo. Obe morata biti povezani v enotno omrežje, saj šele to zagotavlja uspešno delovanje družbenih služb. Državni organi v tem modelu niso več edini skrbniki za uresničevanje socialnih ciljev. Poleg njih se uveljavljajo različne institucije civilne družbe, ki odpravljajo pomanjkljivosti strankarskega reprezentivnega sistema. Gre za oblikovanje mešanih svetov na ravni lokalne skupnosti, v katerih sodelujejo predstavniki civilne družbe in države oziroma javne uprave, za ustanavljanje državljskih sodišč in drugih teles neposredne demokracije. Prav poudarek na dopolnjevanju strankarske reprezentativne demokracije z neposredno demokracijo uporabnikov je ena od najpomembnejših značilnosti skandinavskega modela.

Martin Ogord (1999) poskuša posebnosti skandinavskega modela NJM celoviteje prikazati, tako da upošteva naslednje štiri skupine spremenljivk: vrednote, nadzor, obliko upravljanja in vlogo državljanov (glej tabelo 1)

TABELA 1: Razlika med skandinavskim modelom in modelom NJM

razsežnosti	skandinavski model	model NJM
prevladujoče vrednote	enakost	kakovost storitev
nadzor	političen, centraliziran	individualiziran
način upravljanja	birokratski	tržno usmerjen
vloga državljanov	zajeta v korporativistične interese	izražena z zadovoljstvom strank

Iz tabele je razvidno, da so razlike med skandinavskim modelom posodobitve javne uprave in sistemom NJM zelo velike, zato avtor ne pričakuje lahkega prehoda iz sedanjega v novi sistem NJM. Očitno pa je, da bo prehod iz države blaginje v družbo blaginje (kot jo je orisala poprej Ogdenova) potekal brez obsežne privatizacije, komercializacije in ekonomizacije družbenih dejavnosti. Namesto teh se bodo bolj uveljavljali kooperativni odnosi in vpliv

uporabnikov prek organov civilne družbe oziroma prek neposredne demokracije na lokalni ravni.

VZHODNOEVROPSKE DRŽAVE

Največja ovira pri uvajanju NJM v vzhodnoevropskih postsocialističnih državah so neuravnoteženi odnosi med državnim aparatom in civilno družbo. Prejšnji partijsko-državni sistemi so organe civilne družbe spolitizirali in si jih podredili. Civilna družba je bila zaradi tega omrtvičena, okrnjena in nerazvita. Preživeli so le tradicionalni elementi civilne družbe, ki pa niso naklonjeni sodelovanju z državo in njenimi lokalnimi organi oblasti.

Svitlana Kuts (1999) zelo nazorno poroča o razmerah v Ukrajini, v kateri so človekoljubne organizacije, ki delujejo na področju socialnega varstva, podrejene državnim organom ali pa so v sporu z njimi: podrejene so centralnemu državnemu aparatu, z lokalnimi oblastmi pa so v sporu. Rezultat obojega je nezadostno sodelovanje med državo in civilno družbo, osamitev države in marginalizacija človekoljubnih organizacij. Avtonomne so ostale zlasti tradicionalne skupine samopomoči, ki so praviloma v sporu z lokalnimi oblastmi. Nove ali revitalizirane človekoljubne organizacije, ki dobivajo pomoč iz tujine, pa sodelujejo z državnimi organi, vendar jih hkrati podrejajo svojim ciljem. Tako se državni organi spreminjajo v sredstvo njihove politike. Načelo soupravljanja in sodelovanja med državo in civilno družbo sicer sprejemajo vsi udeleženci, vendar ga v praksi le izjemoma tudi uveljavljajo.

O podobnih težavah na Madžarskem poroča tudi Gyorgy Jenei (1999). V skladu z načeli NJM skušajo tudi v tej državi vključevati državne in civilno-družbene dejavnike v skupno medorganizacijsko omrežje predvsem na lokalni ravni, vendar je strateško partnerstvo med temi akterji prej izjema kot pravilo. Ovira pri sodelovanju so tudi tu po eni strani državni organi, ki skušajo ohraniti prevladujočo vlogo nad organi civilne družbe tudi v novem režimu, po drugi pa so ovira tudi subjekti civilne družbe, ki pogosto – zaradi slabihkušenj iz preteklosti – nasprotujejo sodelovanju s predstavniki lokalnih oblasti.

Iz poročila o razmerah na Poljskem, ki sta ga pripravili Krystyna Kietlinska in Krystyna Piotrovska (1999) lahko sklepamo, da je bil v tej vzhodnoevropski državi dosežen največji napredek pri sodelovanju med državo in civilno družbo. Razlogi za to so:

1. Pristop h graditvi enotnega omrežja je bolj sistemski kot drugod, saj gre za to, da se to načelo ne uvaja za posamezno področje, ampak za vse družbene dejavnosti, se pravi za šolstvo, zdravstvo, kulturo, socialno varstvo itd.

2. Na Poljskem gre očitno za bolj diferencirane cilje, saj se na primer za šolstvo poudarja kot glavni cilj reforme enak dostop do storitev, v zdravstvu kakovost storitev, v kulturi pa nepridobitnost tovrstnih organizacij.
3. Izrazitejša institucionalizacija sodelovanja med državnimi organi in organi civilne družbe, saj izkušnje kažejo, da v bolj institucionaliziranih primerih prevladuje sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem, v manj institucionaliziranih pa spori.

TRETJI SVET

V državah tretjega sveta se v zvezi z izvajanjem NJM najpogosteje omenja decentralizacija. V Nigeriji je na primer kriza države blaginje tako velika, da izhod iz nje sploh ni mogoč brez skupnih prizadevanj vladnih in nevladnih organizacij. Po besedah Mathewa Olu Okotonija (1999) je postal v Nigeriji zaradi nemoči vlade izobraževalni sistem epileptičen, državne bolnice pa so postale kraj, kamor se gre samo še umirat. V drugih afriških državah, v katerih sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem ni zgolj vprašanje preživetja, pa naj bi decentralizacija prispevala k boljšemu sodelovanju med sektorjema in k večji učinkovitosti teh služb.

V azijskih državah poudarjajo, da je decentralizacija hkrati pogoj in tudi posledica posodobitve:

1. decentralizacija je pogoj za učinkovitejše sodelovanje in za ustanavljanje skupnih omrežij med vladnimi in nevladnimi organizacijami hkrati pa je tudi
2. posledica bolj usposobljene uprave in stabilnejšega političnega sistema.

V zvezi s tem je zanimiv prispevek Christopherja Mackaya (1999), ki na primeru Hongkonga ugotavlja, da je za sodelovanje med sektorjema pravzaprav odločilna kakovost uprave, ne pa moč politične elite. V Hongkongu je bila legitimnost politične elite do zdaj dokaj »plitva«, medtem ko je bila profesionalnost javne uprave zavidljivo visoka. Prav ta se je izkazala kot ključni usmerjevalec pri vzpostavljanju skupnega omrežja med dejavniki iz obeh sektorjev, medtem ko so politične stranke prej ovirale sodelovanje, saj so skušale nevladne organizacije zlorabiti za svoje strankarske cilje.

Isti avtor tudi navaja, da v državah, kjer državni aparat ni dovolj profesionalen, privatizacija financiranja na podlagi ustanavljanja fundacij in agencij, ki zbirajo sredstva za javne službe, prej zmanjšuje možnost korupcije, kot pa jo povečuje. Avtor meni, da bi takšna krepitev nedežavnih agencij koristila tudi vzhodnoevropskim državam.

V zvezi s temi tezami Mackay zagovarja globalno uveljavljanje tako imenovanega novega konstitucionalizma, za katerega je značilno, da igra:

- javna uprava relativno samostojno vlogo glede na politično elito in v katerem je
- poudarek na pravicah državljanov večji kot na potrebah uporabnika.

VIRI

- Alam, Manzural, in Lawrence, Stewart (1999), Assessment policy and resource allocation in disability support services: A study in New Zealand health sector; IRSPM III*.
- Aminuzzaman, Salahuddin, (1999) Daynamic of local level governance: A study of institutional interactions between grass root based local government and non governmental organizations in Bangladesh, IRSPM III.
- Bamber, John (1999), Fresh questions about managing in the voluntary sector, IRSPM, III.
- Benington, John, in Hartley, Jean (1999), Models of organizational and cultural change in central and local government: The case of best value and better government; IRSPM III.
- Coghill, Ken, in Owen, Alex (1999), Ministerial responsibility: complex adaptive network, IRSPM III.
- Doolin, Bill, (1999) Doctors as managers: New public management in a New Zealand hospitals, IRSPM III.
- Edwards, C., Jackson, D., Jones, G., and Lawron, A. (1999), Entrepreneurship and public service management: Meanings, significance, problems and applications, IRSPM III.
- Finger, Matthias, in Sorek, Eyla (1999), The contract for service delivery, or how to link outputs with outcomes, IRSPM III.
- Greca, Reiner, (1998), Evaluating the Change in Social Work Organization: Rethoric, Institutionalization and Political Decision-Making, BJSM, 4/98.
- Hirshman, A. O., (1979), Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States, Cambridge, Harward Univ. Press.
- Huges, Michael, Newman, Janet (1999), From new public management to new labour: From new to modern, IRSPM III.
- Huton, W. (1995), The State We're In, London, Cape;
- Huxham, Chris, Vengen, Siv (1999), Achieving collaborative advantage in the governance of public services... or not. An exploration of the facing those who have to live the partnership rethoric, IRSPM III.

* IRSPM III = Third International Symposium on Public Management, Aston Bussiness School, March 1999.

- Jenei, Gyorgy (1999), Cooperation between local governments and civil organizations in the area of social policy: the Hungarian case, IRSPM III.
- Jones, Robert (1999), An analysis of the application and consequences of new public management techniques in the provision of urban parks and open-spaces. An international comparison of the situation in UK and Australia, IRSPM III.
- Kay, R. (1996), Contract Management for Voluntary Organizations; v S. P. Osborne (ur.) *Managing in the Voluntary Sector*, London, International Thompson Bussines Press.
- Kietlinska, Chrystyna, in Pjotrowska – Marczak, Krystyna (1999), Changes in organization and funding of social services in Poland in the 1990s, IRSPM III.
- Kirpatrick, Jan, Kietchener, Martin, in Whipp, Richard (1999), Mission impossible? Matching needs and limited resources in local authority children's services, IRSPM III.
- Kitchener, Martin (1999), Developing the new public management: a return to bureaucracy in the NHS?, IRSPM III.
- Kooiman, Jan (1997), Social-political governance of public srvcies: conceptual explorations, Paper presented at IRSPM I.
- Kooiman, Jan, Merlin, Perrine (1999), Self-regulation as a mode of governance: The case of old age pensions in the Netherlends, IRSPM III.
- Kuts, Svitlana (1999), Role of the private sector in the public service of the Ukraine: social-political governance perspective, IRSPM III.
- Lawson, Thomas (1999), A structural model of socio-political governance with an example of application in the United States, IRSPM III.
- Lega, Federico, in Meneguzzo Marco (1999), From the principles of new public management to the reform of public administration. The role played by the mechanisms for transferring and spreading innovation, IRSPM III.
- Lockhart, J., in Roberts, E.(1999), Short-terms gains and long-term distortions: the Unintended outcomes of policy implementation in social welfare, IRSPM III.
- Mackay, Christopher (1999): Refounding public administration, IRSPM III.
- Macur, Mirna (1999), Privatization and the quality of health care services, *Družboslovne razprave*, XV, No 29, 50 -71;
- Martin, Steve, in Hartley, Jan (1999), Best values for all? An empirical analysis of local authorities, perceptions of and capacity to implement the best value framework, IRSPM III.
- McLaren, Robert (1999), Towards a variegated public administration, IRSPM III.
- Merlo, Anna (1999), The third sector and its contribution to public services, IRSPM III.
- Milward, H. Brinton, Schlager, Edella, Olkkola, Sussane (1999), Property rights, rent-seeking behaviour: Collective choice dilemmas for public management, IRSPM III.

- Minzberg, H. (1994) *The Rise and Fall of Strategic Planning*, New York, The Free Press.
- Montin, Stig (1999), *Between fragmentation and coordination changing role of local government in Sweden* IRSPM III.
- More, Elison, Boddy David (1999), *Strategic alliances in the public and private sectors: contrasts in formation and management*, IRSPM III.
- Nachmias, Nitza (1999), *The use of new public management strategies by NGO in economic development programs: structural constraints and missed opportunities*, IRSPM III.
- Norman, Richard (1999), *Using the contingency framework to map different approaches the public sector change*, IRSPM III.
- North, D.,C. (1996), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- Ogord, Morten (1999), *New public management-goodbye to or rejuvenation of the Nordic model: a comparative analysis of receptivity and resistance to NPM at the subnational level in the Nordic countries*, IRSPM III.
- Ogden, Suzan (1999), *Bridging the quality gaps: implementing benchmarking to deliver best value*.
- Olsen, Marvin (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and Theory of Groups*, Cambridge Mass., Harvard Univ. Press.
- Okotoni, Olu Matthew (1999), *Cooperation, synergy and development: the Nigerian experience*, IRSPM III.
- Paton, Rob (1999): *The performance management of social enterprises by government: an overview of options and issues*, IRSPM III.
- Rober, Manfred (1999), *Competition: how far can you go?* IRSPM III.
- Ross, Kathleen (1999), *Collaborative marketing and early years partnership in Scottish local authorities*, IRSPM III.
- Rus, Veljko (1971), *Odgovornost in moč v delovnih organizacijah*, Kranj, Moderna organizacija.
- Rus, Veljko (1974), *Rad kao sudbina i sloboda*, Zagreb, Liber.
- Schedler, Kuno, in Felix, Juerg (1999), *Summary: Dimensions of administrative culture*, IRSPM III.
- Tenbenschel, Tim (1999), *Comparing apples and xylophones: the attempt to rationally prioritise policy decisions in New Zealand using common currencies of effectiveness*, IRSPM III.
- Teisman, Geert (1999), *New arrangements of and management principles for public private partnership*, IRSPM III.
- Vickers, Margaret, in Kouzmin, Alexander (1999), *Resilience in organizational actors and rearticulative 'voice': towards a humanistic critique of new public management*, IRSPM III.
- Van Twist, Mark, t'Veld, Roel (1999), *Public organizations in the market place: Risks, profit opportunities and conditions for existence*, IRSPM III.
- Wamsley, G., in Wolf, J. (1996), *Refounding Democratic Public Administration*, Thousand Oaks, Sage.

IV.

POLITIKA PRIVATIZACIJE DRUŽBENIH DEJAVNOSTI

PRIVATIZACIJA ALI REVITALIZACIJA JAVNEGA SEKTORJA?

Poudarek v tem prispevku je na politiki, se pravi na ciljih, sredstvih in ovrednotenju učinkov privatizacijskih procesov v družbenih dejavnostih. Ker pa gre pri privatizaciji družbenih dejavnosti za več ciljev in ne samo za večjo ekonomsko učinkovitost, je ključni pogoj za jasno izoblikovanje politike, da vzpostavimo hierarhijo ciljev. Hierarhijo ciljev pa lahko vzpostavimo le tako, da določimo tisto temeljno vrednoto, s katero bomo utemeljili preferenčno lestvico ciljev.

Torej bi si morali najprej odgovoriti na preprosto, toda temeljno vprašanje: čemu sploh privatizacija družbenih dejavnosti? Mar niso prednosti javnega urejanja teh dejavnosti večje od njenih slabosti? In naprej: ali so slabosti javnega sektorja že zadosten razlog za njegovo privatizacijo? Ali ne bomo s privatizacijo prišli z »dežja pod kap«, se pravi, da bomo izgubili vse prednosti javnega sektorja in prevzeli vse slabe strani zasebnega? Ali nimajo bolj prav tisti, ki dajejo prednost revitalizaciji javnega sektorja pred njegovo odpravo in tveganim preходом v zasebni sektor? Če je slabost javnega sektorja, da je pretog, da so njegovi programi preveč standardizirani in storitve preveč brezosebne, ali ni nujno, da poskusimo odpraviti najprej te njegove slabosti in s tem ohraniti prednosti, ki jih ima in zaradi katerih se je tudi razvil na začetku tega stoletja. Ali niso težave, v katere so zabredle družbene dejavnosti v nekdanjih vzhodnoevropskih državah, dovolj jasen znak, da moramo namesto privatizacije uveljavljati revitalizacijo javnega sektorja?

Če pa kljub tem pomislekom vztrajamo pri privatizaciji, ali ni naša dolžnost, da dovolj prepričljivo pokažemo, da so zdajšnje slabosti javnega sektorja zanesljivo večje, kot bi lahko kdaj koli bile slabosti zasebnega. In še: da se teh slabosti z revitalizacijskimi programi ne da odpraviti!

S tem, da dokazujemo slabosti javnega sektorja in prednosti zasebnega, še nismo navedli dovolj razlogov za uveljavljanje privatizacije. Treba je tudi kolikor toliko prepričljivo dokazati, da so prednosti javnega sektorja v vsakem primeru manjše kot prednosti zasebnega sektorja.

Značilnost večine besedil, v katerih se utemeljuje potreba po privatizaciji, se omejuje prav na to, da se enostransko poudarjajo slabosti javnega in prednosti zasebnega sektorja. Takšno enostransko utemeljevanje privatizacije lahko najdemo tudi pri avtorju tega besedila (Rus, 1990, Rus, 1993). Med redke izjeme pa lahko uvrstimo besedilo Davida Parkerja (1994), ki postavi

pod vprašaj tudi prednosti javnega sektorja pri urejanju družbenih dejavnosti. Pod vprašaj postavi na videz povsem veljavno »ekonomijo javne izbire« (EJI), ki se ukvarja z naravo odločanja v javnem sektorju. Parker namreč zavrača Webrovo hipotezo o nevtralni naravi javne uprave in opozarja, da se s strankarskim sistemom ta nevtralnost vse bolj izgublja. Vladna politika je toliko bolj »sprivatizirana« (se pravi v službi zadovoljevanja interesov strank in drugih »distributivnih koalicij«), kolikor bolj imajo stranke v zakupu državo. Pri tem ne gre le za delne interese posamezne stranke, ampak tudi za skupne interese vseh strank, da preživijo do naslednjih volitev in da delujejo tako, da se njihove možnosti za ponovno izvolitev čim bolj povečujejo. Zaradi tega je država vse manj zastopnik javnih interesov.

Alternativa je jasna: namesto omenjene neformalne izvenpogodbene privatizacije javnega sektorja je boljša formalna, pogodbeno zavezana in s tem odgovorna privatizacija. Nobena formalno izpeljana privatizacija družbenih dejavnosti ne more privedi do takšne korupcije, kot jo povzroča neformalna privatizacija javnega sektorja.

Drugi razlog, zaradi katerega je prehod iz javnega v zasebni sektor pri urejanju družbenih dejavnosti nujen, je po Parkerju neučinkovitost javne lastnine. Pri tem ne gre samo za to, da je veliko težje vzpostaviti učinkovit sistem kolektivne odgovornosti kot sistem individualne odgovornosti ali celo »avtomatske odgovornosti«, ki se uveljavlja z institutom dobička in zgube. Gre predvsem za to, da deluje javni sektor učinkovito le tedaj, ko z deregulacijo odpravlja monopole, se pravi, ko omejuje lastninska upravičenja. Država oziroma javni sektor je učinkovit le pri omejevanju lastninskih upravičenj in pri nadzoru nad zasebnim sektorjem, ni pa učinkovit tedaj, ko gre za to, da bi ta lastninska upravičenja spodbujal, se pravi, da bi jih uveljavljal kot sredstvo za podjetniško inovativnost.

Ta problem regulacije se v zadnjih desetletjih hitro zastruje zaradi naraščajoče kompleksnosti in dinamičnosti produktivnega in reproduktivnega sektorja (zdravstvo, šolstvo). Naraščajoče negotovosti – ki je produkt obeh – pa ni več mogoče uspešno regulirati s pasivnim omejevalnim nadzorom, ampak jo je treba premagovati z dejavnim podjetniškim vodenjem.

Tretji razlog za privatizacijo je v tem, ker javni sektor uporabnike ločuje od plačnikov (Jackson in Price, 1994). Če uporabnik ni hkrati plačnik, ni mogoče preprečiti prevelikega uporabnikovega povpraševanja po storitvah niti ni mogoče doseči, da se bo izvajalec storitve pretirano zanimal za to, kakšne so dejanske potrebe uporabnika in koliko je njegove potrebe zadovoljil s svojo storitvijo. Res pa je, da je mogoče z uvedbo vavčerjev v javni sektor ta problem omiliti.

Omeniti je treba seveda tudi to, da z radikalno privatizacijo, ki temelji

zgolj na trženju storitev, ni mogoče rešiti teh težav, ne da bi sprožili nove, nič manjše težave. Bistvo privatizacije na področju družbenih dejavnosti torej ni v prehodu v »tržno stihijo«, ampak v prehodu v pogodbeno razmerja med javnim in zasebnim sektorjem, ki omogočajo enakopravne partnerske odnose, vzajemen nadzor in institucionalizirano arbitražo (kadar gre za kršenje pogodbenih določil). Pri tem ni bistveno, ali je pogodba sklenjena v obliki menedžerske pogodbe, v obliki franšize ali koncesije. Bistveno je, da postane urejanje družbenih dejavnosti »joint venture« oziroma vzajemna skrb partnerjev iz obeh sektorjev.

OBLIKOVANJE POLITIKE PRIVATIZACIJE

Jasno politiko lahko oblikujemo le s hierarhijo ciljev. Če hierarhije ni in če so si cilji enakovredni, smo namesto jasne politike izoblikovali sistemski konflikt. Drugo merilo zadeva ustreznost: pri tem gre najmanj za dve razsežnosti:

- a. za to, da upoštevamo vse pomembne cilje in hkrati samo pomembne cilje, in
- b. drugič, gre za ustreznost ciljev; razumemo jo tako, da so ti cilji b_1 dovolj splošni, da lahko veljajo za celotno področje, ki ga politika zajema, ter b_2 da jih je mogoče operacionalizirati, se pravi meriti tako, da lahko z evalvacijo ugotovimo stopnjo njihove uresničitve.

Če so izhodiščni cilji lahko tudi merila ovrednotenja, imajo regulativno funkcijo, če pa se ne dajo meriti in če ne morejo postati hkrati tudi merila ovrednotenja, nimajo regulativne vrednosti, ampak so v najboljšem primeru le sredstvo za mobilizacijo članov organizacije.

Temeljne cilje privatizacije, ki so hkrati kriterij evalvacije, opredeljujejo različni avtorji različno, vendar pa se razlike med njimi zmanjšujejo. Soglasje je predvsem v tem, da v družbenih dejavnostih ne moremo uveljavljati samo ekonomskih ciljev, čeprav je uresničevanje teh lažje meriti kot neekonomskih. Zaradi tega so nehote v ospredju, kadar gre za evalvacijske analize. Posledica tega so prepogosto enostranske evalvacije, ki merijo ekonomske koristi, ne upoštevajo pa socialnih stroškov.

S privatizacijo ekonomski cilji pogosto prevladajo tudi v praksi. Najpogostejši v tej zvezi je pojav, ki ga označujemo s »cream-skinning«; pri tem gre za namerno selekcijo takšnih programov ali takšnih ciljnih skupin, ki prinašajo več dobička in manj stroškov, medtem ko se nasprotnim primerom izogibajo (Jackson, 1994).

Sicer pa se pogosto dogaja, da se tudi pri zgolj ekonomskih ciljih (oziroma merilih) upoštevajo eni samo v javnem sektorju, drugi pa samo v zasebnem; tako se pogosto dogaja, da se proizvodna (ne)učinkovitost upošteva samo v javnem sektorju, alokativna pa samo v zasebnem. Posledice za urejanje so tudi v tem primeru lahko zelo resne: v prvem primeru je pozornost enostransko usmerjena v stroškovno varčevanje (*cost cutting policy*), v drugem pa je enostransko usmerjena v zniževanje cene (*price cutting policy*) (Jackson in Price, 1994).

Če povzamemo: v javnem in zasebnem sektorju moramo upoštevati socialne in ekonomske stroške storitev. Prav tako moramo upoštevati socialno in ekonomsko ceno storitev ne glede na to, ali gre za zdravstveno, izobraževalno, socialnovarstveno ali drugo storitev.

V tabeli 2 navajamo klasifikacijo regulativnih ciljev dveh avtorjev, ki skušata vzpostaviti ravnotežje med socialnimi in ekonomskimi merili.

TEBELA 2: Regulativni kriteriji družbenih dejavnosti

po Gormleyju (1991):	po Clarku (1994):
- učinkovita alokacija virov	- gospodarnost programov oziroma storitev
- učinkovito zniževanje stroškov	(stroški oziroma vložki)
- uspešno doseganje ciljev	- učinkovitost (ki se meri z razmerjem
- horizontalna pravičnost (enakomerno	med vložki in rezultati)
porazdeljeni stroški in koristi)	- uspešnost (v doseganju zastavljenih
- vertikalna pravičnost (izenačevanje	ciljev)
med sloji)	- profesionalnost (tehnična
- zanesljivost storitev	ustreznost storitev)
- kakovost storitev	- pravičnost (oziroma korektnost v
- odgovornost do uporabnikov	porazdelitvi stroškov in koristi)
- legitimnost privatizacije	
- pooblaščenost (sodelovanje uporabnikov)	
- možnost izbire izvajalca (storitve)	

Povsem očitno je, da je pri Gormleyju ravnotežje med ekonomskimi in neekonomskimi cilji (oziroma kriteriji evalvacije) dokaj večje kot pri Clarku. Kljub temu pa sta si avtorja dokaj blizu, saj tako ali drugače vse Clarkove cilje najdemo tudi pri Gormleyju.

Razlike med avtorjema izvirajo predvsem iz tega, ker Gormley upošteva tudi tiste cilje, ki so značilni za celoten sistem (vertikalna pravičnost, zanesljivost, odgovornost, legitimnost in pooblaščenost) in ne zgolj za same storitve, zato je razumljivo, da jih Clark ni uvrstil med cilje storitvenih dejavnosti.

Kvaliteto storitev obravnava Clark posebej, in sicer kot cilj, ki ga mora zagotavljati celoten sistem s temi postopki:

- a. z ugotavljanjem potreb uporabnikov,
- b. z načrtovanjem programov, s katerimi bo mogoče zadovoljiti potrebe,
- c. z zagotavljanjem sredstev za izvedbo programov,
- d. z oblikovanjem izvedbenih navodil,
- e. z neposredno ponudbo storitve,
- f. z zagotavljanjem podpore za prevzem storitve in
- g. z zagotavljanjem feedbacka uporabnikov storitev.

Kakovost je treba torej zagotoviti po mnenju avtorja s postopki na več ravneh. Izvajalci so po avtorjevem mnenju odgovorni le za ustrezen metodičen postopek, ne pa tudi za končno kakovost oziroma za stopnjo zadovoljitve potreb, ker je to politična in ne strokovna odgovornost, o čemer mora biti doseženo širše družbeno soglasje.

INSTRUMENTI PRIVATIZACIJE

Instrumenti so sredstva, s katerimi skušajo politična telesa uresničevati svojo politiko. Funkcija instrumentov je v tem, da povezujejo *cilje* politik z danimi *pogoji*. Instrumenti so ustrezni, če so hkrati sprejemljivi in uresničljivi. Sprejemljivi so tedaj, ko so skladni s cilji oziroma s hierarhijo ciljev, uresničljivi pa so tedaj, ko so skladni s pogoji, pod katerimi se morajo cilji uresničiti. Če ta dvojna ustreznost z izbiro določenega instrumenta ni dosežena, pride neizogibno do:

- a. nenadzorovane, spontane spremembe ciljev (goal displacement) ali pa do
- b. sistemskega konflikta med normami in pogoji realizacije ter posledično do neuspešnega uresničevanja ciljev.

Strokovna izbira instrumentov je torej mogoča šele tedaj, ko imamo na razpolago taksonomijo ciljev in taksonomijo pogojev.

Tu se bomo omejili le na taksonomijo instrumentov, sledilo pa jim bo nekaj primerov sprejemljive in uresničljive uporabe le-teh.

V tabeli 3 navajamo dvodimenzionalno razvrstitev, ki jo je oblikoval Gormley (1991) glede na posamezno področje privatizacije in glede na temeljne cilje, ki jih skušamo uresničiti s privatizacijo. Iz te taksonomije je razvidno, kakšni instrumenti privatizacije naj bi bili najprimernejši v določenih okoliščinah. Cilji so tu razvrščeni v tri glavne strategije, pogoji pa so navedeni za tri področja privatizacije.

TABELA 3: Taksonomija instrumentov za privatizacijo

strategije področje	TEMELJNE OBLIKE PRIVATIZACIJE	HIBRIDNE OBLIKE PRIVATIZACIJE	REVITALIZACIJA JAVNEGA SEKTORJA
IZOBRAŽEVANJE	vavčerji, šolnine, posojila, davčne olajšave	javne dotacije zasebnim šolam	decentralizacija, pogodbeni menedžment
STANOVANJSKA POLITIKA	prodaja javnih stanovanj, vavčerji, koncesije, lizing	samoupravljanje najemnikov	regulativni federalizem, profesionalizacija menedžmenta
JAVNA VARNOST	zasebni zapori, zasebne agencije	honorarna zaposlitev javnih uslužbenecv	sodelovanje predstavnikov civilne družbe

Manj grobo, toda hkrati tudi manj celovito razvrstitev instrumentov je izoblikoval Lester Salamon (1989). Ta avtor navaja le tako imenovane neposredne in posredne instrumente privatizacije, okoliščine pa razvršča na tiste, ki povzročajo večji ali manjši odpor javnosti. Gre torej za večjo ali manjšo sprejemljivost instrumentov in za večjo oziroma manjšo uresničljivost instrumentov.

Med tako imenovane posredne instrumente uvršča Salamon skoraj vse vrste financiranja, predvsem pa:

POSOJILNA JAMSTVA: država jamči bankam ali drugim posojilodajalcem morebitno povrnitev sredstev, če jih posojilodajalec ne bo zmožen povrniti; jamstva pridejo v poštev predvsem pri štipendiranju na visokih šolah, v stanovanjskem gospodarstvu in pri novih tveganih (npr. raziskovalnih) projektih.

POMOČI: dodeljujejo se glede na podrobno opredeljena splošna merila (Formula grants) ali pa se nanašajo na bolj okvirno opredeljene kompleksne dejavnosti (Block grants); v zadnjem času se uveljavljajo predvsem te druge, bolj okvirno opredeljene oblike pomoči.

INDIVIDUALNA POSOJILA: gre za neposrednejše odločanje upravnih organov o dodeljevanju posojil za določeno dejavnost; najpogosteje gre pri tem za neposredno dodeljevanje štipendij, ki jih morajo prejemniki vračati, potem ko se zaposlijo.

DAVČNE OLAJŠAVE ALI IZJEME: so vse pogostejši instrumenti posredne privatizacije.

KONCESIJE: pomenijo javno financiranje zasebnih izvajalcev in so najpogostejši instrument privatizacije.

FRANŠIZE: pomenijo podeljevanje javnih monopolov zasebnim izvajalcem pod določenimi pogoji.

PROJEKTNA POMOČ: se nudi za izvedbo povsem določenega projekta, zasebnega izvajalca.

VAVČER: pomeni posredno sistemsko financiranje zasebnih izvajalcev prek vavčerjev za uporabnike.

Neposredni instrumenti privatizacije so manj raznovrstni in po mnenju Salamona tudi manj ustrezni kot posredni. Med neposredne instrumente uvršča avtor tele:

POMOČ V OBLIKI STORITEV: pogosta je zlasti v nekdanjih državah realnega socializma, v katerih so se namesto finančne pomoči zagotavljale storitve oziroma »pomoč v naravi« (in kind).

OMEJEVANJE DOSTOPA DO OPRAVLJANJA STORITEV: praviloma se uvaja s podeljevanjem licence za opravljanje storitev zasebnih izvajalcev.

NEPOSREDNA ZAKONSKA REGULACIJA: storitvenih dejavnosti, ki jih izvajajo zasebniki; te se lahko uveljavlja tudi s prisilo.

Salamon opozarja, da so kljub nepriljubljenosti neposredni instrumenti v določenih okoliščinah nezamenljivi in tudi povsem učinkoviti. Ni res, kot prepogosto omenjajo kritiki, da so tovrstni instrumenti neučinkoviti, neuspešni in neodzivni.

Po drugi strani pa tudi indirektni instrumenti niso vedno uspešni in učinkoviti. Programi, ki se nanašajo na posojilna jamstva, pogosto niso uresničeni, ker se banke zaradi nižjih obrestnih mer enostavno ne vključujejo v tovrstne vladne programe. Davčne olajšave so prav tako le redko učinkovite, ker prav zaradi svoje posrednosti ne vplivajo na vedenje davkoplačevalcev. Pri koncesijah se pogosto dogaja, da si koncesionarji na neformalen način razdelijo trg, s čimer je tekmovalna funkcija koncesioniranja v dobršni meri izničena.

Nasploh lahko rečemo, da so posredni instrumenti sicer sprejemljivejši, toda hkrati manj učinkoviti (oziroma uresničljivi). Tako je na primer pomoč v obliki finančne subvencije bolj upravljiva in tudi odzivnejša, saj bolj zadovoljuje potrebe uporabnikov, pomoč v obliki storitev pa povzroča manj odpora, hkrati pa jo je težje upravljati in tudi manj uspešno zadovoljuje potrebe davkoplačevalcev. Skratka, bolj kot je instrument pregleden, bolj je upravljiv in hkrati manj sprejemljiv za javnost. Podobno velja za neposredne instrumente: ker so vidljivejši, so manj sprejemljivi, vendar bolj upravljivi.

Pri uporabi posameznih instrumentov lahko upoštevamo tudi drugačna merila. Gormley (1991) meni, da je dosti primernejše privatizirati proizvodno in distribucijsko funkcijo kot regulacijsko funkcijo, ki naj bi načeloma ostala javna. Prav tako je privatizacija primernejša za fizične kot pa za socialne ali osebne storitve. Pri fizičnih storitvah je namreč lažje meriti učinke, zato je tudi lažje vzpostaviti odgovorna pogodbeno razmerja in odpravljati pomanjkljivosti.

In ne nazadnje: večina strokovnjakov meni, da je bolje začeti privatizacijo pomožnih funkcij ali dopolnilnih programov kot tistih, ki imajo osredno vlogo v sistemu.

VEČFAZNA IN VEČDIMENZIONALNA PRIVATIZACIJA

Strategije privatizacije se ne omejujejo le na uporabo enega samega ustreznega instrumenta, ampak lahko postopno uporabljajo celo vrsto neposrednih ali posrednih finančnih, regulativnih ali produkcijskih instrumentov. Savas (1989) ponazarja takšno strategijo na primeru kompleksne privatizacije javnega mestnega prometa. Ta je potekala v naslednjih fazah:

1. javna uprava je najprej postopoma zmanjševala subvencije za nekakovosten in drag javni mestni promet;
2. v drugi fazi je začela z deregulacijo zasebnega prometa, ki so ga opravljali taksisti, in jim dovolila neovirano opravljanje storitev na vse progah;
3. na podlagi povečane konkurence je ugotovila, kdo so najboljši prevozniki, in jim podelila neekskluzivne franšize;
4. revnejšim skupinam meščanov je podelila vavčerje ali pa določila popust;
5. na koncu je podelila koncesije vsem tistim prevoznikom, ki so postali presežna delovna sila v javnem prevoznem podjetju.

Iz opisanega primera je razvidno, da niso nujne šok terapije, oziroma da so šok terapije prej sad nesposobnega in neodgovornega nosilca privatizacijske strategije kot pa objektivna nujnost.

Za družbene dejavnosti je težko vnaprej določiti pet- ali celo večfazno strategijo privatizacije, ker so učinki posameznih faz premalo predvidljivi. Johnson (1995) omenja v zvezi s tem tako imenovano dvofazno strategijo privatizacije, pri kateri gre za dve skupini ukrepov:

- a. za tiste ukrepe, s katerimi se lahko širi ali oži zasebni sektor na račun javnega sektorja
- b. in za tiste ukrepe, ki urejajo dejavnost znotraj zasebnega sektorja.

Kombinacija teh dveh skupin ukrepov nam da štiri povsem različne strategije in tako omogoča, da izberemo tisto, ki je najsprejemljivejša z vidika zastavljenih ciljev in najuresničljivejša z vidika danih okoliščin.

V prvo skupino, ki spodbuja ali omejuje zasebni sektor, spadajo naslednji ukrepi:

- 1.1. država lahko s provizijami pospešuje zasebni trg storitev, sama pa opušča vlogo ponudnika storitev in prevzema vlogo tistega, ki te storitve omogoča;
- 1.2. država lahko povečuje finančno udeležbo uporabnikov javnih storitev in tako spodbuja določen del uporabnikov, da se preusmerjajo k zasebnim storitvam;

- 1.3. država lahko z omejevanjem proračunskih sredstev omeji nadaljnjo rast javnega sektorja in tako poveča povpraševanje po zasebnem sektorju;
- 1.4. država lahko neposredno sofinancira zasebni sektor bodisi s koncesioniranjem ali kako drugače;
- 1.5. država se lahko odloči za davčne olajšave bodisi izvajalcev ali/in uporabnikov zasebnih storitev.

Pri uporabi teh instrumentov je odločilnega pomena vzdrževanje ravnotežja med njihovimi omejevalnimi in spodbujevalnimi učinki.

V drugo skupino ukrepov, s katerimi naj bi se vnaprej omejevala socialna neodgovornost zasebnega sektorja, pa spadajo naslednji ukrepi:

- 2.1. država lahko kontrolira ceno in kakovost storitev ter vpliva na enakomerno geografsko razpršenost zasebnih izvajalcev storitev;
- 2.2. država skrbi za enakomeren razvoj družbe, zato naj intervenira, ko gre za izrazito disfunkcionalno strukturo storitev, ki je lahko posledica tržne konjunkturo ali recesije določene storitvene dejavnosti (prerazvitost enih in nerazvitost drugih dejavnosti glede na potrebe prebivalcev);
- 2.3. država lahko s predpisi zagotovi sodelovanje med zasebnim in javnim sektorjem ter s tem prepreči funkcionalne ali pa socialne konflikte med sektorjema;
- 2.4. država lahko zaščiti prostovoljski (volonterski) in neprofitni zasebni sektor pred invazijo pridobitnega zasebnega sektorja ali/in pred monopoli javnega sektorja.

Zlasti to poslednje postaja zelo pereč problem v večini držav, saj je vse bolj jasno, da brez zaščite in delnega sofinanciranja volonterskega sektorja ne bo mogoče zagotoviti niti količine niti kakovosti storitev na tistih področjih, na katerih zaradi objektivnih razlogov hitro raste povpraševanje po storitvah (na primer v socialnem skrbstvu in zdravstvu ostarelih).

NOVE HIBRIDNE OBLIKE PRIVATIZACIJE

Pravzaprav bi lahko vse hibridne oblike privatizacije uvrstili med nove oziroma inovativne že zaradi tega, ker skušajo uveljaviti nov vzorec, ki temelji na sodelovanju med javnim in zasebnim sektorjem in na njuni sporazumni delitvi odgovornosti za opravljanje kakovostnih storitev.

Največ novih oblik hibridne privatizacije lahko najdemo pri financiranju zdravstva v Angliji. Sem lahko uvrstimo raznovrstne oblike bolj ali manj radikalnega prenosa finančnih funkcij z vladnih organov na zdravstvene organizacije. Najmanj radikalen je tako imenovani »Zero Based Budgeting«, ki

vnaprej priznava izvajalcem oziroma storitvenim organizacijam minimalne stroške za zakonsko predpisane dejavnosti. Izvajalske organizacije poslušajo v okviru tega priznanega pavšala povsem samostojno in ne potrebujejo nobene posebne pogodbe za nudenje teh storitev. Če pa presežejo okvire omenjenega pavšala, se kritično ovrednoti poraba sredstev in sprejme odločitve, ki bodisi prizna ali pa zavrne financiranje večje porabe. Dosedanje izkušnje kažejo, da se je tako bistveno povečala finančna samostojnost zdravstvenih zavodov, da se je v zvezi s tem povečala prožnost poslovanja zavodov, da se financiranje bolj usmerja v zadovoljevanje potreb in da se povečuje količina ali pa kakovost storitev. Skratka, namesto do povečevanja sredstev prihaja do vrste finančnih inovacij v zvezi z racionalizacijo stroškov v samih zdravstvenih organizacijah.

Radikalnejša oblika hibridizacije je model, ki mu pravijo »Financial Management Initiative (FMI)«. Ta predvideva regionalne ali sektorske agencije; tudi te so usmerjene v financiranje storitev in ne zgolj v pridobivanje sredstev. Sicer pa imajo agencije v okviru nacionalnega sistema relativno veliko finančno samostojnost, saj vsaka agencija zase vodi svojo lastno FMI, ki je prilagojena regionalnim ali sektorskim posebnostim. Vsaka agencija se samostojno pogaja z vlado o proračunu in sklepa z njo koncesijsko pogodbo. Prav tako se z izvajalci pogaja o plačah, številu zaposlenih, oblikovanju lokalnih ali sektorskih politik itd.

Finančna samostojnost se krepi tudi na ravni posameznih zavodov zlasti tam, kjer se oblikujejo nova samoupravna telesa. V bolnišnicah se uvaja finančno samoupravljanje s »Hospital Trust«, v primarnem zdravstvu pa »General practicionaires« opravljajo vse finančne zadeve za splošne oziroma družinske zdravnike. Gre za nekakšne finančne kooperative, ki imajo svoj proračun, kupujejo storitve posameznih zdravnikov za svoje bolnike in skrbijo za tekoče finančno poslovanje.

Johnson (1995) poroča tudi o hitrem širjenju tako imenovanega »Family Businessa« na področju socialnega skrbstva. Tako se je v zadnjih 15 letih zelo hitro širila privatizacija domov za ostarele, kronične bolnike in invalide; ta zdaj zajema že 168.000 varovancev. V tem primeru seveda ne gre več za vse večjo finančno samostojnost javnih zavodov, ampak za javno financiranje zasebnih (večinoma družinskih) skrbstvenih domov, ki so se konstituirali tudi s pomočjo bančnih posojil, za katera je prevzela jamstvo država oziroma lokalna skupnost.

Isti avtor ugotavlja, da se nekaj podobnega dogaja tudi na Madžarskem, le da se tu namesto »Family Businessa« pojavljajo fundacije, za katerimi stoje prostovoljske organizacije. Vendar pa se zdi, da so te fundacije le prehodni pojav, saj se jih večina pozneje preoblikuje v običajne pridobitne ali nepridobitne zasebne zavode. Avtor se v zvezi s tem sprašuje, ali pomeni ta prehod

iz prostovoljskih organizacij v (ne)pridobitna podjetja pozitiven ali negativen trend. Ne glede na to pa je očitno, da se tako imenovane prostovoljske organizacije dokaj pospešeno profesionalizirajo, birokratizirajo in tesneje navezujejo tako na vladne organe kot tudi na tržne tokove.

V šolstvu se pogosteje uvaja vavčerje in širi koncesioniranje. Gormley (1991) omenja nekatere primere tako imenovane »Limited Privatization«, ki pomeni kombinirano uvajanje vavčerjev in hkratno pozitivno diskriminacijo pri financiranju siromašnih ali posebnih šol; te dobijo od vlade dodatno finančno podporo, da bi lažje dosegale standarde boljših in premožnejših šol. Zavzema se tudi za različne oblike polprivatizacije, s katerimi se uvaja zasebno financiranje dodatnih programov ali drugih nepedagoških storitev na posameznih šolah. V tem primeru gre seveda le za deregulacijo.

Poleg večje finančne samostojnosti ki se povečuje z uvajanjem vavčerjev, se v šolstvu vse pogosteje razpravlja tudi o avtonomizaciji drugih funkcij, ki se nanašajo na politiko zaposlovanja, organizacijo dela in pedagoški režim. Poleg zahtev po večinskem zastopstvu staršev v šolskih svetih se govori tudi o tem, naj bi bili šolski sveti v celoti sestavljeni iz voljenih predstavnikov zainteresiranih zunanjih in notranjih partnerjev (Woods in drugi, 1994).

V zvezi s težnjo po večji samostojnosti, se vse pogosteje pojavljajo tudi zahteve po tako imenovanem družbenem upravljanju (Citizen Administration) v šolstvu in v drugih družbenih dejavnostih (Pampller, 1995). Gre za to, da se upravljanje nekaterih ali celo večine družbenih dejavnosti prenese z državnih organov na organe civilne družbe.

Korak naprej od hibridnih oblik, ki predvidevajo postopno uveljavljanje partnerskih odnosov med državnimi organi, izvajalci in uporabniki, so radikalne zamisli, ki zadevajo celoten sistem zdravstva ali pa šolstva. Tako na primer Reinhard in Lee (1991) predlagata razprodajo vseh javnih šol in uvedbo vavčerjev, ki naj bi jih starši oziroma študenti porabili za plačevanje šolnine na kateri koli zasebni šoli.

Nekaj podobnega predlaga Eva Orosz (1994) za zdravstvo: po njenem mnenju bi bila za Madžarsko najprimernejša notranja privatizacija javnih bolnišnic s prenosom lastniških pravic na osebje, ki zdaj dela v njih. Privatizacija bi seveda morala potekati postopno. Lahko bi se začela s sklepanjem najemnih pogodb, nadaljevala z zakupom oziroma z lizingom in končno prerasla v neposreden postopen odkup delnic. Pri tem pa je pomembno, da naj bi ostale bolnišnice nepridobitne organizacije, saj je to najboljše zagotovilo, da se sredstva ne bi trošila nenamensko.

Redkejšje so inovacije pri privatizaciji proizvodnih funkcij. Eno od zanimivejših inovacij so uvedli v švedskem Orebroju. Lars Erik Karlsson (1994) po-

roča o uvajanju tako imenovanih samoupravnih timov, ki delujejo v okviru nekakšnih komunalnih delavskih kooperativ (Municipal Workers Cooperatives). Večina teh samoupravnih timov opravlja socialnovarstvene in zdravstvene storitve na domu, s tem da je glavni plačnik teh storitev občina. Samoupravni timi si sami organizirajo in delijo delo, sami odločajo o vodenju in usklajevanju dela, metodah dela, strokovnem izpopolnjevanju in sprejemu posameznih članov v tim. Večletne izkušnje kažejo, da se člani teh timov čutijo veliko bolj odgovorne svojim strankam kot drugi izvajalci, da je kakovost njihovih storitev boljša in da je strokovni razvoj članov timov hitrejši kot drugod. Karlsson meni, da so tovrstni samoupravni timi – organizirani v okviru lokalnih kooperativ – neprimerno boljša rešitev kot vavčerji in koncesije, in sicer zato, ker bolj usmerjajo izvajalce v zadovoljevanje resničnih potreb uporabnikov prav zaradi tega, ker se poleg individualne odgovornosti uveljavljata tudi timsko sodelovanje in kolektivna odgovornost.

VIRI

- Clark, T. (1994), *International Privatization*, de Gruyter, Berlin in New York.
- Gormley, W. T. (1991), *Privatization and Its Alternatives*, Univ. of Wisconsin Press, Wisconsin.
- Jackson, P. M., in C. M. Price (1994), *Privatization*, Longman, London.
- Johnson, N. (1995), *Private Markets in Health Welfare*, Berg Publishers, Oxford.
- Karlsson, L. E. (1994), *Work organization in public institutions: participatory democracy versus bureaucracy*; Prispevek za 7th Conference of the Inter. Assoc. for the Economics of Self-Menedžment, Portorož.
- Orosz, E. (1994), *The role of the public and the private sector in health care*, Szociological Szemle, 2, 69–74.
- Pampler, H. (1995), *Lean administration – Privatizierung öffentlicher dienstleistungen*, Forschung Journal -Neue Bewegungen, 8,3, 97–100.
- Parker, D. (1994), *Nationalization, Privatization and Agency Status Within Government*; v Jackson in Pirce, op. cit..
- Reinhart, J. R., in F. Lee Jackson (1991), *American Education and the Dynamic of Choice*, Praeger Publishing, Ljubljana.
- Rus, V. (1993), *Privatizacija na področju družbenih dejavnosti*, Državna založba Slovenije, Ljubljana.
- Salamon, L. (1994), *Beyond Privatization; The Tools of Governmental Action*, Urban Institute Press, Washington D.C.
- Savas, E. S. (1989), *Taxonomy of Privatization Strategies*, Policy Studies Journal, vol. 18, no. 2: 343–355.

V.

**SODOBNA DRŽAVA KOT INSTITUCIJA
IN KOT ORGANIZACIJA**

SODOBNA DRŽAVA NI USTVARJALKA ZGODOVINE

Sodobna država je po Crosierju predvsem skromna država (Crosier, 1987). Zanja veljata predvsem dve omejitvi: a) da ne »ustvarja« zgodovine in b) da ne kroji civilne družbe. V tem smislu bi lahko dali prav tudi Fukuyami (1989) ne glede na to, da je sam kritično presojal svoje teze o koncu zgodovine. Vsekakor velja misel, da države niso več ustvarjalke zgodovine. Odpovedati se morajo ustvarjanju zgodovine, če hočejo biti sodobne in učinkovite.

Peter Drucker (1993) je izrazil podobno misel, ko je dejal, da sodobnim družbam ne smemo pripisovati odrešitvenega poslanstva, ampak jih moramo pojmovati kot konglomerat organizacij, ki uresničujejo povsem konkretne in realne življenjske cilje ljudi. Najbolj dorečen je v tem pogledu Michel Crosier, ko ocenjujejo francosko državo, za katero meni, da je *preveč intervencionistična in premalo odzivna*. Ukvarja se z megalomanskimi projekti, hkrati pa ni sposobna, da bi se ustrezno odzivala na realne potrebe svojih državljanov.

Podobno kritizira tudi politiko: tudi ta je vseprisotna in vsevedna. Njej nasproti postavlja Crosier sodobno politiko, za katero pravi, da »si ne prizadeva za spreminjanje življenja niti ne teži k utemeljevanju nove družbe« (Crosier 1987: 300) in zato tudi ni usmerjena v neposredni intervencionizem. Naloga sodobne oziroma zmerne politike ni, da »narekuje državljanom, kaj naj delajo«, ampak v tem, da jim »oblikuje okolje, ki jim omogoča, da odkrijejo sami sebe« (ibid Crosier, 1987: 314).

Glavna zmeta prejšnjega jugoslovanskega režima je bila prav ta, da je skušal oblikovati novega človeka in novo družbo. V tem smislu je bil izrazito megalomanski – če uporabimo Crosierjevo oznako – oziroma utopičen in je kot tak uresničeval projekt, ki so ga državljani vse pogosteje označevali kot »juriš na nebo«. Boljše oznake za entropično usmeritev tedanje države si pač ni mogoče izmisliti.

Druga omejitev velja za odnos med državo in civilno družbo. Crosier meni, da izvira neustrezen odnos francoske države do civilne družbe iz opredelitve države kot sredstva, ki uveljavlja splošne interese. Uveljavljanje splošnih interesov posledično vodi do tega, da so splošni interesi povsem nadrejeni posebnim in posameznim, oziroma, da je javni sektor nadrejen zasebnemu. V 20. stoletju nastajajo zaradi tega vse pogostejši spori med

državo in civilno družbo, zakaj civilna družba postaja kompleksnejša in jo je zaradi tega težje upravljati po uniformnih zakonskih normah. V civilni družbi narašča število izobraženih ljudi, ki so vse bolj funkcionalno soodvisni. Oboje povečuje potrebo po avtonomni samoregulaciji posameznikov, skupin in organizacij.

Tradicionalna država, ki je še vedno obremenjena s starim absolutističnim modelom, dobesedno duši civilno družbo. Pojmuje jo kot material, iz katerega se dela zgodovina, namesto da bi civilno družbo obravnavala kot živ organizem, ki se upravlja po načelu holografskega reda, se pravi po načelu centripetalne samoregulacije (Emery, 1967). Država je podobna zdravniku, ki skuša izboljšati zdravje zdravih ljudi in pri tem povzroča iatrogene učinke (Ilič, 1978), namesto da bi se osredotočila na zdravljenje akutnih bolezni oziroma sporov v civilni družbi.

Z drugimi besedami: invazija države v civilno družbo je neizogibno neproduktivna, celo škodljiva. Neškodljiva je le, če je njena upravljalvska vloga omejena na regulacijo mejnih procesov med državo in civilno družbo in na vzdrževanje ustreznega podpornega okolja, s katerim se zmanjšuje negotovost, ki jo povzročajo spremembe v okolju. Vse drugo je predmet samourejanja pravnih in fizičnih subjektov, ki delujejo v okviru civilne družbe. Samo takšna »skromna« in »vitka« država omogoča rast vitalne, učinkovite in bogate civilne družbe.

Pusič (1997) opozarja, da ima država 20. stoletja dvojno naravo: po eni strani je institucija, po drugi pa organizacija. Iz tega izhaja cela vrsta pomembnih razlik, ki jih navajamo v tabeli 4.

TABELA 4: Država kot institucija in kot organizacija

država kot	
institucija	organizacija
zagotavlja legitimnost	zagotavlja uspešnost
temelji na obveznih pravilih	temelji na dogovorjenih ciljih
postulira negativne norme	uporablja pozitivne norme
izvaja sistemsko integracijo	izvaja socialno integracijo
zagotavlja uveljavljanje splošnih interesov	uveljavlja skupne interese
skrbi za zmanjševanje negotovosti	skrbi za večjo učinkovitost
opravlja konstitutivne in sankcijske naloge	opravlja upravljalvske in eksekutivne naloge

Če se opremo na klasične definicije institucij in organizacij, lahko rečemo, da je za institucijo kot socialni sistem značilna predvsem soodvisnost med močjo in vrednotami, za organizacijo pa korelacija med močjo in komunikacijami (Stinchcombe 1968). Institucija zagotavlja legitimno uporabo moči, ki jo uresničuje takrat, ko se moč uporablja za zaščito in za uveljavljanje dekla-

riranih vrednot, organizacija pa zagotavlja operativno uporabo moči takrat, ko z močjo usmerja ustrezno razvit informacijsko-komunikacijski sistem v realizacijo določenih ciljev.

Že iz teh dveh opredelitev je razvidno, da se sicer institucija in organizacija načelno ne izključujeta, vendar je prav tako očitno, da ni nujno, da se med seboj v celoti dopolnjujeta. Drugače rečeno: merila za *legitimno* uporabo moči niso nujno taka, kot so za *učinkovito* uporabo moči.

Drugih alinej iz zgornje tabele za zdaj ne bomo podrobneje obravnavali. Navedli smo jih zaradi tega, da opozorimo na zelo pomembne razlike, med socialnima sistemoma in na zelo velike težave, ki sledijo, če teh dveh sistemov med seboj ne razlikujemo. To seveda ne pomeni, da institucije ne posegajo po organizacijskih instrumentih, kadar se zastruje problem učinkovite uporabe legitimne moči. Prav tako pa obstaja možnost, da organizacije posegajo po institucionalnih ukrepih, kadar se razrašča dvom o njihovi legitimnosti.

DELITEV DELA MED DRŽAVO KOT INSTITUCIJO IN DRŽAVO KOT ORGANIZACIJO

Družba kot celota je učinkovita, če med državo kot institucijo in državo kot organizacijo prevladuje sožitje in ne spor. Hkrati pa moramo upoštevati, da sinkretično združevanje teh dveh antitet sproža nerazrešljive spore in visoko entropijo pri regulaciji celotne družbe. To pa pomeni, da so odgovori na vprašanja, kakšne so pristojnosti države kot institucije, dokaj drugačni kot odgovori na vprašanje, kakšne so pristojnosti države kot organizacije.

Vzemimo samo na primer vprašanje varnosti. Varnost nam lahko zagotavlja samo država kot institucija in ne država kot organizacija. Pri tem ne mislim samo na vojaško in policijsko varnost, ampak tudi na ekonomsko in socialno varnost. Vključitev slovenske države v EU ali druge mednacionalne tvorbe mora torej zagotavljati enako ali višjo stopnjo varnosti, kot jo je do zdaj zagotavljala nacionalna država, sicer se nam lahko zgodi, da bodo vključevanje Slovenije v EU spremljali razdruževalni procesi v slovenski družbi. Po drugi strani pa zahteve državljanov za zagotavljanje različnih varnosti ne pomenijo tudi zavzemanja za defenzivno protekcionistično državo kot organizacijo. Nasprotno: ko je institucionalno zagotovljena vojaška, politična, pravna, ekonomska, kulturna in socialna varnost, je treba omogočiti tudi odprto, partnersko neprotekcionistično in konkurenčno sodelovanje med slovenskimi subjekti in subjekti v EU. In če skušamo biti še natančnejši: država kot institucija pravzaprav ni poklicana za to, da poskrbi za večjo varnost svojih državljanov, ampak za to, da zmanjšuje obstoječe nevarnosti oziroma vse tiste vire negotovosti, ki prihajajo iz okolja. Na videz gre pri tem za semantič-

no dlakoepstvo, vendar je prav s tem morda najbolj natančno zarisana meja med tem, kaj država kot institucija mora narediti, in tem, česa ne sme. Tako kot mora zdravstvo na svojem področju zagotoviti odpravljanje obstoječih bolezni, ne sme pa zdraviti zdravih ali si celo prizadevati, da bi jim zdravje povečalo, tako mora tudi država zmanjševati in preprečevati obstoječe nevarnosti, ki prihajajo iz okolja, ne sme pa se ukvarjati s povečanjem varnosti ali celo z zaščito domačih monopolov. Tako kot zdravstvo lahko tudi država povzroča tako imenovane »iatrogene« učinke, se pravi, da z nepotrebnimi posegi v posamezne dele družbe povzroča škodo namesto koristi.

FUNKCIJE SOCIALNE DRŽAVE IN DRUŽBE BLAGINJE

Na področju socialne varnosti moramo razlikovati predvsem med vlogo, ki jo ima socialna država, in vlogo, ki jo ima družba blaginje. Tako kot družba blaginje ne more zagotoviti zadostne socialne varnosti, tako tudi država ne more zagotoviti socialne blaginje. Tako kot je Kardelj šele na koncu svoje življenjske poti spoznal, da niti država niti partija ne moreta zagotoviti posamezniku njegove sreče, tako po drugi strani lahko k temu dodamo, da socialno marginalizacijo ali celo izključevanje iz družbenega življenja lahko preprečuje samo država z uveljavljanjem minimalnih socialnih standardov in z doslednim uveljavljanjem pozitivne socialne diskriminacije ob menjavi generacij (Rus, 1990).

Teoretično bi lahko razlikovanje med socialno državo in družbo blaginje utemeljili z razlikovanjem med splošnimi in skupnimi interesi. Splošni interesi so interesi vseh državljanov oziroma interesi, povezani z vzdrževanjem sistemske integritete, skupni interesi pa so interesi posameznih socialnih skupin oziroma slojev. Vloga države kot institucije je, da skrbi za zaščito in zadovoljevanje splošnih interesov, ni pa njena vloga, da skrbi za uveljavljanje skupnih interesov. Te uveljavljajo skozi neokorporativistične entitete posamezne distributivne koalicije (Olson, 1965), s tem da jim država ponuja le pogajalske okvire, znotraj katerih poteka dogovarjanje.

V zvezi s tem je treba ponovno omeniti Crosierja, ki legitimnost sodobne francoske države utemeljuje z egalité in liberté, ne pa tudi s fraternité. Namesto slednje vrednote predpostavlja efficacité. Medtem ko mora država kot institucija z negativno zakonodajo zaščititi svobodo in enakost med državljani, pa hkrati ne sme uveljavljati bratstva, saj jo tako zasnovana vloga spodbuja k intervencionizmu in kolonizaciji civilne družbe. Namesto uveljavljanja bratstva naj bi država kot institucija poskrbela za večjo učinkovitost, se pravi za odgovornejše uresničevanje prvih dveh vrednot. Na podlagi istih načel moramo tudi za slovenske razmere natančno razlikovati med strpnostjo, ki jo država mora zagotavljati med svojimi državljani, in spravo, ki si je ne sme lastiti.

KATALIZATORSKO OMREŽJE

V tabeli 4 smo med drugim nakazali, da se država kot institucija razlikuje od države kot organizacije tudi po tem, ker ima kot institucija monopol nad prisilo, kot organizacija pa nudi podporo civilni družbi.* Pri tem ne gre samo za to, da se država umika iz civilne družbe in ji tako omogoča depolitizacijo, avtonomijo in samoregulacijo, ampak gre tudi za to, da ji od zunaj daje podporo, s tem ko sodeluje pri oblikovanju katalizatorskega omrežja. Tako omrežje je pravzaprav most med vladnimi organi in organizacijami civilne družbe, most, ki zagotavlja dvoje:

- a. to, da se pospeši sodelovanje med obema, in hkrati
- b. tudi to, da se ohrani razločevanje med njima.

Država kot organizacija sicer skrbi tudi za izvajanje politik in nacionalnih programov, vendar uresničuje svojo odgovornost tako, da se ne vmešava v upravljanje izvajalskih organizacij (Paton, 1999). Omrežja povezujejo vladne organe z nevladnimi organizacijami civilne družbe v celovit sistem, ne da bi jih hkrati združevala v enoten hierarhični sistem.

S katalizatorskim omrežjem, ki ga država kot organizacija dejavno sooblikuje, se občutno zmanjšuje možnost vzajemne zlorabe med zasebnim in javnimi subjekti, zlorabe, ki je sicer tako pogosto razlog za kritično zavračanje neokorporativističnih struktur.

Empirične in eksperimentalne študije kažejo, da so razmerja med državnimi organi in organizacijami civilne družbe bistveno bolj kooperativna in manj konfliktna tedaj, ko so katalizatorska omrežja institucionalizirana. Po drugi strani pa se z institucionalizacijo omrežij, ki povezujejo državne organe z organizacijami civilne družbe, pogosto krši načelo inkluzivnosti in vzajemnosti ter nehote ustvarja privilegirani status za organizacije, ki se prej ali slej povežejo v distributivne koalicije (Olson, 1965).

Vzporedno z razraščanjem kooperativnih omrežij poteka tudi razdržavljanje tistega dela države, ki ima vlogo organizacije in je vključen v omenjena katalizatorska omrežja. Nekateri družboslovci to razdržavljanje razumejo kot decentralizacijo in deregulacijo, drugi pa širše, in sicer kot privatizacijo celotnega kompleksa, ki smo ga označili z državo kot organizacijo. Nekateri avtorji menijo, da so deregulacija, decentralizacija in privatizacija države kot organizacije tem bolj potrebne, čim manj je država stabilna in čim manj je

* Civilna družba se najpogosteje pojmuje kot agregat nevladnih organizacij. Nekateri avtorji (Rizman, 1999) pa jo pojmujejo ožje, in sicer kot vmesni prostor med zasebnostjo in državo. Tako na primer v civilno družbo ne uvrščajo družine, klubov in drugih zasebnih organizacij. V tem prispevku se civilna družba pojmuje kot celoten agregat nevladnih organizacij.

uprava profesionalizirana. Prenos financiranja z državnih organov na agencije in fundacije v teh primerih občutno zmanjšuje korupcijo, ki jo sicer širi strankarski klientelizem prek državnih organov (Mackay, 1999).

Seveda pa se morajo procesi deregulacije, decentralizacije in privatizacije omejiti le na področja, ki smo jih označili z državo kot organizacijo. Usodna pomota bi bila, če bi se privatizirala tudi država kot institucija, se pravi tako imenovani državotvorni resorji, kot so ministrstva za obrambo, za zunanje in notranje zadeve ter za finance. Res je, da se v tretjem svetu in tudi v novonastajajočih državah Srednje in Vzhodne Evrope pojavljajo poskusi »privatizacije« državnega aparata prisile, vendar se zdi, da je teh z dozorevanjem držav vse manj. V bližnji prihodnosti zaradi tega lahko pričakujemo, da bo za nove države značilno *stopnjevanje podržavljanja države kot institucije in stopnjevanje razdržavljanja države kot organizacije*. Gre torej za nekakšno bifurkacijo države oziroma za vse izrazitejše statusno razlikovanje med državo kot institucijo, ki uveljavlja *splošne* interese, in državo kot organizacijo, ki uveljavlja *skupne* interese državljanov.

VEČNIVOJSKI PROCES RAZDRŽAVLJANJA DRŽAVE KOT ORGANIZACIJE

Razdržavljanje države v storitveno organizacijo je večnivojski proces, ki se nanaša tako na spremembe odnosov med parlamentom in vlado kot tudi na spremembe odnosov med vladnimi organi in nevladnimi organizacijami. Temeljni cilj razdržavljanja je seveda ta, da se državljanom zagotovijo ustrežnejše storitve in z njimi višja kakovost življenja. Omenjeni cilj naj bi se dosegel s svežnjem naslednjih sprememb:

- s *korporativizacijo državne lastnine* v organizacijah, ki opravljajo storitve; model za tovrstno korporativizacijo sta zakona o SAZU in o visokem šolstvu, ki določata prenos lastninskih upravičenj z državnih organov (ministrstev, vlade) na zavode (ne na zaposlene v njih);
- z *debirokratizacijo zavodov* oziroma z ukinjanjem statusa državnih uslužbencev za vse zaposlene v družbenih dejavnostih;
- z uveljavljanjem *statusa ustanove* za vse ali vsaj za veliko večino zavodov, ki delujejo na področju družbenih dejavnosti. V tem primeru gre za prenos večine ustanoviteljskih pravic z ustanoviteljev na ustanove, potem ko so te konstituirane. Ustanovitelji ohranijo le nadzorne funkcije, le izjemoma pa tudi pravico do veta na sklepe, ki so konstitutivne narave, kar hkrati pomeni, da se ne spuščajo v soodločanje o poslovnih in strokovnih zadevah;
- z uvajanjem *neokonstitucionalizma*, ki omogoča soupravljanje predstavnikov civilne družbe v vseh centrih odločanja na organizacijski, medorganizacijski (regionalni, področni) in na republiški ravni (predvsem na ravni

- ministrstev), kjer naj bi imeli predstavniki civilne družbe odločilni, večinski glas pri vseh *programskih* zadevah;
- s *podjetizacijo ministrstev* in vlade; ministrstva naj bi se ukvarjala predvsem s *poslovnimi* vprašanji uspešnega uresničevanja nacionalnih programov in državnih politik ter z nadzorom učinkovite porabe proračunskih sredstev;
 - z *depolitizacijo države kot organizacije*, ki naj bi stranke omejevala na oblikovanje državnih politik in nacionalnih programov ter na delitev proračunskih sredstev v parlamentu. Zakonsko naj bi se sankcioniral vsak poskus lobiranja strank oziroma njihov klientelizem zunaj parlamentarnih teles in zunaj omenjenih okvirov.

Naveden sveženj ukrepov sestavlja celoto, ki je uresničljiva le, če se sistematično uvaja novi javni menedžment, katerega temeljna naloga je oblikovanje kooperativnega omrežja med vladnimi organi in nevladnimi organizacijami civilne družbe (Rus, 1999). Uresničevanje tega svežnja ukrepov seveda lahko vodi k dokaj različnim rešitvam. To je zlasti očitno v Angliji, kjer sta konservativna in laburistična vlada začeli uvajati nov javni menedžment, vendar s to razliko, da je konservativni model CCT (Compulsory Competitive Tendering) bolj poudarjal tržno urejanje, tekmovalnost in vlogo menedžmenta v družbenih dejavnostih, laburistični model BV (Best Value) pa dejavnejšo vlogo državljanov, zadovoljevanje potreb uporabnikov (customization) in vlogo civilne družbe (Benington in Hatley, 1999).

Še pomembnejše so razlike med tako imenovanim neokonstitucionalizmom in tako imenovanim sociopolitičnim modelom novega javnega menedžmenta. Medtem ko oba povezujeta vladne in nevladne organizacije v enotno omrežje, pa se neokonstitucionalni model uveljavlja predvsem tako, da v vladnih organih vzpostavlja *soupravljanje predstavnikov civilne družbe*. Sociopolitični model je pravzaprav nasproten proces, saj teži k temu, da se *večina upravljaljskih nalog prenaša na nevladne organizacije*, medtem ko vladni organi *zadržijo po tem modelu le vzdrževalno, podporno in nadzorno vlogo*. Za družbene dejavnosti, kot so znanost, kultura in šolstvo, je tovrsten model novega javnega menedžmenta nedvomno primernejši ob predpostavki, da je politični sistem stabilen.

VLOGA NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA V MAJHNIH DRŽAVAH

Koncept vzdržne države in njene operativne uresničitve z novim javnim menedžmentom je še posebej primeren za majhne države. Pri tem ne gre samo za to, da se z udeležbo civilne družbe pri soupravljanju države (oziroma tistega njenega dela, ki ima naravo organizacije in ne institucije) pritegnejo dodatni finančni in človeški viri, ampak tudi za to, da se ublaži para-

doks, ki izvira iz tega, da je država lahko uspešna le, če zadosti »zakonu zahtevane raznolikosti« (Ashby, 1963).

Res je sicer, da manj razvite afriške države sploh ne morejo vzdrževati šolskega in zdravstvenega sistema brez dodatne pomoči civilne družbe, saj je – kot pravi Okotoni (1999) – postal zaradi nemoči države šolski sistem v Nigeriji epileptičen, državne bolnice pa so postale kraj, kamor se gre samo še umirat. Sloveniji ni treba uvajati novega javnega menedžmenta zaradi pomanjkanja virov, ampak zaradi »strukturne nezadostnosti« (Vogel, 1983). Slovenska država ima preprosto premalo prebivalcev za to, da bi lahko brez pomoči civilne družbe razvila dovolj funkcionalno diferenciran sistem, dovolj specializiran za to, da bi lahko uspešno reševal vprašanja, ki prihajajo iz globalnega okolja. Če hoče biti uspešna vsaj pri blažitvi stresov, ki prihajajo iz okolja, se mora profesionalno specializirati in strukturno toliko diferencirati, da bo posrkala prav vse razpoložljive intelektualne sile.

Potencialno ima seveda slovenska družba kot majhna entiteta tudi nekatere prednosti. Adam (1998) omenja, da ohranjajo manjše družbe nekatere značilnosti, ki jih sicer najdemo le pri tradicionalnih skupnostih (Gemeinschafts). Mednje lahko uvrstimo prepletanje med javnimi in zasebnimi vezmi, med javnimi in zasebnimi interesi in med javnimi in zasebnimi vlogami. Kadar je zaupanje državljanov v korektnost politične elite relativno visoko, lahko ustvari takšno prepletanje javnih in zasebnih vezi izjemno plodno sodelovanje med državo in civilno družbo, kadar pa je zaupanje državljanov v politike nizko, lahko pričakujemo, da bodo ostanki skupnosti pospeševali predvsem personificirane spore in koruptivno kooperacijo.

Iz javnomnenjskih raziskav vemo, da je stopnja zaupanja v vladne institucije v Sloveniji nizka in, kar je še pomembnejše: v zadnjem desetletju nenehno upada (Toš, 1999). V takšnih okoliščinah je seveda posodobitev slovenske države v celoti postavljena pod vprašaj.

VIRI

- Adam, Frane (1998), Developmental Options and Strategies of Small Countries, *Journal of Inter. Relat. and Development*, I. (3-4), 181-194.
- Ashby, W. R. (1963), *An Introduction to Cybernetics*, New York, Wiley.
- Benington, J., Hartley, J. (1999), Models of organizational and cultural changes in central and local government; the case of Best Value, prispevek, predstavljen na ISPM III*.
- Crosier, Michel (1987), *Etat modeste, Etat moderne; strategie pour un autre changement*, Paris, Fayard.
- Drucker, Peter (1993), *The Post-capitalist Society*, Oxford, Butterworth.
- Emery, F. (1967), *The Next Thirty Years*, *Human Relations*, Vol. 18, 21-32.
- Fukuyama, F. (1989), *The End of History*, National Interest.
- Ilich, Ivan (1978), *Toward History of Needs*, Pantheon Press, New York.
- Mackay, Christopher (1999), *Reforming Public Administration*, prispevek prezentiran na, ISPM III.
- Okotoni, Olu, Mathew (1999), *Cooproduction, synergy and developement; the Nigerian experience*, prispevek, predstavljen na ISPM III.
- Olson, Marvin (1965), *The Logic of Collective Action, Public Goods and Theory of Groups*, Harvard Univ. Press, Cambridge Massachusetts.
- Paton, Rob (1999), *The performance management of social enterprises by government*, prispevek, predstavljen na ISPM III.
- Pusić, Eugen (1997), *Towards a General Theory of the State*, *Croatian Critical Review*, Vol. 2, No. 1-2, 1-42.
- Rizman, Rudi (1999), *Vloga nove civilne družbe pri konsolidaciji demokracije*, v M. Černetič in R. Bohinc, FDV, Ljubljana.
- Rus, Veljko (1990), *Socialna država in družba blaginje*, Domus, Ljubljana
- Stinchcombe, A. L. (1968), *Constructing Social Theories*, Harcourt, N.Y.
- Toš, Niko (1999), *Zaupanje v institucije*; v M. Černetič in R. Bohinc (ur.), *Civilna družba v Sloveniji in Evropi*, FDV, Ljubljana, 35-43.

* ISPM III = Third International Symposium on Public Management, Birmingham.

VI.
VITKA DRŽAVA

GLOBALNA REVOLUCIJA JAVNEGA MENEDŽMENTA

Pod zgornjim naslovom je nedavno izšla knjiga Donalda Kettla, enega od najuglednejših sodelavcev znanega Brookings Instituta v Washingtonu (Kettl, 2000). Avtor ugotavlja, da gre za globalno gibanje, ki se v zadnjem desetletju iz anglosaksonskih držav zelo hitro širi tudi v tako različne države, kot so Švedska in Mongolija. Za omenjeno gibanje so značilni tile reformni cilji:

1. *Večja produktivnost* javnega sektorja, ki naj bi privedla do tega, da bi se zmanjšala finančna sredstva za javni sektor, ne da bi se pri tem zmanjšal obseg storitev (downsizing).
2. *Uvajanje tržne regulacije* v javni sektor, kar naj bi zmanjšalo sociopatološke značilnosti javne uprave, ki izvirajo iz monopolnega statusa javnih služb. Tradicionalne birokratske mehanizme, ki temeljijo na ukazovanju in nadzoru, je treba nadomestiti s tržnimi mehanizmi, bodisi tako da se privatizirajo državna podjetja in zavodi, bodisi tako da se javne službe prenašajo na nedržavne organe in organizacije.
3. *Storitvena usmeritev*, s katero je treba doseči večjo odzivnost javnih služb na dejanske potrebe državljanov (customarization). Nacionalnih programov naj ne bi oblikovali samo politiki in izvajalci storitev, ampak tudi državljani oziroma njihovi predstavniki. To je mogoče doseči na dva načina: z alternativnimi ponudbami storitev na trgu, kar omogoča izbiro uporabnikov, ali pa z neposrednim soodločanjem uporabnikov o oblikovanju in uresničevanju nacionalnih programov.
4. *Decentralizacija* odločanja naj bi približala javni sektor neposrednim uporabnikom in s tem povečala tako odzivnost kot tudi uspešnost javnih služb. Tudi decentralizacija lahko poteka tako, da se prenaša odgovornost bodisi na lokalne organe bodisi na agencije, ki opravljajo storitve za uporabnike.
5. *Ločevanje politike* od proizvodnje in opravljanja storitev; gre za to, da vladni organi oblikujejo in financirajo politiko na svojem področju, javni ali zasebni zavodi pa jo izvajajo. Takšna funkcionalna delitev omogoča vladnim organom bolj pospešeno ukvarjanje z razvojem programov in bolj kritičen nadzor nad izvajanjem teh programov v zavodih.
6. *Odgovornost za rezultate*, ki jo je treba povečati z evalvacijo uporabnikov tako glede količine kot tudi kakovosti njihovih storitev, to pa pomeni, da se težišče ovrednotenja prenaša z analize procesov in struktur na analizo rezultatov in končnih učinkov (outputs and outcomes).

»Revolucija«, opredeljena z zgornjimi šestimi cilji, naj bi torej privedla do

zamenjave sistema, ki temelji na *pravilih* in *hierarhiji*, s sistemom, ki temelji na *pogodbenih razmerjih* in *tekmovalnosti*, ki pa ni nujno zgolj tržno reguliran. Tržno urejanje poudarjajo predvsem desnosredinske vlade, medtem ko levo-sredinske poudarjajo predvsem večji vpliv uporabnikov na podlagi njihove udeležbe pri soodločanju (empowerment) na področju zdravstva, šolstva, okoljevarstva itd.

Različni poudarki imajo za posledico tudi različna poimenovanja tovrstnih reform javnega sektorja. Politt (2000) omenja naslednje izraze: »novi javni menedžment«, »ponovno odkritje družbenega upravljanja«, »reinženeering« ali pa »podjetniško vladanje«. Slednji izraz je po našem mnenju najustreznejši, saj gre za to, da se s podjetniškimi inovacijami izkoristijo priložnosti, ki jih toga hierarhična uprava ne more.

Reformo javnega sektorja opisuje Politt na podoben način kot Kettl, vendar pa je njegov opis tovrstne preobrazbe bolj razčlenjen. Zahteve reforme so po Polittu predvsem naslednje:

- približati javni sektor uporabnikom,
- zahtevati doseganje ciljev in standardov in ne zgolj izpolnjevanje pravil,
- gojiti zavezanost k nenehnemu izboljševanju kakovosti storitev,
- oblikovati »vitko« in »plosko« strukturo javnega sektorja,
- uveljavljati decentralizirano odločanje in podeliti več moči (empowerment) strokovnjakom,
- uveljaviti intenziven nadzor nad stroški z uvedbo sodobnega komercialnega računovodstva,
- nasloniti zaposlovanje, napredovanje in nagrajevanje na dosežke zaposlenih.

Zgornje značilnosti veljajo za notranje organizacijske reforme. Za odnose do okolja pa so značilne tele usmeritve:

- več pozornosti je treba posvetiti strategiji kot pa izvedbi programov; drugače rečeno: več energije je treba vložiti v krmarjenje kot v veslanje,
- več pozornosti je treba posvetiti predvidevanju dogodkov kot odzivu nanje,
- kjerkoli je to mogoče in smiselno, je treba uvajati tržne mehanizme bodisi v obliki kvazitržišč, ki spodbujajo konkurenco med javnimi zavodi, bodisi s privatizacijo javnih podjetij in zavodov, bodisi s podeljevanjem koncesij,
- hitreje je treba vzpostavljati partnerske odnose z drugimi organizacijami tako v javnem sektorju kot tudi v zasebnem in volonterskem.

Iz obeh konceptov je razvidno, da so si zamisli o reformi javnega sektorja dokaj podobne. To niti ni tako presenteljivo, saj gre za premagovanje skupnih težav, ki izvirajo iz birokratskih sistemov. Bolj presenetljivo je, da se uva-

janje tovrstnih reform širi zelo hitro v Evropi in zunaj nje. Razlogov za to je več, glavna pa sta:

1. globalizacija, ki povečuje kompleksnost nalog in količino sprememb ter z njima povezano negotovost, ki vse bolj povečuje neučinkovitost tradicionalnih birokratskih sistemov ter sili v iskanje prožnejših in odzivnejših modelov upravljanja (Koiiman, 1993).
2. posnemanje (Van Thiel, 2000), ki zaradi globalizacije in mednarodne informacijske povezave vse bolj prevladuje. Posnemanje po eni strani pospešuje širitev reform, po drugi pa zmanjšuje njihovo uspešnost, saj bi se morale posamezne države, regije in organizacije na ista globalna vprašanja odzivati različno, pač v skladu s svojimi posebnimi kulturnozgodovinskimi in družbenogospodarskimi okoliščinami.

Razumljivo je tedaj, da so razlike med državami, ki so pri izvajanju reforme javnega sektorja prišle dlje, večje kot med tistimi, ki so s tovrstnimi reformami šele začele. Kettl (2000) za nekatere države navaja naslednje značilnosti reforme javnega sektorja.

TABELA 5: Značilnosti reform javnega sektorja za obdobje 1980–1999

strategija / država	Anglija	Nova Zel.	Danska	Švedska	Finska	ZDA
privatizacija	++	++	--	--	--	--
uvajanje tržnih mehanizmov	++	++	--	~	~	--
decentralizacija	~	~	~	~+	~	++
usmerjenost v rezultate	++	++	~	~	++	--
prestrukturiranje						
tradicionalne hierarhije	--	--	~	++	++	~
pospešenost izvajanja	~+	++	--	~-	~-	~

Legenda: ++ zelo značilna ~ - manj značilna
 ~+ značilna -- ni značilna
 ~ srednje značilna

Iz zgornje tabele je razvidno, da lahko šest obravnavanih držav razvrstimo na tri skupine: na anglosaksonske, pri katerih je težišče reforme javnega sektorja na privatizaciji in trženju, na skandinavske države, pri katerih je težišče reforme na decentralizaciji, odpravljanju tradicionalne birokracije in uvajanju storilnostnih meril, ter na ZDA, pri katerih je poudarek predvsem na decentralizaciji odločanja oziroma na prenosu pristojnosti s federalnih na lokalne organe.

Za ZDA je razumljivo, da privatizacije ne postavljajo v središče reforme, saj je javni sektor v primerjavi z drugimi državami dokaj skromen. Pomem-

bnop pa je dejstvo, da je decentralizacija korenitejša kot v drugih državah, saj se kar 2/3 proračunskih sredstev nakazujeta neposredno izvajalcem ali/in uporabnikom programov, tako da se le ena tretjina sredstev deli po hierarhičnih birokratskih kanalih.

Tudi v skandinavskih državah ni težišče reforme na privatizaciji, ampak predvsem na prestrukturiranju birokratskega aparata v nekakšen postbirokratski sistem, v katerem naj bi izvajalci in uporabniki bistveno bolj vplivali na odločanje kot v klasičnem hierarhičnem sistemu. Reforme v skandinavskih državah potekajo torej predvsem v znamenju demokratizacije in socializacije javnega sektorja.

Za anglosaksonski model reforme je značilno, da ne teži predvsem k neposrednemu prestrukturiranju javne uprave, se pravi k reorganizaciji obstoječega birokratskega sistema, ampak skuša doseči posodobitev javne uprave posredno z uvajanjem privatizacije in trženja, se pravi s spreminjanjem pogojev delovanja. Skupne značilnosti reform javnega sektorja v anglosaksonskih državah pogosto imenujejo »westminstrski model«. Zanj so značilni:

1. večja odzivnost javnih služb na potrebe državljanov (customer service);
2. oblikovanje kvaziavtonomnih agencij, ki opravljajo vladne funkcije na podlagi operativne samostojnosti menedžerjev na finančnem in kadrovskem področju (operating autonomy);
3. evalvacija rezultatov dela agencij in menedžerjev z vidika pogodbenih do-
ločil (output measurement);
4. selektivnejše zaposlovanje kadrov in njihovo bolj pospešeno izobraževanje namesto odpuščanja zaposlenih in zamrzovanja njihovih plač (human resources);
5. informatizacija javne uprave, da se izboljša opravljanje storitev (information technology);
6. pogodbeni prenos javnih služb na zasebne subjekte, pri katerih koli je to mogoče (privatization).

V Zahodni Evropi se uveljavlja predvsem westminstrski model. Učinki uvajanja tega modela so glede na način uvajanja in glede na okoliščine, v katerih nastajajo, različni. Kljub temu pa v večini držav ugotavljajo, da je prišlo do:

- zmanjševanja števila zaposlenih v javnem sektorju,
- povečanja učinkovitosti v javnem sektorju
- jasnejše opredelitve ciljev in do njihovega uspešnejšega uresničevanja,
- do uporabnikom prijaznejših storitev.

Najočitnejši sta zmanjševanje števila zaposlenih in zmanjševanje stroškov, ki jih je javni sektor porabil pred in med reformo ali po njej (OECD,

2000). O obsegu krčenja javnega sektorja nam nekaj pove tudi to, da so ZDA samo v zadnjem mandatnem obdobju 1996–2000 zmanjšale število zaposlenih v zvezni upravi za 240.000. Še odločnejša je bila Margaret Thatcher, ki je zmanjšala zaposlenost v celotnem javnem sektorju za 20 %.

Drugi učinki reforme javnega sektorja niso tako vidni niti niso lahko merljivi. Vendar pa kažejo empirične raziskave v sedmih državah EOOD, da se kakovost storitev ni poslabšala. Dokaj pomembna je tudi ugotovitev, da je uvajanje tržne konkurence učinkovitejša kot pa sama privatizacija. In še: stimulatивно nagrajevanje menedžerjev glede na njihove dosežke manj učinkuje na njihovo delovanje kot možnost njihovega napredovanja, zanimivo delo, osebni razvoj in javno priznanje (OECD, 1997).

UPRAVLJANJE, SOUPRAVLJANJE IN SAMOUPRAVLJANJE

Glavna strukturna značilnost globalizirane družbe so med seboj prepletajoči se odprti sistemi. Medmrežje je pravzaprav idealni instrument globalizacije, saj ga sestavljajo odprta omrežja, ki se na vseh ravneh med seboj prepletajo. Kazalci odprtega ali zaprtega sistema so razvidni iz spodnje tabele (Esselbrugge, 2000).

TABELA 6: Kazalci odprtega in zaprtega sistema

razsežnost	odprtost	zaprto
akterji	Vstop je prost.	Vstop je omejen.
stališča	Vsa stališča so lahko predmet razprave.	Nekatera stališča so izveta iz razprave.
viri	Vsi viri so predmet menjave.	Nekateri viri niso predmet menjave.
povezovanje podprojektov	Povezave z vzporednimi sistemi odločanja so dovoljene.	Povezave z vzporednimi sistemi odločanja so vnaprej opredeljene.

Visoka stopnja odprtosti sistema je izredno dvorezna, saj se po eni strani povečuje možnost entropije zaradi nenehne prisotnosti zunanjih vplivov, po drugi strani pa se povečuje možnost sinergetskih povezav. Dvorezna je tudi zaradi tega, ker je po eni strani bolj ranljiva, po drugi pa bolj trdoživa. Kooiman in Werner (2000) v zvezi s tem poudarjata naraščanje tveganja in splošne negotovosti, saj so odprti sistemi podvrženi temeljni nedoločenosti in nepredvidljivosti prihodnjega dogajanja. Zaradi tega je načrtovanje v odprtih družbah enako nesmiselno, kot so dolgoročne vremenske napovedi. Težave naraščajo tudi zaradi tega, ker se z vse večjo nepredvidljivostjo prihodnjega dogajanja in s tem povezano negotovostjo zmanjšuje tudi pripravljenost posameznikov in tudi celih organizacij za prevzemanje tveganj. Vse to povzroča globoke dezintegrativne procese, ki so hujši vir kaotizacije družbenega dogajanja kot naravne nesreče.

Esselbrugge poudarja tudi pozitivne priložnosti v odprtih družbah: samo odprti sistemi dopuščajo omrežja medsebojno soodvisnih akterjev. Z njimi so povezani: akumulacija sinergije, bogastvo različnih možnosti in hitra prilagoditev. Esselbrugge poudarja, da je pri tem bogastvo različnosti celo pomembnejše od sinergije, saj kakovosti ni mogoče doseči brez različnosti.

Toda niti sinergijskih niti obogatitvenih učinkov v odprtih sistemih ni mogoče doseči brez partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem (PPP ali Public-private partnership). Ta ni zgolj produkt dobre volje akterjev, ampak se uresničuje le tedaj, če so dani tile izhodiščni pogoji:

- a. funkcionalna soodvisnost akterjev,
- b. zблиževanje njihovih vrednot in ciljev,
- c. motiviranost posameznih subjektov za tovrstno sodelovanje,
- d. enak ali vsaj enakopraven status udeležencev.

Šele v takšnih okoliščinah lahko pričakujemo, da se bo začelo postopoma oblikovati kooperativno omrežje, za katero bo značilen sistem PPP.

Tudi Koiiman in Warner (2000) poudarjata, da je alternativa kaosu sodelovanje med državo in civilno družbo v skupnem regulativnem omrežju. Zaradi kompleksnosti dogajanj, ki so značilna za odprte družbene sisteme, in zaradi nepredvidljivosti, ki je posledica velike količine sprememb, so sodobne družbe preprosto neobvladljive (ungovernable). Nujna je ponovna vključitev civilne družbe v sistem družbene regulacije, to pa pomeni, da je treba vzpostaviti pogoje za vključevanje državljanov v družbeno upravljanje. Težave izvirajo iz tega, ker se sodelovanje državljanov večinoma sprevrže v odpor, kar dodatno povečuje neupravljivost družbenega dogajanja. Razlog za takšno negativno udeležbo je po mnenju obeh avtorjev treba iskati v tem, ker so oblike, čas in okvir udeležbe določeni od zgoraj; to večinoma vodi v nehoteno odvisnost državljanov od oblasti ali celo v to, da politične stranke ali državni organi hote manipulirajo s sodelujočimi.

Če se hočemo izogniti manipulativni udeležbi, moramo torej udeležbo državljanov razvijati od spodaj navzgor, po načelu samoupravljanja oziroma na podlagi aktiviranja samoregulativnih zmožnosti posameznikov in skupin (Koiiman, 2000). Samoupravljanje je namreč po definiciji avtentično in nemanipulativno, saj ga avtor opredeljuje kot zmožnost socialnih subjektov, da si preskrbijo ustrezna sredstva za razvoj in za ohranjanje *svoje lastne identitete* (podč. V. R.) (Koiiman, 2000: 360). Za takšno samoregulativno dejavnost pa je seveda potrebna »sociopolitična avtonomija« akterjev; te avtonomije ni mogoče uresničevati z deregulacijo, decentralizacijo in privatizacijo, ki so najbolj pogoste oblike reforme javnega sektorja, niti je ni mogoče zagotavljati z zamenjavo neposrednega hierarhičnega nadzora s posredno tržno regulacijo, ampak jo lahko uresničimo le z aktiviranjem samoregulativnih

zmožnosti državljanov. Gre za uvajanje samoupravljanja, ki je sinonim Luhmanovemu pojmu »autopoiesis«. Autopoiesis namreč ne pomeni samo zmožnosti in možnosti za samoregulacijo, ampak pomeni tudi proces samoprodukcije akterjev (Teubner, 1993).

Tako pojmovano samoupravljanje pa je povezano z dvema problemoma:

- a. s tem, da ni nobene realne družbene ureditve, ki bi omogočala tako rekoč radikalno liberalno delovanje povsem avtonomnih posameznikov ali skupin;
- b. da so sodobni družbeni sistemi vse bolj odprti in zaradi tega vse bolj odvisni od okolja, medtem ko si lahko polno uresničitev samoupravljanja državljanov zamislimo le v zaprtem sistemu družbenega udejstvovanja.

Koiiiman (2000) skuša ta paradoks samoupravljanja ublažiti, s tem da se zavzema za razlikovanje med interferenco, medigro in intervenco. Interferenčni odnosi, ki omogočajo samoupravljanje, prevladujejo v družini in v drugih primarnih skupinah. Medigra ali »interplay« prevladuje med organizacijami, intervencionistična razmerja pa prevladujejo v institucionaliziranih odnosih.

Podobno kot Koiiiman tudi Sibeon (2000) členi družbeno upravljanje v tri idealne tipe, in sicer v:

- samoupravljanje, ki prevladuje na ravni posameznikov in gospodinjestev,
- soupravljanje, ki prevladuje na medorganizacijski ravni in temelji na mreži horizontalnih partnerskih odnosov, ter na
- hierarhično upravljanje, za katero je značilen centralni usmerjevalni in nadzorni organ.

Sibeon uvršča vse tri idealne tipe upravljanja na primarno raven družbenega upravljanja, se pravi na raven, na kateri se rešujejo konkretni problemi in ustvarjajo nove priložnosti. Druga raven upravljanja vzdržuje razmere in institucije, ki skupaj tvorijo okvir, v katerem potekajo primarne oblike upravljanja. Osnovna funkcija sekundarne ravni je, da poleg vzdrževanja podpornega okolja zagotavlja tudi ustrezno kombinacijo med samoupravljanjem, soupravljanjem in hierarhičnim upravljanjem.

Tem dvema ravnema dodaja Sibeon še tretjo raven družbenega upravljanja, ki jo označuje z »meta-order«. V tem primeru ne gre več za mehanizme urejanja in strukturo, ampak za vrednostno usmerjanje, se pravi za oblikovanje vodilnih moralnopolitičnih načel, ki opredeljujejo razmerja med primarno in sekundarno ravni.

Iz zgornjega orisa celotnega sistema družbenega upravljanja je razvidno, da pojmuje Sibeon družbeno upravljanje precej širše kot zgolj javno upravo

ali javni sektor. Družbeno upravljanje je zanj medorganizacijsko omrežje, v katero so vključeni državni in tudi nedržavni akterji, ki skupaj sodelujejo pri sousmerjanju in soupravljanju. Omrežje ima postburokratsko naravo, saj se usklajuje na podlagi oblikovanja, uresničevanja in nadzorovanja pogodbenih razmerij med akterji, ne pa na podlagi hierarhičnega ukaza in nadzora.

Takšno pojmovanje družbenega upravljanja poraja vrsto novih vprašanj, na katera stroka za zdaj še nima ustreznih odgovorov. Najprej se zastavlja vprašanje, ali je v tako pojmovanem sistemu družbene regulacije sploh neki center moči ali pa gre dobesedno za sistem, v katerem poteka upravljanje brez vladanja. Drugi problem zadeva vse bolj zabrisane meje med vladnimi in nevladnimi organi oziroma organizacijami, kar postavlja pod vprašaj njihovo posamično odgovornost. Tretje in hkrati najpomembnejše vprašanje pa je: kaj pravzaprav poganja celotno dinamiko v tako celovitem omrežju in kdo jo usklajuje?

Sibeon v nekem drugem prispevku (Sibeon, 1997) odgovarja na zgornja vprašanja zelo nedorečeno. Meni namreč, da je za usklajevanje tega omrežja vladnih in nevladnih organizacij nujno potrebna določena stopnja socialne in sistemske integracije. Socialna integracija temelji na zaupanju in na drugih razsežnostih socialnega kapitala ter omogoča med udeleženci prevlado sodelovanja nad konflikti. Sistemski korelat takšni socialni integraciji pa je »non zero sum game«. Znano je npr., da pod določenimi pogoji večja moč lokalnih organov v procesu decentralizacije (ali pa večja moč nevladnih organizacij) ne zmanjšuje, ampak celo povečuje moč centralnih vladnih organov (Caroll in Caroll, 1999).

PRIVATIZACIJA IN KVAZITRG

Temeljna ugotovitev udeležencev 13. sestanka izvedencev OZN za javno administracijo in finance je, da se razvit trg in trdna država dopolnjujeta. Oba sta nujen pogoj za uresničevanje gospodarskega razcveta in socialne pravičnosti (Caiden, 1999). Tržna regulacija je nujen pogoj za vzajemno menjava in medsebojno sodelovanje, država pa je jamstvo za to, da se zagotovi socialna pravičnost. Ne gre za to, da se oblikuje nekakšna postburokratska država, v kateri ni več državne uprave, saj država brez uprave ne more biti učinkovita, pač pa za to, da se opušča na hierarhični racionalnosti utemeljena birokracija in uveljavlja na kvazitrgu delujoča administracija. Klasičen birokratski model uprave je ekskluziven tako do trga kot do civilne družbe, zato je zanj značilna »iracionalna uporaba moči« (Jacoby, 1973). Nasprotno temu pa naj bi bil sodoben administrativni aparat inkluziven; deloval naj bi na kvazitržni podlagi, se pravi na vključevanju javnega sektorja v tekmovalnost in v uporabnike usmerjena razmerja.

Preobrazbo državne uprave iz birokratske v postbirokratsko podpirajo v sodobnih družbah tile štirje trendi (Lynn, 2000):

1. dekoncentracija centralizirane moči v tržno poslovanje,
2. preobrazba hierarhičnih struktur, ki se spreminjajo v participativno upravljanje,
3. nadomeščanje togih birokratskih struktur z vse fleksibilnejšim upravljanjem,
4. omejevanje prevelike regulacije in postopna deregulacija.

Uvajanje tržnih načel regulacije v administrativni aparat ima seveda svoje meje: če jih presežemo, so spremembe za celotno družbo prej škodljive kot koristne. Načelne omejitve skuša Rober (2000) opredeliti s kombinacijo ekonomskih in socialnih meril. Avtor meni, da tržno konkurenco lahko uvajamo v javni sektor vse dotlej, dokler:

- znižujemo stroške in povečujemo kakovost storitev,
- povečujemo preglednost nad dejavnostjo izvajalcev,
- ne zmanjšujemo stopnje zaupanja med izvajalci in uporabniki,
- ohranjamo enak dostop uporabnikov do storitev in
- ne zmanjšujemo odgovornosti izvajalcev do naročnikov storitev.

Kot vidimo, postavlja Rober dokaj stroge omejitve komercializaciji javnega sektorja. Pozitivna stran tako zahtevnih meril je, da se čim bolj zmanjša nevarnost socialno in politično nezaželenih učinkov uvajanja kvazitržne regulacije v javni sektor, negativna pa, da tako stroge omejitve zmanjšujejo ekonomske učinke kvazitržnega reguliranja.

Sellers (2000) meni, da lahko pride do negativnih vzvratnih učinkov tudi v primeru, če je naročnik kljub pogodbenim razmerjem vzpostavil nad izvajalcem prestrog nadzor. V tem primeru se lahko zgodi, da ekonomski učinki koncesijskih pogodb izostanejo. Še več: pogodbeno razmerje med državnim organom kot koncedentom in nevladno organizacijo kot koncesionarjem lahko privede do tega, da se nevladna organizacija birokratizira in postaja vse bolj podobna vladnim. Sellers navaja primer nevladnih centrov za rehabilitacijo odvisnikov, ki so sklenili koncesijske pogodbe z eno od vladnih organizacij (Departement of Correction – DOC). DOC so s koncesijsko pogodbo uveljavili vrsto standardov, ki jih omenjeni centri niso poznali. DOC je izvajal tudi zelo pogost in zelo natančen nadzor nad dejavnostjo centrov in uveljavil vrsto formalnih pravil, ki so omejila samostojnost in s tem izničila vse prednosti zasebne pobude. Zasebni centri so sčasoma postajali vse bolj podobni državnim centrom, le da so porabili več sredstev zaradi dodatnih stroškov, ki so povezani z vzpostavljanjem koncesijskega sistema (razpisi, evalvacija prijav, spremljanje dosežkov in vzpostavljanje rezervnega načrta, s katerim se zagotovi nadomeščanje tistih centrov, ki bi morebiti šli v stečaj).

Sellers (2000) opozarja tudi na nekatere druge težave, ki so se pojavile v ZDA ob uveljavljanju koncesijskih pogodb. Med njimi zaslužijo posebno pozornost tele:

- koncesioniranje je povezano z vrsto dodatnih stroškov, ki jih običajno pri merjenju učinkovitosti ne upoštevamo,
- zaradi nejasne delitve dela med koncesionarjem in koncedentom se pogosto zgodi, da odgovornost za posamezne segmente dejavnosti ni jasno razmejena ali pa je sploh ni,
- vstopanje zasebnih ali prostovoljskih organizacij v koncesijsko razmerje z državo pogosto privede do izgube legitimnosti teh organizacij; to se zlasti dogaja prostovoljnim organizacijam, ki zaradi delnega financiranja svoje dejavnosti zgubljajo vlogo dobrodelnih ali/in neodvisnih subjektov,
- daljše koncesijsko razmerje omogoči posameznim koncesionarjem, da si zgradijo iz javnih sredstev dragoceno infrastrukturo, s katero so na javnih natečajih praktično brez konkurence.

Poleg navedenih slabosti koncesijskih pogodbenih razmerij moramo omeniti še en pogost pojav: še pred javnim razpisom koncesij lahko pride do neformalnih dogovorov med državnimi organi in zasebnimi izvajalskimi organizacijami, tako da so javni razpisi le formalna legalizacija neformalno dogovorjenih aranžmajev. Miller in Simmons menita, da se tako dodeljevanje koncesij sprevrača v nekakšno »elegantno prevaro« (Miller in Simmons, 1998: 526). Nasprotno tej moralni diskvalifikaciji pa vidita Sabatier in Jenkins-Smith (1993) v teh neformalnih omrežjih realno sociološko podlago, ki pravzaprav šele omogoča uspešno sodelovanje med javnim in zasebni sektorjem. Avtorja imenujeta tovrstna socialna omrežja med javnimi in zasebni subjekti (oziroma organizacijami) »model zagovorniške koalicije« (Advocacy Coalition Model – ACM). Za ta koalijski model je značilno, da se oblikuje dokaj postopno v daljšem časovnem obdobju in je prisoten v vseh fazah izvajanja neke politike: v fazi oblikovanja politike, pri njenem izvajanju in tudi med njeno revizijo. ACM je pravzaprav dokaj raznovrstno omrežje, v katero se poleg politikov vključujejo tudi raziskovalci, uradniki, novinarji itd. Zagovorniške koalicije niso trdne organizacije, ampak omrežja, v katerih gre za mešanico osebnih in brezosebnih interferenc, ki spodbujajo k zblizevanju stališč in dejanj med člani tovrstnih koalicij. Ta omrežja so nekakšni usmerjevalci, v katerih se različna stališča in različni interesi javnih in nejavnih subjektov usklajujejo na neformalen način ter tako omogočajo prevlado kooperativnih odnosov nad konfliktnimi. Rezultati zblizevanja se kažejo predvsem v tem, da postajajo državni organi spretnejši nakupovalci javnih storitev (smart buyers), zasebni izvajalci pa spretnejši ponudniki (smart offers), saj jim omrežje omogoča, da anticipirajo zahteve prihodnjih partnerjev.

Zagovorniške koalicije so torej nujen pogoj, da koncesioniranje lahko uspešno poteka, po drugi strani pa tudi priložnost, da se s koncesioniranjem

legalizira korupcija. Če hočemo torej priti do ustreznega delovanja koncesijskih natečajev, moramo usposabljeni menedžerje za regulacijo teh tekmovalnih omrežij, (Sorabji, 2000), ne pa kriminalizirati njihovega obstoja. Pri tem je ključno, da so sredstva iz javnega razpisa dostopna vsem koalicijam pod enakimi pogoji. Merila, ki zagotavljajo enak dostop vsem možnim koncesionarjem, hkrati ščitijo tiste splošne družbene interese, ki jih mora uveljavljati država. Po drugi strani pa so prav enaki pogoji za dostop do javnih sredstev tudi vir nujne »minimalne tekmovalne negotovosti« (Sorabji), ki je sicer lahko s privilegiranim dostopom, diskriminacijo ali korupcijo izničena. Ključno preventivno pravilo proti korupciji je, da donator javnih ali nejavnih sredstev ne more neposredno vplivati na alokacijo teh sredstev, razen kadar gre za individualnega donatorja.

Skratka: tekmovalno omrežje mora zagotoviti ekonomsko učinkovitost, ki je praviloma rezultat tržne tekmovalnosti in politične uspešnosti, ki se meri z uveljavljanjem političnih ciljev. Oboje je mogoče dosežati ob upoštevanju teh petih pravil:

1. da se vsa razpoložljiva sredstva alocirajo na podlagi tekmovalnosti,
2. da, tekmovalna pravila zagotavljajo uveljavljanje splošnih političnih ciljev,
3. da je količina sredstev zadostna za to, da spodbudi tekmovalnost med udeleženci,
4. da je komunikativna in koordinativna infrastruktura dovolj trdna, tako da lahko vzdrži konfliktno sodelovanje udeležencev za dosego skupnih ciljev.
5. da udeleženci zaznavajo tekmovalno omrežje kot sredstvo doseganja skupnih ciljev.

Sorabji meni, da imajo takšna tekmovalna omrežja prednost tako pred klasičnim trgom kot pred hierarhičnim upravljanjem. Ker so inkluzivna, s tem ko zagotavljajo vsem udeležencem enake začetne možnosti, silijo udeležence v iskanje konkurenčnih prednosti z inovacijami in ne z nižjo ceno.

Ker je tekmovalno omrežje usmerjeno v doseg neekonomskih in ekonomskih ciljev, ni zainteresirano za ekskluzivno izločanje udeležencev, ampak za njihovo sodelovanje. Vendar pa to sodelovanje ne sme preprečevati konkurence med sodelujočimi. Zlato pravilo tekmovalnega omrežja je torej v tem, da se izogne maksimiranju negotovosti, ki jo povzroča izločanje konkurentov in da uveljavi načelo manjše negotovosti, ki pa mora biti tolikšna, da spodbuja med udeleženci tekmovalne odnose. Skratka, znotraj omrežja, ki deluje integrativno in kooperativno, je treba ohraniti določeno stopnjo negotovosti, ki deluje tekmovalno.

Takšen dvorezen mehanizem, kot je tekmovalno omrežje, naj bi spremljali tudi dvoumni cilji. Te bi lahko razvrstili v naslednje:

1. Večjo stroškovno učinkovitost je treba doseči ob nezmanjšani kakovosti storitev in z vključevanjem vseh relevantnih izvajalcev.
2. Tržna konkurenca mora biti toliko močna, da razkraja na hierarhijah temelječe monopole, hkrati pa ohranja odgovornost izvajalcev do širše družbe.
3. Uveljaviti je treba večjo individualizacijo storitev, ki pa zaradi diverzifikacije ne bo ogrozila socialne solidarnosti.

Sorjabi je tudi na praktičnem primeru pokazal, kakšni so učinki klasične tržne konkurence in učinki tekmovalnega omrežja, in sicer na dveh primerih trženja storitev, ki so namenjene skrbi za ostarele. V obeh primerih gre za londonski okrožji. V enem od njih so se držali načela zmerne tekmovalne negotovosti in dosegli to, da so ob zmernem znižanju stroškov dosegli višjo kakovost storitev. V tem primeru se je javni sektor izkazal za boljšega od zasebnega. V drugem okrožju pa so tekmovalnost usmerili predvsem v zniževanje stroškov: dosegli so omejevanje sredstev na račun kakovosti storitev ter marginalizacijo javnega sektorja, kar pomeni, da se je v tem primeru zasebni sektor izkazal za boljšega kot javni.

Iz zgornjih dveh primerov je razvidno, da igrajo odločilno vlogo pri koncesijskih pogodbah prav izhodiščna merila. Z njimi se določa politika, ki jo s koncesijskimi pogodbami lahko le bolj ali manj učinkovito in bolj ali manj uspešno uresničujemo. Na to opozarja tudi Linda McGuire (2000), ki proučuje predvsem vsebino in funkcijo storitvenih programov (Service Charters). Zelo pomembna novost pri oblikovanju teh programov je, da ne opredeljujejo kratkoročnih in dolgoročnih ciljev, ampak standarde storitev. To omogoča evalvacijo storitev tako s strani vladnih organov kot tudi neposrednih uporabnikov.

Takšna preusmeritev k oblikovanju »storitvenih listin« se uveljavlja tudi v ZDA. Predsednik Clinton je npr. od vseh vladnih agencij zahteval izdelavo standardov za storitve, namenjene uporabnikom (Customer Service Plan). Omenjeni načrti morajo vsebovati:

1. zmanjševanje obsega služb, ki zagotavljajo storitve,
2. načrt varčevanja s sredstvi,
3. standarde kakovosti storitev in
4. ovrednotenje storitev s strani uporabnikov (American customer satisfaction index).

Gre torej za načrte, v katerih morajo biti določeni tako ekonomski kot tudi sociopolitični standardi za posamezno področno agencijo.

Tudi Tony Blair je od svojega predhodnika prevzel idejo o listinah storitev (Service Charters), ki zagotavljajo državljanom določene standarde storitev,

poleg tega pa je prenesel težišče z ekonomskih standardov na partnerstvo med državo in državljani. Celotni program za javni sektor se imenuje »Boljše vladanje«, ki ga povsem konkretno opredeljujejo naslednja načela:

- partnerstvo med državo in državljani,
- odgovornost do uporabnikov,
- dostopnost uporabnikov do storitev,
- učinkovita uporaba sredstev,
- korektnost do uporabnikov,
- inovativnost,

Očitno je, da so zgornja načela opredeljena tako, da omogočajo uporabnikom povsem nedvoumno evalvacijo vsakodnevne storitvene dejavnosti. S tem se krepi tudi njihov »voice«, se pravi kritični feedback, ki je namenjen vladnim organom in izvajalskim organizacijam. Poleg tega pa so v reguliranje storitvenih dejavnosti vključene tudi občasne evalvacije uporabnikov, ki so sestavni del poročil o delu teh služb (performance reports).

Za zdaj je še vedno največji problem evalvacija kakovosti storitev, ki je pri tržni regulaciji zgolj funkcija uporabnikov, pri kvazitržnem urejanju pa tudi skrb izvajalcev in financerjev javnih služb. Linda McGuire (2000) skuša omejneno težavo reševati tako, da razločuje tri vrste kakovosti storitev: kakovost vhodnih elementov, kakovost ponujenih storitev in kakovost končnih učinkov teh storitev. Z drugimi besedami: gre za tehnično kakovost, ki meri, kaj je bilo ponudeno, za postopkovno kakovost, ki meri, kako je bila storitev opravljena, in za izvedbeno kakovost, ki meri učinke teh storitev na uporabnikih. Eden od kazalcev te poslednje je stopnja lojalnosti uporabnikov ali tako imenovana retencijska stopnja, ki pove, kolikšna je »lojalnost« uporabnikov do določenih izvajalcev.

Ampak če je lojalnost uporabnikov lahko skupni kazalec za javni in zasebni sektor, to ne velja za »exit« in »voice«. Za zasebni sektor, ki ga urejata predvsem trg in posledično kupna moč potrošnikov, je ustrezen kazalec za kakovost storitev »exit«, se pravi možnost zamenjave izvajalca, tudi če gre pri tem za višjo ceno storitev, medtem ko je za kakovost storitev v javnem sektorju kazalec »voice«, se pravi kritika uporabnikov oziroma moč demokratične »glasnosti«. Javni sektor namreč konkurira na javnih natečajih za finančna sredstva, zasebni sektor pa konkurira predvsem za to, kdo bo pritegnil več kupcev.

Ker je »voice« pomemben kazalec kakovosti storitev in tudi pomemben urejevalec le-te v javnih službah, mora država poskrbeti za popoln sveženj instrumentov, ki zagotavljajo zadostno moč »glasnosti« oziroma »voice« uporabnikov. Avstralska vlada je šla do zdaj najdlje z vgrajevanjem naslednjih instrumentov »glasnosti« v javni sektor:

- opredelila je standarde kakovosti storitev;
- uvedla je posvetovalne mehanizme, v katere se lahko vključujejo vsi udeleženci;
- poskrbela je za zadostno obveščenost državljanov in uporabnikov;
- vzpostavila je mehanizme za obravnavanje pritožb in spreminjevalnih predlogov;
- razvila je sistem nagrad za kakovost storitev.

Iz zgornjega svežnja instrumentov je razvidno, da je z njimi zagotovljen dovolj učinkovit regulator, ki bi mu lahko rekli moč javnosti, s tem pa je zagotovljeno tudi to, da je »voice« postal v javnem sektorju dovolj učinkovito nadomestilo za tržno regulacijo, ki je sicer značilna za zasebni sektor.

UPRAVLJANJE OMREŽIJ

Medtem ko nas je v prejšnjem poglavju zanimalo omrežje predvsem kot sredstvo upravljanja, nas v tem poglavju zanima predvsem upravljanje samih omrežij. Omrežja torej ne bomo obravnavali kot sredstvo za izvajanje določene politike, ampak kot socialno tvorbo, ki jo lahko oblikujemo in vzdržujemo pod določenimi pogoji.

Klijn in Koppejan (2000) menita, da je učinkovitost omrežij zagotovljena tedaj, ko so izpolnjeni ti pogoji:

1. vzajemna soodvisnost akterjev, ki so vključeni v omrežje: pri tem gre za dvoje, za to, da takšna soodvisnost med akterji dejansko obstaja, in za to, da se je akterji tudi zavedajo; *brez takšne funkcionalne soodvisnosti je sodelovanje med akterji nepotreben strošek*;
2. usmerjanje parcialnih interesov v skupne cilje;
3. ravnovesje med stroški in učinki mrežnega delovanja;
4. zmanjševanje in kolektivizacija tveganj;
5. uspešno razreševanje konfliktov;
6. možnost uveljavljanja veta na podlagi nenadomestljivih virov;
7. enakovredna vključenost vseh akterjev v omrežje;
8. pravila, ki vnaprej določajo postopke usklajevanja predlogov pri odločanju.

Omrežij torej nima smisla oblikovati in vzdrževati, če niso izpolnjeni vsi pogoji, navedeni zgoraj. Nekateri od teh so lahko izpolnjeni še pred nastankom omrežij, druge pa mora vzpostaviti in vzdrževati menedžment. Menedžment, ki upravlja omrežje, ni odgovoren za vsebino, program oziroma za politiko, ki se izvaja skozi omrežje, je pa odgovoren za vzdrževanje in za učinkovito uporabo omrežja. Sibeon (2000) meni, da je za vzdrževanje omrežja dovolj, če menedžment poskrbi za:

- a. spodbujanje interakcij med akterji;
- b. odstranjevanje blokad, ki se v interakciji med udeleženci morebiti pojavijo;
- c. posredovanje, če se med akterji pojavijo spori.

Upravljanje z omrežjem je torej tehnični servis in ne avtoritativno vodenje. Gre za usklajevanje, ki ga lahko opravlja vlada kot ustanovitelj ali pa katera koli s koncesijo pooblaščen organizacija.

Največja privlačnost pri vključevanju v omrežje je enakopravno sodelovanje, zagotovljeno z vetom. Udeleženci so zelo zainteresirani za enakovredno in soodvisno sodelovanje, ker vodi h konvergiranju ciljev. Omenjena načela naj bi zagotovila soglasno odločanje in »win-win« razmerja med akterji, ki so vključeni v omrežje. Prav ta konsenzualno-kooperativna razmerja med akterji tudi izključujejo možnost, da bi vlada oziroma njeni organi kot akterji v omrežjih lahko imeli prevladujočo vlogo. V tem je prednost in hkrati problem.

Problem je v tem, da je zaradi veta, ki ga lahko uveljavlja vsak udeleženec, ogrožena prevladujoča vloga vladnega organa kot nosilca splošnega ali javnega interesa. Zastavlja se vprašanje, ali se v takšna omrežja sploh smejo vključevati tudi vladni organi. Klijn in Koppenjan (2000) pri svojem odgovoru na to vprašanje izhajata iz agnosticnega stališča. Po njunem mnenju splošni interes ni nekaj, kar je vnaprej določeno, zato ga ni mogoče substancialno opredeliti, ampak le postopkovno zagotoviti tako, da se dosledno upoštevajo merila pravičnosti in vzajemnosti. Avtorja ti dve načeli operacionalno razčlenjujeta z naslednjimi merili:

1. s sorazmerno zastopanostjo akterjev pri odločanju;
2. z odprtostjo do potencialno pomembnih informacij in akterjev;
3. s pravičnostjo pri ponderiranju parcialnih interesov;
4. s korektnostjo pri obravnavanju posameznega akterja in
5. z zanesljivostjo pri ugotavljanju in presojanju razmer.

Avtorja namreč menita, da se s pomočjo teh meril lahko postopno izkristalizira, kaj je splošni ali javni interes, namesto da bi ga skušali apriori opredeliti. Gre torej za procesno in ne za projektno opredelitev.

Scalzo se podrobneje ukvarja s procesnim menedžmentom, saj meni, da je mogoče omrežje uspešno uporabiti le, če se v njem uveljavlja procesni in ne projektni menedžment (Scalzo, 2000). Razlika med tema dvema je očitna z več vidikov. Projektni menedžment določi cilje in rezultate projekta že v izhodišču, procesni menedžment pa v izhodišču ne izhaja iz izoblikovanih ciljev, ampak iz bolj ali manj strukturirane situacije. Projektni menedžment se zaradi tega ukvarja le z zmanjševanjem negotovosti, ki se pojavi pri uresničevanju ciljev in izvira iz nezadostnih informacij, procesni menedžment pa se

ukvarja z ambiguitetno situacijo, ki je posledica različnih ali celo nasprotujočih si interesov med udeleženci.

Procesni menedžment torej na začetku ne izhaja iz fiksnega projekta, ampak iz orisa nejasne situacije. Hierarhija ciljev se oblikuje postopno z medsebojnim soočanjem med akterji. Sodelovanje akterjev znotraj skupnega omrežja je ključni pogoj, da se cilji sploh lahko izkristalizirajo. In obratno: prav zaradi potrebe po procesnem menedžmentu je sodelovanje znotraj omrežja nepogrešljivo.

Vzajemna pogojenost med omrežjem kot strukturo in procesnim menedžmentom kot metodo delovanja je razvidna tudi iz spodnje tabele, ki povzema razlike med projektnim in procesnim menedžmentom:

TABELA 7: Lastnosti projektnega in procesnega menedžmenta

PROJEKTI MENEDŽMENT	PROCESNI MENEDŽMENT
Osredotočenost na vsebino projekta.	Osredotočenost na udeležence oziroma akterje (stakeholders).
Jasni cilji in dober načrt.	Cilji in načrt so rezultat postopnega usklajevalnega procesa.
Komuniciranje z udeleženci (stakeholders), potem ko so bile glavne odločitve že sprejete.	Komuniciranje je odprt pogajalni proces, odločitve pa so njegov produkt.
Osredotočenost na uresničitev projekta.	Osredotočenost na razmerja »win-win«.

Projektni menedžment je mogoč brez omrežja, procesni menedžment pa se brez omrežja lahko razkroji v povsem kaotično delovanje. V prvem primeru je omrežje odveč, v drugem pa je nepogrešljivo.

Noordgraf (2000) prihaja do podobnih ugotovitev, vendar pri tem ne izhaja iz celovitih ali celo protislovnih interesov udeležencev, ampak iz kognitivne kompleksnosti vprašanj, ki jih je treba reševati. Vprašanja, ki jih je treba reševati, so praviloma interdisciplinarna, zato jih lahko rešujejo le različni strokovnjaki, ki so vključeni v ohlapno povezane sisteme (loosely coupled systems). Samo v takšnih omrežjih, ki po eni strani omogočajo dovolj veliko samostojnost in ustvarjalnost posameznim udeležencem, po drugi strani pa jim z omrežjem zagotavljajo nenehno usklajevanje, je mogoče pričakovati holistične rešitve. Nasprotno pa velja za tako imenovane racionalne hierarhične organizacije: te se zatekajo k omejevanju kompleksnosti, k odpravljanju negotovosti in končno k uveljavljanju vsem znane »omejene racionalnosti« (bounded rationality). Skratka: postmoderni menedžment skuša kompleksnost absorbirati v ohlapno povezano omrežje udeležencev, klasični menedžment pa skuša kompleksnost omejiti tako, da izloči »šum« oziroma nered iz trdno povezanega sistema udeležencev.

Na razlike med tema dvema sistemoma opozarja Noordegraaf z naslednjo tabelo:

TABELA 8: Razlike med tesno in ohlapno povezanimi sistemi

TESNO POVEZAN SISTEM	OHLAPNO POVEZAN SISTEM
Vloge in interesi so pogodbeno določeni.	Pogodbe nimajo glavne vloge.
Rezultati so načrtovani in nadzorovani.	Dogovori so dokaj fleksibilni.
Prevladujejo racionalne sodbe.	Prevladujejo retrospektivna stališča.
Odločanje temelji na omejeni racionalnosti.	Razlaga dejstev je ločena od ovrednotenja.

Tesno povezan sistem zahteva kategorično sklepanje, ohlapno povezan sistem pa se zadovoljuje s hipotetičnimi sugestijami. Prvi je bližje planiranju, drugi strategiji. Najpomembnejša posledica omenjene razlike je ločevanje med razlago dejstev ali rezultatov in njihovim ovrednotenjem, kar omogoča zelo prožno in ozaveščeno socialno urejanje.

Na koncu želimo opozoriti tudi na dilemo, ki jo Michael Hill (2000) zastavlja v zvezi z globalno ureditvijo odnosov med zvezno vlado v Washingtonu in zveznimi državami. Avtor ugotavlja, da povzroča decentralizacija pri uresničevanju zveznih politik velike razlike med posameznimi državami, tako da je na koncu težko govoriti o enotni politiki v javnem sektorju. Avtor meni, da bi bilo boljše, če bi se namesto decentralizacije povečala demokratična participacija na zvezni ravni. Ta alternativa nas na prvi pogled vrača k tradicionalnemu modelu »demokratskega centralizma«, ki zaradi notranjih protislovij nikoli ni postal del realne participacije, ampak se je praviloma razkrojil bodisi v lokalno anarhijo ali pa zožil v centralizirano hierarhijo. Prvi je posledica razkroja hierarhičnega sistema v brezvladje, drugi pa je posledica tega, da je bila demokratična udeležba ritualizirana zaradi hierarhične strukture moči. Zdi pa se, da je takšen sistem demokratičnega centralizma mogoč v omrežjih, in sicer prav zaradi tega, ker so omrežja po definiciji ne-hierarhični sistemi.

QUANGOKRATIZACIJA JAVNEGA SEKTORJA

Quangos so polavtonomne nevladne organizacije (Quasi autonomous nongovernmental organization), za katere Sandra Van Thiel (2000) meni, da bodo v tem stoletju vse bolj pogosto nadomeščale birokratske organizacije. Če je bila birokratizacija javnega sektorja glavna značilnost 20. stoletja, bo quangokratizacija v 21. stoletju prevladujoča značilnost javnega sektorja.

Quangos so po obliki, statusu in vlogi zelo različne. Mednje uvrščamo pogodbene agencije, javne regulativne organe zunaj državnih resorjev, prostovoljske človekoljubne organizacije, državna podjetja itd. Njihova skupna značilnost je ta, da so to hibridne organizacije, ki imajo lastnosti javnih kot tudi zasebnih organizacij. Viri financiranja so lahko kombinirani – iz prora-

čuna, koncesijske pogodbe in neposredno s trga. Kombiniran je lahko lastniški status (delničarji so lahko javni in/ali zasebni subjekti); kombinirano je lahko tudi upravljanje teh hibridnih organizacij (zlasti ko gre za sestavo nadzornih organov). Kombinirano je lahko tudi okolje, saj je njihova dejavnost pogosto pod nadzorom državne ali/in tržne regulacije.

Hitro širjenje teh hibridnih organizacij je spodbudilo predvsem spoznanje politikov, da se z ustanavljanjem quangos-ov ohranja moč političnih centrov (s proračunskim, koncesijskim ali kombiniranim financiranjem) in hkrati prenaša odgovornost s političnih teles na avtonomne oziroma kvaziavtonomne organizacije.

Quangokratizacija bo v ne tako daljni prihodnosti zelo verjetno spremenila celotno strukturo javnega sektorja. Pogodbeno prenašanje večine državnih in upravnih funkcij na quangos bo državo postopoma spremenilo v zelo vitko institucijo, ki bo pogodbeno povezana z raznovrstnimi hibridnimi organizacijami. Na ta način se bodo vertikalni hierarhični odnosi preoblikovali v bolj ali manj horizontalna omrežja. V jedru teh omrežij bo država, ki bo oblikovala politike, medtem ko bo uresničevanje teh politik prepustila množici polavtonomnih hibridnih organizacij, delujočih na obrobju javnega sektorja (Koch, 2000).

Quangokratizacija bo postopoma spreminjala razmerja med organizacijami in političnimi centri, in sicer tako da:

- se bodo prevladujoča enostranska neposredna razmerja, za katera je značilna paternalistična prisila, preoblikovala v
- enostranska posredna razmerja, za katera so značilna obveščanje, motiviranje in interveniranje, pozneje pa v
- večstranska neposredna razmerja, za katera so značilna pogajanja, dogovarjanje in sodelovanje, dokler ne bodo končno prevladala
- večstranska posredna razmerja med državo in quangosi, za katera so značilni: posvetovanje, pomoč in udeležba (Joldersma, 2000).

Dosedanje izkušnje kažejo, da privatizacija v ožjem pomenu te besede (se pravi privatizacija sredstev) ni tako pomembna, kot je pomembna *privatizacija upravljanja*. Z drugimi besedami: privatizacija sredstev je za zgoraj opisano preobrazbo javnega sektorja manj pomembna kot privatizacija strokovne in poslovne dejavnosti. Prav tako postaja vse bolj očitno, da je za quangos pomembnejše konkurenčno okolje kot pa to, ali so sredstva, s katerimi razpolagajo, v njihovi lasti. Zdi se, da vsaj v ZDA najbolj delujejo tiste quangos, v katerih so sredstva sicer državna, upravljanje pa je privatizirano, se pravi, da menedžment svobodno razpolaga s sredstvi, najema posojila in samostojno nastopa na trgu storitev. Menedžment v teh quangos ni več podrejen hierarhičnem nadzoru, ampak nadzornim odborom, v katerih so predstavniki države, lokalne uprave in uporabnikov storitev (Leawitt, 2000).

Glavni razlog za to, da poteka quangkokratizacija javnega sektorja v večini držav še vedno dokaj počasi, je v dvojni naravi teh hibridnih organizacij, ki so po eni strani dokaj prožne in inovativne, po drugi pa tudi dokaj nepredvidljive in tvegane. Nekaj izrazito pozitivnih, inovativnih lastnosti hibridnih organizacij navajamo v spodnji tabeli:

TABELA 9: Pozitivne lastnosti quangos-sov

INOVACIJE	PREDNOSTI
Postopno spopadanje s konkurenco.	Nekdanja monopolna javna podjetja oziroma zavodi se postopoma usposabljaajo za konkurenco z domačimi in tujimi tekmeci.
Širjenje kroga uporabnikov.	Gre za širjenje kroga uporabnikov bodisi s širjenjem mreže ali z novimi storitvami.
Razvoj novih komercialnih storitev.	Organizacije razvijajo novo znanje in zvišujejo vrednost delnic.
Razvoj infrastrukturnih omrežij.	Organizacije vlagajo v materialno ali nematerialno infrastrukturo in s tem izboljšujejo ponudbo storitev.
Pritegovanje novih javnih in zasebnih delničarjev.	Vlaganje javnih in zasebnih delničarjev zmanjšuje stroške javnega sektorja in povečuje varnost naložb zasebnega sektorja.

Z zgornjo tabelo sevada nismo izčrpali vseh možnih pozitivnih lastnosti, smo pa nakazali, kako številne in različne priložnosti se odpirajo hibridnim organizacijam s tem, ko kombinirajo javne in zasebne vire, ter s tem, ko vzpostavljajo kooperativne vezi med obema sektorjema.

Nevarnosti hibridnih organizacij izvirajo iz njihove dvojne narave in s tem posledično iz možnosti, da privatni sektor kolonizira javnega ali obratno. Najbolj nepredvidljivo je tržno vedenje hibridnih organizacij. Hibridne organizacije se namreč uvajajo predvsem zato, da bi bil javni sektor tržno reguliran, po drugi strani pa se s hibridnimi organizacijami skušajo omejiti negativni vplivi, ki spremljajo tržno reguliranje, zlasti če zasebne organizacije opravljajo javno službo.

Poleg tega je vrsta vprašanj povezana z dediščino javnih podjetij ali zavodov, ki se privatizirajo. Javni zavodi, ki se privatizirajo, ohranijo tudi potem, ko preidejo na trg, vrsto podedovanih monopolnih prednosti. Izgube, ki morebiti nastajajo pri novih storitvah, se pokrivajo z ekstra dobičkom, ki izvira iz podedovanega monopola. Če uvajajo nove storitve, pogosto uporabljajo prednosti, ki izvirajo iz stare infrastrukture, ki so jo zgradili na podlagi javnih virov. Še več: če hibridna organizacija podeduje popolno fizično omrežje, ga lahko uporabi kot naravni monopol in z njim omejuje ali pa pogojuje dostop konkurentov do tega omrežja.

Heuvelhof (2000) meni, da tovrstnih protislovij, ki se pojavljajo pri privatizaciji, ni mogoče izključiti, jih je pa mogoče omejiti. V zvezi s tem priporoča tele ukrepe:

- pri hibridnih organizacijah, ki se privatizirajo in postopno spopadajo s konkurenco, je treba uveljavljati jasno in dosledno razlikovanje med tistimi nalogami, ki spadajo v javno službo, in tistimi, ki spadajo v tržno dejavnost;
- hibridnim organizacijam, ki razvijajo diverzificirano dejavnost, je treba zagotoviti enako oziroma enakopravno obravnavo zasebnih in javnih storitev;
- pri organizacijah, ki razpolagajo s fizičnim omrežjem, je treba določiti natančna pravila, po katerih poslujejo.

Poleg teh vprašanj, ki zadevajo predvsem razmerja med hibridnimi organizacijami in njihovim okoljem, se s privatizacijo odpirajo tudi vprašanja interne delitve in organizacije dela, ki so povezana predvsem s potrebo po večji odzivnosti teh storitvenih organizacij na potrebe uporabnikov. Odgovori na ta vprašanja se iščejo predvsem v:

- bolj različnih pristopih uporabnikov do storitev,
- manj birokratskem in »papirnatem« delovanju izvajalcev,
- v diverzifikaciji sredstev, s katerimi je mogoče zadovoljiti potrebe uporabnikov in
- v uvajanju tako imenovane produktne oziroma storitvene delitve dela, pri čemer se zdi, da je zlasti uspešno združevanje storitev okoli tako imenovanih življenjskih dogodkov (Koch, 2000), s čimer se misli na take dogodke, kot so rojstvo, smrt, poroka itd.

Omenjene novosti naj bi prispevale k dvema izboljšavama hkrati: k večji učinkovitosti storitvene dejavnosti in k njeni večji odzivnosti na potrebe uporabnikov.

VIRI

- Caiden, G. E. (1999), *What Lies Ahead for the Administrative State?*; v Henderson, K. H. & O. P. Dwivedi, *Governance*, New York, St Martin Press.
- Caroll, B. W. & Caroll, T. (1999), *Civic Networks, Legitimacy and the Policy Process*, *An International Journal of Policy and Administration*, vol. 12, no. 1;1–28.
- Donahue, John (1989), *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, New York, Basic Books.
- Esselbrugge, M. (2000), *A process orientation on Public – Private Partnership*; prispevek, predstavljen na IRSPM IV*.
- Heuelhof, E. F. (2000), *Management measures for hybrid organizations in the Dutch utility sectors*, prispevek, predstavljen na IRSPM IV.

* IRSPM IV = IV. International Research Symposium on Public Management, Rotterdam

- Hill, Michael & P. Hupe (2000), *Implementation Research and the Fallacy of the Wrong Leyer*, prispevek, predstavljen na IRSPM IV.
- Jacoby, Henry (1973), *The Bureaucratization of the World*, Berkeley, Univ. of California Press.
- Joldersma, Cisca & Vijco, Winter, (2000), *Strategic Management in hybrid organizations*, prispevek, predstavljen na IRSPM IV.
- Kettl, D. E. (2000), *The Global Public Management Revolution; A Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institutions Press, Washington D.C.
- Klijn, Erik – Hans & J. F. M. Koppejan (2000), *Public Management and Policy Networks*, *Public Management*, vol 2, no. 2; 135–158.
- Koch, Rainer (2000), *New organizational formats in context of NPM – applications*, prispevek, predstavljen na IRSPM IV.
- Kooiman, J. (1993), *Modern Governance* (ed.) Sage, London.
- Kooiman, J. (2000), *Self-governance as a Model of Societal Governance*, *Public Management*, vol. 2, no. 3; 359–377.
- Leawitt, W. M. & P. T. Dunning & M. L. Vannostrand, (2000), *The public authority in state government*, prispevek, predstavljen na IRSPM IV.
- Lynn, L. E. (2000), *Globalization and administrative reform*, prispevek, predstavljen na IRSPM IV.
- McGure, L., (2000), *Service Charters*, prispevek, predstavljen na IRSPM IV.
- Miller, Hugh & Simmons, James, (1998), *The Irony of Privatization*, *Administration & Society*, vol. 30, no. 5; 513–532.
- OECD (1997), *Performance Pay Schemes for Public Sector Managers*.
- OECD (2000), *Analitical Databank*.
- Rober, Manfred (2000), *Competition: How Far Can You Go? Public Management*, vol. 2 no. 3; 311–336.
- Sabatier, Paul & Jenkins – Smith, Hank (1993), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press.
- Scalzo Richard, (2000), *Keep out! policy in progress*, prispevek predstavljen na IRSPM IV.
- Sellers, Martin (2000), *Publicization: Government pressure on private companies causes them to become more government-like*, prispevek, predstavljen na IRSPM IV.
- Sibeon, Roger (1997), *Contemporary Sociology and Policy Analysis; The New Sociology of Public Policy*, London, Kogan & Tudor.
- Sibeon, Roger (2000), *Governance and the Policy Process in Contemporary Europe*, *Public Management*, vol. 2, no. 3; 289–310.
- Sorabji, Dick, (2000), *Network government; moving beyond the NPM debate*, prispevek, predstavljen na IRSPM IV.
- Teubner, G. (1993), *Law and Auto-poietic System*, Oxford, Blackwell.
- Van Thiel, Sandra (2000), *Causes of quangocratization*, prispevek, predstavljen na IRSPM IV.

VII.

QUANGO: KATALIZATOR ALI TRAMSMISIJA

DRŽAVA KOT POGLAVITNA RAZVOJNA OVIRA

Iz zbornika *The World Competitiveness Yearbook* za leto 1999 (IMD, 2000) je razvidno, da je za Slovenijo značilna zelo velika razvojna neskladnost. Slovenija se uvršča med 47 držav, ki so vključene v primerjavo, najpogosteje v drugo tretjino rang lestvic. To pa ne velja za kazalce državne regulacije, saj se v tem pogledu znajde čisto na dnu vseh 47 držav. Omenjeni zbornik za leto 2000 prav tako opozarja na zelo nizko učinkovitost države, saj zavzema le ta 44. mesto, medtem ko zavzema slovensko gospodarstvo 37. mesto. Ob tem je treba posebej opozoriti, da je gospodarska učinkovitost zdrsnila v enem letu s 24. na 37. mesto.

Povsem nedvoumno je torej, da je neakovostna državna regulacija v Sloveniji glavna razvojna ovira, zato lahko pričakujemo, da bo v prihodnjih letih zavrla tudi razvoj na gospodarskem, tehnološkem in socialnem področju. Nizka kompetitivna vrednost oziroma nizka kakovost državnega urejanja je prav gotovo posledica njene mladosti, hkrati pa tudi splošnejša razvojna značilnost držav na prehodu. Pred desetletji je bila značilna tudi za vzhodnoazijske tigre, ko je hiter gospodarski razvoj trčil ob ovire tradicionalne paternalistične državne uprave.

Še več, govorimo lahko tudi o globalnem zaostajanju inovativnega menedžmenta v javnem sektorju: medtem ko je zasebni sektor doživljal nenehno upravljavsko evolucijo, je javni sektor vse 20. stoletje ohranjal toge birokratske modele upravljanja (Drucker, 1985).

PODJETIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE

Če hoče javni sektor bolj slediti razvojnim trendom nejavnega sektorja, si mora pač sposoditi oblike in metode upravljanja, ki so se v zadnjem stoletju razvijale v zasebnem sektorju. To pomeni, da mora na nekaterih področjih opuščati birokratske modele in uvajati podjetniške modele. Ne sme se izčrpavati izključno s tako imenovano »racionalizacijo« upravljanja, ampak si mora bolj prizadevati za odkrivanje novih priložnosti. Racionalizacija upravljanja v smislu nenehnega vsesplošnega omejevanja stroškov namreč ne more niti približno toliko prispevati k večji učinkovitosti in uspešnosti državnega upravljanja kot podjetizacija, ki je razumljena kot »inovativni menedžment« (Drucker, 1990). Podjetizacija države je ključno razvojno vprašanje,

saj je očitno, da razvojna moč skandinavskih držav prav nič ne zaostaja za vzhodnoazijskimi tigri, čeprav prve porabijo čez polovico BDP, druge pa le eno tretjino. Težava torej *ni v količini sredstev*, ki jih porabi država, ampak v *njihovi kakovostni porabi*.

Podjetizacija državne uprave danes ni več tvegano eksperimentiranje, saj se Slovenija lahko marsičesa nauči iz desetletnega izkustva, ki se je kopicilo ob uvajanju novega javnega menedžmenta (NJM) v anglosaksonske in skandinavske države. Najpomembnejši proces, ki poteka ob uvajanju NJM, je privatizacija, vendar se pri tem ne misli le na privatizacijo državnih ali javnih sredstev, ampak tudi (in v zadnjem času predvsem!) na privatizacijo kot »menjavo enega aranžmaja, za katerega je značilna visoka udeležba države, z drugim z manjšo udeležbo države« (Savas, 2000: 107). Gre torej za razdržavljanje družbene regulacije z uvajanjem številnih novih aranžmajev, v katerih ima večjo vlogo civilna družba. Med tovrstne aranžmaje uvršča Savas predvsem koncesijske pogodbe med javnim in zasebnim sektorjem, franšize, vavčerje, nakupe storitev, prodajo sredstev, financiranje prostovoljnih organizacij in financiranje samoprodukcije storitev.

Nekateri aranžmaji so primernejši za individualne, drugi pa za kolektivne storitve. Tako so na primer za kolektivne storitve primernejše koncesije in pogodbe s prostovoljnimi organizacijami, za individualne storitve pa vavčerji in tržna regulacija. Pri tem je treba poudariti, da se neracionalnost javnega sektorja kaže predvsem v vse večjem deležu sredstev, ki je namenjen zadovoljevanju individualnih storitev, in vse manjšem deležu sredstev za zadovoljevanje kolektivnih storitev. Tako je šlo npr. v ZDA ob koncu devetdesetih let kar 57 % vseh federalnih sredstev za zadovoljevanje *individualnih* storitev, trideset let prej pa le 27 % vseh federalnih sredstev. Privatizacija na področju individualnih storitev je torej več kot primerna ne glede na to, kakšni aranžmaji se bodo pri tem uveljavili. Poleg tega s privatizacijo na področju individualnih storitev odpravljamo enega od glavnih vzrokov za krizo sodobne države blaginje.

Če je prvo polovico 20. stoletja zaznamovala rast javnega sektorja na račun zasebnega in če je konec tega stoletja potekal v obratni smeri – v znamenju privatizacije javnega sektorja, se na začetku novega, 21. stoletja bolj ali manj spontano in neopazno uveljavlja nov upravljavski vzorec, ki bi ga lahko označili kot sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem.

Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem je dvosmeren proces, ki poteka tako, da se izločajo nekatere dejavnosti iz javnega v zasebni sektor in uvajajo nekatere menedžerske metode v javni sektor. Obojestransko korigiranje pospešuje zблиževanje teh dveh sektorjev, to pa olajšuje njuno medsebojno sodelovanje in s tem omogoča sinergijske učinke.

Prav tako pa lahko zблиževanje med javnim in zasebnim sektorjem povzroča tudi zelo velike negativne posledice, bodisi s tem, da en sektor kolonizira drugega, bodisi da zaradi zabrisanih mej med sektorjema nastaja hotena ali nehotena korupcija. Koiiman je omenjene dvosmerne procese označil z neo-institucionalizmom in s sociopolitičnim upravljanjem (Koiiman, 1993). V prvem primeru gre za to, da se hkrati z uvajanjem menedžerskih metod iz zasebnega sektorja vnaša v javni sektor tudi soupravljanje predstavnikov civilne družbe, v drugem primeru pa za to, da se z izločanjem storitvenih dejavnosti širi tudi državni nadzor na pridobitne, nepridobitne in prostovoljske organizacije, če te opravljajo vlogo javnih služb.

Neravnotežje med tema dvema procesoma ima lahko zelo velike posledice bodisi v smeri prevlade javnega sektorja med zasebnim sektorjem ali pa obratno. Če prevlada neokonstitucionalizem, se lahko zgodi, da se prek predstavnikov civilne družbe v svetih javnih teles ali državnih organov uveljavljajo delni interesi na račun javnega interesa, ki ga sicer mora ščititi in uveljavljati država. Če pa prevlada novi model socialnopolitičnega upravljanja, se lahko zgodi, da se nadzor države začne širiti nad civilno družbo.

Pod določenimi kulturnozgodovinskimi okoliščinami se lahko obe možnosti pojavljata v obeh primerih, zato lahko naši hipotezi posplošimo, tako da rečemo: če v teh procesih prevlada državna ali javna uprava nad civilno družbo, pride do politizacije civilne družbe, če pa prevlada civilna družba, lahko korporativizem (in distributivne koalicije, ki stojijo za njim) postavi pod vprašaj obstoj javnega interesa, brez katerega nista mogoči niti minimalna socialna integriteta niti politična legitimitetnost države.

VLOGA QUANGOSOV KOT KATALIZATORJEV

Omenjene nezaželene posledice zблиževanja in sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem naj bi omejil razvoj omrežij kvaziavtonomnih nevladnih organizacij (quangos). Najpogostejše oblike quangosov so fundacije, agencije, ustanove in drugi nevladni javni regulativni organi. Quangosi naj bi zagotavljali ločevanje med javnimi in zasebnimi organi in organizacijami in tako preprečevali, da bi javni sektor nenadzorovano koloniziral zasebni sektor ali pa, obratno, zasebni sektor koloniziral javnega. S tem naj bi omejevali možnost klientelizma, korupcije in korporativizacije. Poleg tega naj bi quangosi zagotavljali tudi pregledno in odgovorno sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem ter s tem odigrali vlogo katalizatorjev, ne transmisij.

V socialnih sistemih imajo katalizatorji drugačno vlogo kot v bioloških: niso samo pospeševalci ali zaviralci procesov, ampak tudi njihovi kvalitativni preoblikovalci (Bertalanfy, 1968). Tako naj bi se prek quangosov krepila glas

(»voice«) uporabnikov javnih storitev in odzivnost javnih organov nanje. Po drugi strani naj bi quangosi preprečevali personalne vezi med darovalci sredstev, izvajalci storitev in uporabniki ter s tem zmanjševali možnost korupcijskih odnosov med njimi.

Poleg teh funkcij, ki vzdržujejo socialno higieno, naj bi quangosi odigrali tudi zelo pomembno produktivno in povezovalno vlogo. Omogočili naj bi:

- večjo absorpcijo socialnega in intelektualnega kapitala civilne družbe v javno upravo;
- kooptacijo konkurentov v skupno omrežje in s tem razvoj kooperativno-kompetitivne narave sistema, ki je pogosto označena s kvazitrgom;
- ustrezen razvoj infrastrukture na področju posameznega quangosa;
- mehak prehod iz javnih monopolov v konkurenčna tržna razmerja;
- prenos odgovornosti iz javnega v zasebni sektor in
- sofinanciranje javnih služb s strani nejavnega sektorja.

Hkrati z novimi priložnostmi, ki se odpirajo z ustanavljanjem omrežij quangosov, se porajajo tudi nove nevarnosti. Poleg tistih, ki smo jih omenili v zvezi s socialno higieno, omenimo še:

- možnost prikritega subvencioniranja deficitarnih javnih služb z zasebnimi donacijami;
- diskriminacije pri dostopu do javnih infrastrukturnih omrežij in
- privilegiran položaj nekdanjih javnih monopolov, ki izvira iz predhodnih materialnih in nematerialnih prednosti.

V zvezi z vlogo omrežij quangosov moramo omeniti tudi nekatere pričakovane sistemske učinke, ki presegajo interakcije med zasebnim in javnim sektorjem in se nanašajo na celoten sistem družbenega urejanja. Pri tem mislimo na potrebo po minimalni strukturni in funkcionalni diferenciaciji, ki ji je posebno težko zadostiti v tako majhnih sistemih, kot je slovenska država.

EVALVACIJA ZAKONODAJE

Zakon o javnih skladih in Predlog zakona o javnih agencijah

Slovenska zakonodaja je med raznimi oblikami quangosov največ pozornosti posvetila fundacijam in agencijam. Marca leta 2000 je začel veljati novi Zakon o javnih skladih (Ur. l. RS, št. 22/2000), ki je opredelil pravne pogoje za ustanavljanje in delovanje javnih skladov. Glede na zakonska določila iz leta 1996 pomeni novi zakon premik v smeri večjega nadzora državnih organov nad delovanjem skladov. Povečala naj bi se tudi vloga ustanoviteljev,

zmanjšala pa vloga strokovnih organov. Vloga uprave oziroma direktorja je večja, vpliv uporabnikov pa manjši. Direktor je po novem odgovoren za svoje delo predvsem ustanovitelju, ne pa uporabnikom. Direktorja namreč po tem zakonu imenuje kar ustanovitelj, s tem da je povrh vsega predsednik sveta sklada kar resorni minister. Nekoliko manj avtoritativno je razmerje med ustanoviteljem in skladom, če se sklad ustanovi kot javna ustanova. V tem primeru lahko upravo (oziroma direktorja) imenuje nadzorni svet in ne ustanovitelj.

Javni skladi so torej statusno opredeljeni kot *transmisija države in ne kot katalizatorji*. Namesto da bi delovali kot relativno neodvisni subjekti med državo in civilno družbo, so sredstvo kolonizacije države nad civilno družbo.

Podobne značilnosti so tudi v *Predlogu zakona o javnih agencijah* (Poročevalec Državnega zbora, št. 74/2000). Uvodno besedilo tega zakonskega predloga sicer zagotavlja, da so agencije pri izvajanju nalog *samostojne in neodvisne*; to zagotavlja tudi 2. člen omenjenega zakonskega predloga.

Posebej moramo opozoriti, da se samostojnost in neodvisnost v celotnem besedilu uporabljata kot sinonima, čeprav gre za bistveno razliko med njima, saj pomeni samostojnost notranjo avtonomijo, neodvisnost pa zunanjo suverenost. Očitno je, da je sinonimna uporaba obeh pojmov posledica tega, da ju avtorji tega zakonskega predloga uporabljajo zgolj deklarativno.

Deklarativna uporaba teh pojmov je še izrazitejša v tistem delu uvodnega besedila, ki pravi, da se neodvisnost javnih agencij kaže v *organizacijski, funkcionalni, personalni in finančni* neodvisnosti, čeprav že 8. člen tega predloga v celoti zanika ne samo neodvisnost javnih agencij, ampak tudi njihovo avtonomnost, saj določa, da »ustanovitelj imenuje in razrešuje direktorja in člane sveta javne agencije« ... »daje soglasje k programu dela in finančnemu načrtu ter k letnemu poročilu in drugim poročilom javne agencije«. Podrobneje zanika organizacijsko neodvisnost 33. člen, funkcionalno neodvisnost četrti odstavek 34. člena, personalno neodvisnost tretji odstavek 26. člena in tretji odstavek 49. člena ter finančno neodvisnost 51. člen.

Iz omenjenih določil je razvidno, da prenaša sedanji zakonski predlog povsem enostransko odgovornost z države na agencije, ne da bi se prenašala nanje tudi moč v obliki samostojnega odločanja.

O tovrstni nameri govori tudi tisti del uvodnega besedila, ki pravi, da naj bi se »vzpostavila jasna razmerja odgovornosti tako nasproti ustanovitelju kot tudi nasproti uporabnikom ter *povečal nadzor* (podč. V. R.) nad njihovim delom ...«. Iz naslednjih členov je razvidno, da pri tem ne gre za povečan nadzor uporabnikov, ampak le za povečan nadzor ustanoviteljev. Uporabniki imajo namreč zgolj možnost predlaganja svojih predstavnikov za člane sveta,

imenuje pa jih ustanovitelj. Poleg tega tudi svet, v katerem sedijo predstavniki uporabnikov, praktično o ničemer ne odloča sam, brez soglasja ustanovitelja. Zunaj sveta pa imajo uporabniki le simbolično možnost sodelovanja z javno agencijo. V skladu z 41. in 42. členom imajo uporabniki pravico biti obveščeni o delu agencije, poleg tega pa jim mora javna agencija zagotoviti (tudi zaposlenim!) »prijazen odnos«.

Zaposleni nimajo v agencijah prav nobene možnosti soupravljanja, kar je sicer razumljivo za regulativne agencije, hkrati pa povsem nerazumljivo za razvojne in analitične agencije, ki imajo tudi po 34. in 35. členu predvsem strokovne naloge. Kako naj bi ob takšnem povsem uradniškem statusu zaposleni razvijali iniciativno in inovativno razvojno dejavnost, je seveda vprašanje zase.

Na koncu moramo opozoriti še na 51. člen, ki tudi pri financiranju uveljavlja dosledno asimetrične odnose med javno agencijo in državno upravo. Omenjeni člen namreč določa, da se presežek dohodka med drugim »vplača v proračun ustanovitelja«. O presežku »odloča svet javne agencije na predlog direktorja in v soglasju z ustanoviteljem«. Čeprav že to zadnje določilo kar se da jasno ponazarja kardeljansko zamotan sistem odločanja, ki ga brez zadržkov lahko označimo za sistem »nadzorovane demokracije«, pa moramo poleg tega opozoriti, da prihodki agencij niso samo proračunska sredstva, ampak tudi »prihodki, pridobljeni s prodajo blaga in storitev na trgu, in drugi viri« (47. člen). Vplačevanje presežkov, ki izvirajo iz teh zunajproračunskih sredstev v proračun ustanovitelja, je seveda povsem odkrito dejanje »nacionalizacije« oziroma finančna ponazoritev tega, da obstoječi predlog zakona o javnih agencijah ni nič drugega kot pravno sankcionirana kolonizacija civilne družbe, ki jo izvaja država. Posledice takšne kolonizacije smo že nakazali: gre za mortifikacijo in politizacijo civilne družbe, namesto za njeno sodelovanje z državno in javno upravo.

Novi predlog zakona o javnih agencijah, objavljen v Poročevalcu Državnega zbora RS, št. 69, z dne 6. 8. 2001, prinaša nekaj pomembnih novosti v zvezi z neodvisnostjo in samostojnostjo agencij. V 12. členu tega predloga je dodan odstavek, ki dopušča možnost, da predstavnike uporabnikov v svetih agencij izvolijo uporabniki z neposrednim in tajnim glasovanjem, medtem ko jih je po prejšnji različici lahko imenoval le ustanovitelj. S tem se odpira možnost za večje ravnotežje moči med vladnimi organi in predstavniki uporabnikov v svetih agencij, se pravi med državo in civilno družbo. V isto smer je naravnana tudi novela v 15. členu predloga, ki predvideva možnost, da lahko člani sveta agencije poleg ločenega mnenja o primernosti nekega kandidata za direktorja dajo tudi alternativni predlog za imenovanje direktorja agencije.

Večjo programsko avtonomijo agencij predvideva 18. člen predloga; ta dopušča svetu, da odloča o programu dela in finančnem načrtu, ne da bi ju

moral naknadno potrditi tudi ustanovitelj (minister), kot je to predvideval prejšnji predlog. Podobno spremembo vsebuje tudi 26. člen novega predloga, ki pravi, da svet agencije samostojno sprejema akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest, ne da bi ta akt naknadno moral potrditi še ustanovitelj.

Navedene spremembe kažejo, da so predlagatelji drugega predloga do neke mere upoštevali kritike v zvezi s popolno odvisnostjo sveta od vladnih organov. Agencije so tako samostojnejše in imajo zato tudi večji manevrski prostor za inovativno podjetništvo. Po drugi strani pa lahko ugotovimo, da so avtorji drugega predloga ohranili vse tiste člene (npr. 8. člen), ki zagotavljajo suverenost vladnih organov nad svetom in s tem seveda tudi nad predstavniki civilne družbe.

Lahko rečemo, da je tudi novi predlog daleč od tega, da bi vzpostavljaj partnerske odnose med predstavniki države in civilno družbo, saj z metodo »omejene suverenosti« instrumentalizira predstavnike civilne družbe ter jih tako podreja politiki. Gre torej za to, da se v nekoliko blažji obliki ohranjata totalitarno načelo podržavljenja in politizacije civilne družbe.

Predlog zakona o organizaciji in financiranju znanstvene in raziskovalno-razvojne dejavnosti (ZOFZRD)

Ta zakonski predlog je bil objavljen v Poročevalcu Državnega zbora RS, št. 9/2000. Predlog med drugim predvideva ustanovitev javnih agencij na področju znanstvene in raziskovalno-razvojne dejavnosti. Normativna določila za ustanovitev, strukturo in delovanje agencij na tem področju so podobna tistim, ki smo jih srečali v zgoraj obravnavanem zakonskem predlogu. Vendar so določila podrobnejša in s tem še nazorneje prikazujejo, kaj je želel zakonodajalec z njimi doseči.

Uvodno besedilo tudi v ZOFZRD utemeljuje nujne spremembe v dosednji ureditvi raziskovalne dejavnosti, s tem da bo »na eni strani bolj učinkovito zagotavljal *avtonomen in samoreguliran* (podč. V. R.) razvoj strok ... na drugi strani pa povečal usmerjenost znanstvenega in raziskovalnega dela in kadrov v aplikacije in razvoj«. Nasprotno temu zagotovilu pa je iz nadaljnjih zakonskih določil razvidno, da sta avtonomija in samoregulacija tako agencij kot zavodov zakonsko povsem onemogočeni. Iz zakonskih določil ZOFZRD namreč izhaja:

- da se Agencija za znanstveno raziskovanje in Agencija za razvojno-tehnološke raziskave ustanavljata s tem zakonom (35. člen);
- da se določijo znanstveni programi in projekti obeh agencij s predpisi iz prvega odstavka 29. člena, ki pravi, da »organizacija upravljanja s sredstvi

- državnega proračuna, način financiranja, spremljanje in nadziranje porabe ter sredstev za znanstveno in raziskovalno-razvojno dejavnost podrobneje s predpisi določi minister« (37., 38. in 29. člen);
- da člane svetov v obeh agencijah imenuje Vlada Republike Slovenije (40. člen);
 - da direktorje agencij imenuje Vlada Republike Slovenije na predlog ministra za dobo pet let (41. člen);
 - da »metodologijo ocenjevanja ter kriterije in postopke za izbor izvajalcev programov in projektov in prejemnikov dotacij in subvencij ter spremljanje in nadziranje izvajanja projektov in programov ter dejavnosti, ki so potrebne za opravljanje znanstvene dejavnosti, podrobneje določi minister« (32. člen);
 - da normative in standarde ter merila za določanje sredstev za financiranje po tem zakonu določi na predlog ministra Vlada Republike Slovenije« (30. člen);
 - da sklep o izboru koncesionarja sprejme minister na podlagi mnenja strokovne komisije (21. člen) in
 - da koncesijo za opravljanje javne službe na področju znanstvene in raziskovalno-razvojne dejavnosti podeli z odločbo minister, pristojen za znanost in tehnologijo (19. člen).

Kot vidimo, ostane svetom in direktorjem agencij bore malo manevrskega prostora za odločanje, saj je vsa dejavnost agencij in zavodov tako rekoč do podrobnosti vnaprej opredeljena z zakonom oziroma z ministrovo odredbo. Pri tako podrobno urejeni dejavnosti agenciji pravzaprav ne potrebujeta za vodenje nič več kot uradnike z nižjo izobrazbo, ki bodo vestno izvajali podrobno opredeljene predpise ministra.

Povsem drugačna je logika, ko gre za ministra in za normiranje njegovega dela. Iz uvodnega besedila in iz 5. člena ZOFZRD je namreč razvidno, da je javna služba le tista dejavnost, »ki jo po tem zakonu financira država«. Javna služba torej ni normativno ali kakor koli objektivno opredeljena, ampak je preprosto vse tisto in samo tisto, kar financira država. Deus est causa sui! Kaj bo financirala država, je odvisno od njene lastne presoje. Ni država tista, ki mora financirati javno službo, ampak je javna služba tisto, kar država po svoji presoji financira. Ni nekih splošnih meril, po katerih naj bi se določilo, kaj je javni interes in javna služba, ki mora zagotoviti uresničevanje javnega interesa, ampak je javna služba pač tista dejavnost, ki jo država financira!

Predlog zakona o državni upravi

Novi predlog zakona o državni upravi, ki ga je vlada sprejela poleti 2001, vsebuje z vidika posodobitve javne uprave nekaj pomembnih novosti. Najpomembnejše so:

1. Deregulacija, ki omogoča prenos zakonskega določanja strukture javne uprave na vlado, s čimer se povečuje možnost prožnejšega prilagajanja javne uprave spremembam, ki prihajajo iz okolja, in potrebam, ki se porajajo v slovenski družbi.
2. Ločevanje javnega sektorja na tista področja dejavnosti oziroma na tiste vladne resorje, ki imajo monopol nad uporabo prisile, in na tiste, ki so storitvene narave. Področja, za katera je značilna uporaba represije, naj bi se upravljala centralizirano in hierarhično, storitvena področja pa naj bi se bolj decentralizirala in se delno tudi privatizirala. Omenjena razcepitev je seveda ključni pogoj za to, da ne pride do »privatizacije« represivnih resorjev in s tem do anarhične dezorganizacije države. Z njo se lahko izognemo blokadi posodobitve javne uprave nasploh, ki bi zelo verjetno sledila kot odziv na »privatizacijo« represivnih organov države.
Hkrati je iz omenjenega predloga razvidno, da je predlagano ločevanje obeh delov javne uprave nedorečeno, saj so spremembe v smeri centralizacije represivnih resorjev in spremembe v smeri privatizacije nerepresivnih oziroma storitvenih resorjev premalo izrazite.
3. Nezdosten manevrski prostor za privatizacijo javne uprave na storitvenih področjih je povezan s premajhno avtonomizacijo agencij in drugih quangosov, o čemer smo že govorili. Ne gre pa samo za premajhno avtonomijo nevladnih organizacij, ampak tudi za preveč omejeno uveljavljanje hibridnih organizacij, saj se poudarja, naj bi se quangosi širili predvsem na tistih področjih, na katerih je mogoče zaračunavati storitve, se pravi na tistih, na katerih lahko tržno urejanje nadomesti hierarhičen državni nadzor. Pri tem se zanemarjajo drugi vidiki, še posebej *potreba po vzpostavljanju ravnotežja med močjo in znanjem*, ki bi ga bilo treba bolj uveljaviti v javnem sektorju. S tega vidika bi bilo treba uveljaviti načelo, da se vse ali vsaj večina strokovnih služb (razen tistih v represivnih resorjih) izloči iz sestave vladnih organov. Uveljaviti bi bilo treba načelo, da se strokovne službe iz uradov in organov v sestavi preoblikujejo v agencije, fundacije in – recimo temu – nejavne zavode, ki opravljajo javne službe.
Uveljavljanje tega načela namreč pomeni nov koncept legitimizacije oblasti oziroma moči. Moč se vse manj legitimira izključno z glasovi volivcev, se pravi na reprezentativni podlagi, in vse bolj s strokovnostjo oziroma s profesionalizacijo političnega odločanja. V skladu s tem je treba zagotoviti ravnotežje med politično sprejemljivostjo odločanja (acceptability), za katero skrbijo politiki, in strokovno uresničljivostjo odločanja, za katero skrbijo strokovnjaki (feasibility). Takšno ravnotežje pa je brez statusno zagotovljenega partnerstva med politiko in stroko čista iluzija. Politična zgodovina je namreč pokazala, da brez omenjenega ravnotežja »znanje ni moč«, ampak prej vir za neproduktivne spore in morebitno delegitimizacijo centrov politične moči.
4. Čeprav se v novejšem predlogu o agencijah neznatno povečujejo možnosti za vpliv predstavnikov uporabnikov, ki so imenovani v svete zavodov, pa hkrati s tem ugotavljamo, da so možnosti individualnega vplivanja posa-

meznih uporabnikov na politično odločanje še vedno simbolične in omejene na pritožbe bodisi varuhu človekovih pravic ali drugemu upravnemu telesu. Socialni nadzor državljanov, ki bo zagotovo učinkovitejši, kot je nadzor države in trga, bo uveljavljen šele tedaj, ko bodo posamezni uporabniki z vavčerji lahko vplivali na ceno in kakovost storitve. In ne nazadnje: ko bodo lahko sami omejevali tudi nepotrebne zdravstvene, pedagoške in druge storitve, ki jih izvajalci nenehno forsirajo v okviru javnega sektorja.

5. In končno: tudi v tem predlogu se pojavljata pravzaprav samo dva partnerja: država kot ustanovitelj ali dober kupec (smart buyer) in predstavniki potrošnikov kot kolektivni substitut za trg in državo. O izvajalcih tako rekoč ni omembe vrednih opredelitev in določil, iz česar sklepamo, da so ti zgolj objekt nadzora, ne pa tudi vir podjetniške in inovativne samoregulacije, brez katere ni mogoča podjetizacija države oziroma tistih sektorjev, ki so po svoji naravi storitveni in so nastali v okviru države blaginje.

Predlog zakona o javnih uslužbencih

Novi predlog zakona o javnih uslužbencih, objavljen v Poročevalcu Državnega zbora RS dne 25. 4. 2001, se ukvarja predvsem s kadrovskim menedžmentom zaposlenih v javni upravi. Pozitivna značilnost tega predloga je, da se samo prvi del (prvih 23 členov) nanaša na vseh 135.000 zaposlenih v javnem sektorju, drugih 205 členov pa le na zaposlene v državnih organih. S tem omenjeni zakonski predlog odpira možnost za različno kadrovsko regulacijo na posameznem področju javnega sektorja. Ta »nedorečenost« dopušča dovolj velik manevrski prostor za različne sisteme kadrovanja na različnih področjih, hkrati pa omogoča oblikovanje takšne ureditve, ki je značilna za nepridobitna ali celo za pridobitna podjetja.

Težnja nekaterih sindikalnih predstavnikov, da bi sedanji predlog veljal za vse zaposlene v javnem sektorju, se pravi tudi za zaposlene v zdravstvu, šolstvu, socialnem varstvu in kulturi, pa lahko popolnoma zacementira razvoj javne uprave in zakon o javnih uslužbencih spremeni v sarkofag, v katerega bo utesnjeno državno uradništvo. Vprašanje je, ali je smiselno ponovno vzpostavljati avstro-ogrski režim za državne uradnike, prav gotovo pa je absurdno, da bi poddržavili vso delovno silo, ki je zaposlena v javnem sektorju. Ne gre samo za visoko profesionalizirano delovno silo v javnem zdravstvu, šolstvu in drugih storitvenih področjih, ampak tudi za strokovnjake, ki delujejo v državnih (tudi represivnih) organih.

Že omenjena težnja nekaterih sindikalnih predstavnikov javnih uslužbencev, ki zagovarjajo, naj bi se zakon o javnih uslužbencih uniformno uveljavil za vseh 135.000 zaposlenih v javnem sektorju, je pričakovana. Razlog za takšno nedemokratično in lastnemu članstvu škodljivo stališče je težnja sindikata po močni, enotni bazi, s katero je lažje uveljavljati zahteve sindikatov po

višjih plačah in drugih ugodnostih. Toda s tem se hkrati deprofesionalizirajo in proletarizirajo zaposleni v javnem sektorju, saj jim namesto profesionalne pogajalske moči (bargaining power), ki temelji na profesionalnem samonadzoru in medsebojnem kolegialnem nadzoru (peer control), ponuja sindikalno disciplino in kolektivno akcijo v obliki stavk. To sicer res krepi vodstvo sindikatov, ne pa tudi moči posameznih strokovnjakov in njihovih profesionalnih agregatov, ki bi morali iskati možnosti za uveljavljanje partnerskih odnosov z državo in državljani prek zbornic in drugih stanovskih organizacij. Te za zdaj v javnem sektorju niso v igri, razen v zdravstvu, v katerem pa Zdravniška zbornica deluje bolj kot sindikat kot pa organ profesionalne in poslovne samoregulacije.

V zvezi s Predlogom zakona o javnih uslužbencih moramo opozoriti tudi na to, da je z njim dosežen zares pomemben napredek v smeri depolitizacije javne uprave, saj namerava s sankcijami zagotoviti, da se bodo višji državni uslužbenci sprejemali na podlagi javnih razpisov in strokovne selekcije. Uradniški svet naj bi imel pri tem ključno vlogo. Ta organ pa je kljub vsemu zasnovan tako, da bodo prek njega prevladujoče politične koalicije še vedno odločilno vplivale na kadrovanje vseh uslužbenecv v državni upravi. Politizacija kadrovanja se bo torej širila skozi zadnja vrata, čeprav bodo ta nekoliko bolj priprta kot v primeru, ko je bila delitev vodilnih mest v državi tudi legalno sestavni del »političnega plena«, ki pripada posameznim strankam na podlagi volilnih izidov.

VIRI:

- Bertalanffy, L. (1968), *General System Theory*, S. Braziller, New York.
- Drucker, P. F. (1985), *Innovation and Entrepreneurship*, New York, Harper and Row.
- Drucker, P. F. (1990), *Managing the Non-Profit Organizations, Principles and Practices*, New York Harper Collins.
- IMD (International Institute for Management Development) (2000), *The World Competitiveness Yearbook*.
- Koiiiman, J. (1993), *Modern Governance*, Sage, London.
- Savas, E. S. (2000), *Privatization and Public Private Partnership*, Chatam House, New York.
- Zakon o javnih skladih, Uradni list Republike Slovenije, št. 22/2000.
- Predlog zakona o javnih agencijah, Poročevalec Državnega zbora, št. 74/2000.
- Predlog zakona o državni upravi, Poročevalec Državnega zbora RS 68/2001.
- Predlog zakona o organizaciji in financiranju znanstvene in raziskovalno-razvojne dejavnosti, Poročevalec Državnega zbora, št. 9/2000.
- Predlog zakona o javnih uslužbencih. Poročevalec Državnega zbora R Slovenije št. 31/2001.

VIII.
ZAŠČITA JAVNIH INTERESOV

MODERNIZACIJA, PRIVATIZACIJA IN JAVNI INTERES

V zvezi s posodobitvijo javnega sektorja stopa vse bolj v ospredje zahteva za zaščito javnega interesa. Za to je več razlogov. Eden od njih je ta, da je privatizacija najpomembnejša metoda posodobitve ne glede na to, kako se uvaža. Lahko se uvaža zgolj kot podjetizacija javne uprave, ki pomeni prenašanje menedžerskih metod iz zasebnega v javni sektor. Lahko se uvaža zgolj kot podjetizacija javne uprave, ki pomeni prenašanje menedžerskih metod iz zasebnega v javni sektor. Lahko se uvaža kot korporativizacija posameznih delov državne uprave, ki pomeni prehod v tržno regulacijo teh delov javnega sektorja. Lahko se uvaža kot koncesija, se pravi kot prenos javnih funkcij v obliki javnih služb na nejavne organizacije. Ne nazadnje se privatizacija lahko pojavlja tudi v tradicionalnem pomenu te besede, se pravi kot delna, postopna ali dokončna razprodaja javnih sredstev.

Desetletne izkušnje v številnih državah kažejo, da je javni interes v vseh teh primerih ogrožen, čeprav seveda v različni meri: najmanj tedaj, ko gre za podjetizacijo, in najbolj tedaj, ko gre za popolno privatizacijo. Zaradi omejenega spoznanja se vse manj poudarjajo gospodarski cilji privatizacije, kot sta večja učinkovitost in uspešnost, in vse bolj negospodarski cilji, kot so: demokratizacija, pravna varnost, enakost in solidarnost. Pri tem ne gre več za to, da se prednostno uveljavijo gospodarski cilji privatizacije pred negospodarskimi ali pa obratno, ampak za to, da se sama privatizacija vse manj poudarja kot nekaj, kar je cilj samemu sebi, in vse bolj kot »sredstvo boljšega vladanja in boljše družbe« (Savas, 2000: 328). Skoraj enako formulacijo najdemo leto pozneje v poročilu vladi, ki ga je pripravil nizozemski Znanstveni svet za vladne politike, v katerem se kot cilj privatizacije navaja potreba po »angažiranju zasebnih subjektov s ciljem spodbujanja javnih interesov« (WRR, 2001: 11). Skratka, privatizacija ni več pojmovana zgolj kot metoda javnega menedžmenta, ampak tudi kot ena od temeljnih sestavin celovite družbene regulacije.

Najpomembnejša posledica takšne redefinicije ciljev in funkcije privatizacije je, da je treba javni interes ubraniti tako pred zasebnimi kot tudi pred vladnimi organi in drugimi javnimi organizacijami. Javni – ali še ožji državni sektor – nikakor ni neobčutljiv za zlorabo javnega interesa. Javni sektor ni enak Webrovemu idealnemu tipu države, za katerega naj bi veljalo, da v celoti skrbi za uveljavljanje splošnih interesov svojih državljanov, ampak je vse bolj podoben sistemu, ki ga obvladujejo razne distributivne koalicije (Olson, 1965). Zaradi tega moramo izhajati iz predpostavke, da javnega interesa nikakor ne ogroža samo zasebni sektor, ampak prav tako tudi javni sektor.

Privatizacija je torej potrebna tudi zato, ker javni sektor sam zase ni zadostna varovalka javnih interesov, ampak postane to šele skupaj z mehanizmi za zaščito javnih interesov, ki so vgrajeni v zasebni sektor. Strankarski klientelizem v političnih telesih, zbirokratizirana javna uprava in javni monopoli lahko celo bolj ogrožajo javni interes kot zasebni sektor, ne glede na to, ali gre za nepridobitne ali za pridobitne organizacije. Sicer pa je znano, da korupcija ni značilna samo za države, v katerih prevladuje zasebni sektor, ampak tudi za države, v katerih prevladuje javni sektor.

Svojevrstno težo pri oblikovanju sredstev za zaščito javnih interesov ima sama opredelitev tega, kaj je javni interes. V zvezi s tem moramo opozoriti, da izvirajo dodatne težave iz nezadostnega razlikovanja med vprašanjem, *kaj* je javni interes, in vprašanjem, *kako* ga zaščititi. Pogosto se na primer trdi, da uvajanje tržne regulacije za določene storitve ali dobrine ni v javnem interesu, kar pomeni, da se vprašanje, kaj je javni interes, zamenjuje z obliko njegove regulacije. Povsem drugo vprašanje pa je, če razpravljamo o tem, ali je učinkovito delovanje trga v javnem interesu ali ne. V tem primeru se vračamo k vprašanju, kaj je javni interes, in tega ne mešamo z njegovo funkcijo, ki je v zvezi z zaščito javnega interesa.

Poleg razlikovanja med vsebino in sredstvi za zaščito javnega interesa moramo razlikovati tudi med vsebinsko in formalno opredelitvijo tega, kaj je javni interes. Savas (2000) na primer opredeljuje javni interes vsebinsko: predmet javnega interesa so storitve ali dobrine, ki so predmet kolektivne porabe in do katerih moramo zagotoviti enak dostop vsem uporabnikom. Zaradi tega moramo preprečiti pojav »free riders« (zastonjkarjev) z javnimi sredstvi, če ne moremo s tržnim urejanjem nadzirati, ali je uporabnik poravnal svoje obveznosti, ki so v zvezi z uporabo dobrine oziroma storitve.

Primer formalne opredelitve tega, kaj je javni interes, lahko najdemo v že omenjenem poročilu WRR (2001), v katerem menijo avtorji, da je javni interes tisti socialni interes, za katerega uveljavitev prevzema vlada polno odgovornost. Neki socialni interes je priznan za javni le tedaj, če ne more biti uresničen brez pomoči državnih organov, oziroma točneje: če je tako pomemben, da mora biti njegovo uresničevanje zagotovljeno z vladno podporo. Gre torej za dvoje: za to, da mora biti ta interes uresničen, in hkrati za to, da se ne more uresničiti brez posega države.

Javni interes v tem primeru ni substancialno opredeljen glede na svojo vsebino, ampak je formalno opredeljen glede na svoj institucionalizirani status. Pri formalni opredelitvi javnega interesa ni pomembno, ali gre za osnovne biološke ali pa socialne potrebe, za kolektivne ali individualne potrebe ali pa za materialne oziroma nematerialne potrebe, ampak gre za normativno določene potrebe, za katere obstaja politično soglasje, da jih je treba zagotoviti s sredstvi iz javnega ali pa iz nejavnega sektorja.

Če se na podlagi zgornjih premis povrnemo k vprašanju, kako naj se v procesih privatizacije zagotovita uveljavljanje in zaščita javnih interesov, moramo odgovore na zgornje vprašanje iskati tako v zasebnem kot tudi javnem sektorju. Vlada oziroma državni organi morajo nuditi sredstva, s katerimi bodo učinkovito zaščitili javni interes tako pred svojimi organi in organizacijami v javnem sektorju kot tudi pred organizacijami v nejavnem. Z ustreznimi mehanizmi morajo omejiti delovanje tako zasebnih kot tudi javnih subjektov, če ti s svojo dejavnostjo ogrožajo uresničevanje javnih interesov.

ZAŠČITA JAVNIH INTERESOV V ZASEBNEM SEKTORJU

Odločitev o tem, kaj naj ostane v javnem in kaj naj preide v zasebni sektor, je tesno povezana z vprašanjem, kakšne so možnosti enega ali drugega sektorja za zaščito javnih interesov. V zasebnem sektorju so na voljo predvsem tile trije načini za zaščito javnih interesov:

1. *konkurenca* med ponudniki storitev, ki zagotavlja večjo preglednost in večjo učinkovitost poslovanja izvajalcev,
2. zaščita javnih interesov s pomočjo *pravil*, ki omejujejo dejavnost zasebnih subjektov; ta pravila so lahko zakonske določbe ali pa pogodbene določbe,
3. *vrednostne oziroma moralne norme* v obliki profesionalnih ali poslovnih kodeksov zaposlenih v zasebnih organizacijah.

K 1 Konkurenca

Vlada lahko uporablja konkurenco kot sredstvo za zaščito javnih interesov predvsem na dva načina: tako, da določi konkurenčne standarde, npr. kakovost, količino in enak dostop do storitev, ki so predmet javnega interesa, ali pa tako, da izbere med konkurenti stranko, s katero bo sklenila pogodbo na podlagi najugodnejše ponudbe bodisi glede cene, količine ali kakovosti. Vlada je v tem primeru porabnik na podlagi javnega razpisa, zavodi ali podjetja pa so konkurenčni ponudniki.

K 2 Zakonska ali pogodbeno določila

Vlada si lahko zagotovi ustrezno zaščito javnih interesov, tako da vsili zasebnim subjektom apriorne norme. Pri pogodbenih določilih ostane zasebnim izvajalcem veliko manevrskega prostora za lastno iznajdljivost in inovativnost, pri zakonskih določilih pa gre za to, da se vnaprej prepreči nezaželeno vedenje zasebnih subjektov. Pri tem je treba upoštevati, da so pogodbe povsem drugačna sredstva zaščite javnih interesov kot zakonska določila. Zakonska določila se nanašajo na vse državljane, pogodbeno določila pa

veljajo samo za stranke, ki so vključene v pogodbo. Pogodbena določila so zaradi tega lahko bolj specifična in tudi javni interes je v tem primeru natančneje zagotovljen. Ne nazadnje je zakon enostransko določilo, pogodba pa obojestranski konsenzualni dogovor med udeležencema.

K 3 Profesionalne in poslovne norme

Tretja skupina sredstev za zaščito javnih interesov v zasebnem sektorju so etični in poslovni kodeksi. Njihov pomen je ta, da ščitijo javne interese subtilneje in bolj posredno. Čim bolj se ti kodeksi približujejo naravi javnih interesov, tem bolj so učinkovito sredstvo njihove uresničitve. Njihova prednost je predvsem ta, da omogočajo učinkovito samoovrednotenje in kolegialno ovrednotenje. To dvoje pa je pogoj za učinkovito samoreglativno delovanje.

Seveda ne smemo pričakovati, da bi lahko bila katera koli posamezna skupina od zgoraj omenjenih sredstev sama zase zadostno jamstvo za zaščito javnih interesov. Zaradi tega je večinoma treba uporabiti kombinacijo vseh treh skupin sredstev. Tržni mehanizmi na primer niso dovolj učinkoviti pri zaščiti javnih interesov, profesionalni kodeksi se pogosto ne približujejo dovolj politiki uveljavljanja javnih interesov, zakonske norme pa niso praviloma dovolj odzivne na socialne potrebe, ki so razglāšene za javni interes.

Stopnje in oblike privatizacije so torej odvisne predvsem od možnosti učinkovite uporabe sredstev za zaščito javnega interesa. Pri tem pa je treba razlikovati med objektivnimi strukturnimi omejitvami, ki ne omogočajo učinkovite uporabe omenjenih varovalk, in subjektivnimi omejitvami, ki izvirajo iz tega, ker vlade pogosto niso sposobne, da bi v procesih privatizacije igrale vlogo uspešnega upravljavca trga (»market master«, WRR, 2001: 38), ampak se zadovoljijo z zelo ozko vlogo nadzornika, ki uporablja le omejevalne ukrepe.

ZAŠČITA JAVNIH INTERESOV V JAVNEM SEKTORJU

Ker javni sektor ni avtomatično zanesljiv zaščitnik javnih interesov, je razumljivo, da je treba tudi v tem sektorju oblikovati zaščitne mehanizme. Tradicionalni zaščitni mehanizmi v tem sektorju so zakonska določila in hierarhični nadzor. Problem je v tem, da dinamično in kompleksno dogajanje opozarja na vse večjo neučinkovitost teh tradicionalnih regulativov. Zaradi tega se uvajajo nova sredstva, ki naj bi bila bolj prilagojena sedanjim razmeram. Poleg tega je očitno, da toga pravila in vertikalna odvisnost vedno bolj ovirajo vse bolj profesionalizirano upravo, ki potrebuje samostojnost kot pogoj za iniciativno in inovativno profesionalno delovanje. Z vse večjo profesionalno specializacijo prihaja tudi do vse večje »horizontalizacije« državn

uprave, kar postavlja pod vprašaj tudi tradicionalno podrejenost upravnih organov političnim centrom moči. Pravzaprav je postavljen pod vprašaj celoten sistem nadzora politike nad upravo, s tem pa tudi zaščita politično opredeljenih javnih interesov v procesu njihovega uresničevanja.

Opisane spremembe vodijo do paradoksa, ki se kaže v tem, da so nekatere oblike privatizacije lahko bolj učinkovito sredstvo za zaščito javnih interesov kot sam javni sektor. Če najprej omenimo konkurenco kot sredstvo za večjo učinkovitost delovanja javne uprave, lahko seveda ugotovimo, da v javnem sektorju zanj ni dosti maneverskega prostora. To še posebej velja, če jo pojmujejo kot klasičen tržni mehanizem. Uspešneje pa jo lahko uvajamo znotraj avtonomnih in polavtonomnih upravnih agencij, ki so po naravi hibridne, saj po eni strani uresničujejo javne interese, po drugi pa opravljajo tržno regulirane dejavnosti. Denar priteka v tem primeru hkrati iz proračunskih sredstev države in iz tržne dejavnosti. Vendar moramo poudariti, da je zaščitniška vloga konkurence v tovrstnih organizacijah predvsem neekonomske narave, ker omogoča boljšo primerjavo med posameznimi organizacijami v javnem sektorju in večjo preglednost delovanja znotraj posamezne organizacije.

Omejeno možnost uporabe imajo tudi pogodbeni razmerja znotraj javnega sektorja. Pogodbeni razmerja med posameznimi deli javne uprave niso smiselna in zaradi hierarhične podrejenosti ministrovemu kabinetu pravzaprav tudi niso mogoča, zato tako imenovana notranja pogodbeni razmerja (*contracting in*) ne pridejo v poštev. Pogodbeni razmerja pa lahko znatno povečajo zavzetost agencij pri upravljanju javne službe oziroma uresničevanju javnega interesa tam, kjer gre za samostojne agencije, ki niso v sestavi ministrstev. Večja samostojnost pri izvajanju javne službe hkrati pomeni prenos dobršnega dela odgovornosti za uveljavljanje javnega interesa na agencije, kar zagotavlja tudi skrbnejše uresničevanje le-tega.

Pri uveljavljanju javnega interesa imajo pogodbeni odnosi med državo in neodvisno upravno agencijo še nekatere pomembne pozitivne učinke. Pogodbeni odnosi spodbujajo h gospodarnejšemu funkcionalnemu delovanju agencij in s tem zmanjšujejo nagnjenost k ritualizaciji in postopkovnim zapletom, ki so sicer značilni za javno upravo. Pogodbeni razmerja prispevajo h kakovostnejšemu uresničevanju javnega interesa tudi zaradi tega:

- ker jim večja distanca do politike omogoča uresničitev višje stopnje pravne enakosti,
- ker jim omogoča strokovno nevtralnejše uresničevanje javnih interesov, saj se lahko vzpostavi jasnejša razmejitev med odgovornostjo politike za opredelitev javnih interesov in odgovornostjo uprave za njihovo uresničitev,
- ker je mogoče pričakovati manj ideoloških posegov, ki lahko vodijo v zamenjavo ciljev (*goal displacement*) s sredstvi.

STRATEGIJA ZAŠČITE JAVNIH INTERESOV V PROCESIH PRIVATIZACIJE

Zaradi nezadostnosti posameznih sredstev za zaščito javnih interesov je razumljivo, da se bo pri uvajanju privatizacije skušalo uporabiti več sredstev hkrati, pa čeprav tudi kombinacija več sredstev ne more biti vselej dovolj učinkovita.

Podlaga za takšno kombinirano izbiro sredstev naj bi bil elaborat, ki bi vseboval naslednje elemente:

1. dovolj natančno opredelitev javnih interesov,
2. analizo možnih varovalk, ki bi prišle v poštev v javnem in zasebnem sektorju, in
3. analizo okolja in možnih sprememb v okolju, v katerem bo potekala privatizacija.

Na podlagi takšne analize je lažje priti do kompromisne opredelitve javnega interesa med dokaj različnimi skupinami udeležencev, ki so vključene v procese privatizacije.

Pri tem pa je treba vztrajati pri izpolnitvi treh pogojev ne glede na to, kako potekajo dogovori o privatizaciji. Neodvisno od njih je treba zagotoviti:

- a) trg za dobrine ali storitve, ki se bodo privatizirale,
- b) jasno opredeljene odnose med državo oziroma vladnimi organi in organizacijami, ki se bodo privatizirale,
- c) aktivno vlogo civilne družbe med privatizacijo in po njej.

K a) Uvajanje trga

Uvajanje učinkovite tržne regulacije, ki naj bi nadomestila državno regulacijo, je izredno zahteven projekt, in sicer zato, ker je odpor nekdanjih monopolistov proti vstopu novih konkurenčnih ponudnikov izredno hud. Dosedanja monopolisti, bodisi da gre pri tem za javna podjetja ali pa za javne zavode, praviloma razvijejo kolektivno strategijo proti uvajanju tržne konkurence.

Prav tako se tudi državni organi s težavo privajajo na novo vlogo, ki jo zahteva večja samostojnost privatiziranih organizacij. Čeprav le te prevzemajo večjo odgovornost, skušajo državni organi ohraniti neformalna hierarhična razmerja in odvisnost vodstev v privatiziranih organizacijah od vladnih organov. Ne tako redko si skušajo takšna razmerja odvisnosti zagotoviti tudi s formalnimi zakonskimi določbami, ko skušajo vse konstitutivne odločitve obdržati v rokah vladnih organov. To poraja nove težave, saj vladni organi

večinoma niso dovolj usposobljeni, da bi lahko v novih tržnih razmerah učinkovito nadzorovali uresničevanje javnih interesov, če pa so, praviloma nimajo zadostnih informacij o internem dogajanju v privatiziranih organizacijah.

K b) Jasni odnosi med državo in privatiziranimi organizacijami

V začetku privatizacije so odnosi med državo in privatiziranimi organizacijami večinoma nerazčiščeni, kar se po navadi kaže v nejasno opredeljenih prednostnih nalogah, konfliktu interesov in nejasno razdeljeni odgovornosti enih in drugih. Glavni vir teh nejasnosti je tako imenovana siva cona, v kateri nobena varovalka javnih interesov ni dovolj učinkovita. Siva cona ostaja problem vse dotlej, dokler se kot protiutež večji samostojnosti organizacij in posrednejšemu nadzoru države ne uveljavi dovolj učinkovit nadzor trga in civilne družbe (Rus, 1999).

K c) Dejavna vloga civilne družbe

Medtem ko je za neoliberalni koncept privatizacije značilno, da upošteva samo državo in trg kot relevantna regulatorja procesov privatizacije, pa skušajo novejšje strategije privatizacije uveljaviti tudi dejavnejšo vlogo civilne družbe bodisi prek kolektivnih predstavnikov, kot so zbornice, sindikati itd., ali pa prek individualnih uporabnikov. Dejavna vloga civilne družbe v procesih privatizacije naj bi posegala v samo opredelitev javnih interesov in naj se ne bi omejevala le na nadzor njihovega uresničevanja. To pa je mogoče le tedaj, če imajo kolektivni predstavniki civilne družbe kot člani svetov v (pol)privatiziranih organizacijah status soodločevalcev oziroma soupravljalcev in ne samo vloge svetovalcev. Podobno načelo je treba uveljaviti tudi na individualni ravni, na kateri naj uporabniki ne bi imeli samo možnosti, ki jih označujemo z »voice«, se pravi možnosti kritike in pritožb, ampak tudi dejansko (kupno) moč, ki jo lahko pridobijo z uvajanjem vavčerjev.

Na podlagi zgornjih treh pogojev, ki jih mora upoštevati vsaka strategija, je šele mogoče ustvariti ustrezne razmere za zaščito javnih interesov med privatizacijo in po njej. Poleg teh treh splošnih pogojev mora sleherni strategija, ki želi zaščititi javni interes, pri privatizaciji upoštevati tudi naslednja specifičnejša tehnična načela (WRR, 2001):

- a) *Načelo previdnosti*: na podlagi že omenjene izhodiščne analize, ki vsebuje opredelitev različnih javnih interesov in analizo relevantnega okolja, v katerem bo potekala privatizacija, je treba oceniti paralelogram silnic, ki lahko med privatizacijo privedejo do povsem drugačnih rezultatov, kot so bili predvideni v izhodišču.
- b) *Omejevalno načelo*: če je v privatizacijo vključenih veliko udeležencev (stakeholders), ki imajo poleg tega tudi zelo različne interese, je treba njihovo število omejiti ali pa izbrati manj zahtevno obliko privatizacije, saj le tako omogočimo ustrezno zavarovanje javnih interesov.

- c) *Načelo prisile*: če privatizacija poteka v turbulentnem okolju, nastalem zaradi množice tehnoloških sprememb in številnih mednarodnih pritiskov, je mogoče zagotoviti zaščito javnih interesov le tako, da se omeji samostojnost udeležencev v procesu privatizacije in tako zagotovi večji nadzor nad njenimi rezultati.
- d) *Načelo postopnosti* in zaporedja posameznih faz privatizacije je treba upoštevati v vsakem primeru. Ni priporočljivo, da se takoj na začetku uveljavi polna privatizacija; boljše je, da se najprej uveljavita korporativizacija in/ali kvaziprivatizacija, ki temeljita na hibridnih tvorbah. Šele potem, ko sta izoblikovana učinkovita tržna konkurenca in dejaven nadzor, ki ga opravljajo predstavniki civilne družbe, nastopi čas za polno privatizacijo.
- e) *Načelo notranjega prestrukturiranja* organizacij, ki se privatizirajo: menedžment mora opustiti tradicionalne birokratske metode in uvajati metode novega javnega menedžmenta; poleg tega je treba zrahljati hierarhična razmerja med organizacijskimi skupinami in si bolj prizadevati za profesionalno usposabljanje zaposlenih ter zagotoviti večjo moč strokovnjakov v organizacijah.

Kot je razvidno iz povedanega, se strategija ne ukvarja neposredno z vprašanjem, kakšne *oblike* privatizacije je treba uvesti, niti s tem, kako obsežna in intenzivna naj bo privatizacija, ampak se ukvarja s tem, *kakšne razmere* je treba zagotoviti, da bodo javni interesi med privatizacijo zadosti zaščiteni.

VIRI:

- V. Rus (1999), *Hybrid Forms of Privatization*, Družboslovne razprave, vol. XV, 29, 31–42.
- Savas, E. S. (2000), *Privatization and Public-Private Partnership*, Chatam House, New York.
- WRR (Scientific Council for Government Policy 2001). *Safeguarding the Public Interest*, Summary of the 56th Report, Hague, The Netherlands.

IX.
PRIVATIZACIJA IN KORUPCIJA

PRIVATIZACIJA IN KORUPCIJA

O učinkih privatizacije na korupcijo so mnenja družboslovcev dokaj različna – v nekaterih primerih celo med seboj izključujoča. Hodge (2000) na primer meni, da se s privatizacijo javna podjetja zapirajo. V privatiziranih podjetjih je javnosti na razpolago manj informacij o stroških in kazalcih uspešnosti poslovanja. Zaradi tega je privatizacija javnih podjetij ali zavodov sama po sebi nedemokratična in za družbo tudi nevarna, saj se z njo povečuje vpliv menedžerjev in zmanjšuje vpliv javnosti. Vodilni gospodarstveniki imajo vse večji vpliv na politiko in z donacijami političnim strankam postajajo nelegitimni sooblikovalci politike. Tržna logika in dobiček tako vse bolj potiskata v ozadje javne interese. Pri tem ne gre samo za domneve, ampak tudi za empirično ugotovljena dejstva. Empirične raziskave namreč potrjujejo, da obstaja negativna soodvisnost med privatizacijo in dostopnostjo do informacij in tudi negativna soodvisnost med privatizacijo in družbeno odgovornostjo menedžerjev (Thompson, 1993).

Iz zgornjih premis naj bi sklepali, da je korupcija tako rekoč neizogibna posledica privatizacije. Poleg tega je razraščanje korupcije tako rekoč neovirano, saj ne škoduje niti delničarjem niti menedžmentu in ji zaradi tega ne nasprotujejo. Korupcija torej ni ekonomski, ampak predvsem politični problem. Ta se zaostruje s širjenjem koncesijskih pogodb, na katere skuša menedžment vplivati z donacijami političnim strankam. Hodge (2000) v zvezi s tem sarkastično trdi, da obstajata v ZDA samo dve vrsti donatorjev: tisti, ki že imajo ugodne koncesijske pogodbe z vlado, in tisti, ki bi takšne pogodbe radi sklenili.

Vdor korupcije na področje javnih naročil postavlja pod vprašaj tudi tezo, po kateri naj bi bila konkurenca zadovoljivo protikorupcijsko sredstvo. Dvomi so zlasti na mestu takrat, ko gre za tako imenovano kvazitržno urejanje, ki temelji na mehanizmu javnih natečajev. V teh primerih se udeleženci natečajev pogosto med seboj dogovarjajo o merilih, po katerih bodo oblikovali svoje ponudbe. Hodge kot tovrstni primer navaja zelo usklajeno dogovarjanje med komunalnimi podjetji v New Yorku, kjer med 475 podjetji ni prav nobene konkurence, ampak vlada »sindikalna« enotnost pri določanju cene storitev.

Sicer pa je znano, da se tudi na drugih področjih pojavljajo težnje po izogibanju tržni konkurenci. Najbolj znana primera sta: dogovarjanje članic OPEC pri določanju cen naftnih derivatov in enotne cene nafte, ki jih je določala skupina Seven Sisters v ZDA.

Chan Janet (1999) meni, da je treba hkrati s privatizacijo oblikovati nov sistem menedžerske odgovornosti. Zanj naj bi bilo značilno, da dopušča bolj tvegano odločanje menedžerjev in manjšo regulacijo splošnih zakonskih določil. Opuščal naj bi centralizirane oblike nadzora in povečeval možnosti za samoregulacijo, iskal ravnotežje med poslovnimi in javnimi interesi in uveljavljal zunanji nadzor poslovanja namesto notranjega.

Težava pa je v tem, da takšen model javne odgovornosti poslovnih krogov za zdaj ni dovolj učinkovit, zato se v Avstraliji ponovno vračajo k tradicionalnim hierarhičnim sistemom nadzora. Šele potem, ko bodo nove tehnike posrednega nadzora bolj razvite, lahko pričakujemo, da bo upravljanje na daljšo omogočalo manj korupcije in večjo uspešnost.

Nekatere skupine družboslovcev menijo, da je treba žarišča korupcije iskati v političnih centrih moči oziroma med birokrati, ki nadzirajo javni sektor, in ne v podjetjih. Čim razvitejši je javni sektor, tem večja naj bi bila korupcija. Zato sta tako deregulacija kot tudi privatizacija tako rekoč prvi pogoj vsake protikorupcijske strategije.

Savas (2000) se pri tem sklicuje na Aristotela, ki je v svojem delu Politika trdil, da se najmanj skrbi posveča tistim stvarim, ki so skupna lastnina največjega števila ljudi. Privatizacija torej zmanjšuje možnost korupcije iz preprostega razloga, ker vlada pač nadzira manj virov. Seveda pa ima privatizacija protikorupcijske učinke le tedaj, če nam uspe zagotoviti:

- da bo potekala čim hitreje,
- da bo potekala v skladu z jasno opredeljenimi standardiziranimi postopki,
- da bo zagotovljena preglednost procesov in
- da bo nad njimi vzpostavljen neodvisen nadzor.

Veliko je odvisno tudi od oblik in sredstev, ki jih uporabimo pri privatizaciji. Zelo verjetno je na primer, da bo manj korupcije, če bomo uporabljali vavčerje, medtem ko bo najbrž najbolj tvegana privatizacija tedaj, ko se prepustimo spontani privatizaciji, temelječi na menedžerskem oziroma delavskem odkupu. V teh dveh primerih je – po Savasovem mnenju – diskrecijska moč političnih centrov moči največja in preglednost procesov privatizacije najmanjša.

Če niso zagotovljene vsaj minimalne možnosti za kontrolirano privatizacijo, je včasih boljše, da se sprijaznimo z neučinkovitostjo javnih podjetij ali zavodov, kot da jih skušamo privatizirati. To velja zlasti za tretji svet in za postsocialistične države, v katerih se privatizacija pogosto sprevrže v »pocketization« (Savas, 1992).

Sicer pa korupcija ni prisotna le pri prodaji podjetij. Še bolj je razširjena pri koncesijskem oddajanju javnih služb, podeljevanju franšiz, uvajanju vav-

čerjev in dodeljevanju pomoči. Razširjenost korupcije zelo pomembno vpliva na ceno storitev: če je pod nadzorom, se stroški za izvajanje javnih služb zmanjšujejo za približno 10 %, če pa je korupcija nenadzorovana, se stroški povečujejo tudi do 25 %. Stopnja korupcije je odvisna predvsem od teh dejavnikov:

- od osebne in kolektivne integritete (poštenosti) udeležencev,
- od možnosti razkritja koruptivnih dogovorov,
- od ostrine sankcij in
- od velikosti morebitnih koristi, ki jih imajo udeleženci.

Omejevanje korupcije med privatizacijo zahteva zelo močno protikorupcijsko koalicijo in hkrati tudi zelo izkušeno osebje, saj so mehanizmi korumpiranja izredno raznovrstni. Med najpogostejše uvrščamo:

- vključevanje ali ne vključevanje posameznikov na seznam ustreznih ponudnikov,
- bolj ali manj ugodne pogoje prodaje,
- bolj ali manj podrobno specifikacijo ponudb,
- (ne)ustrezne nagrade za koncesije ali franšize,
- (ne)uresničevanje pogodbeno določenih projektov,
- davčne olajšave,
- ugodna posojila,
- opuščanje postopkovnih standardov,
- prekoračitev pogodbenih stroškov.

Glede na navedene mehanizme korupcije je razumljivo, da je najenostavnejši protikorupcijski ukrep ta, da se uveljavi načelo deregulacije in prehod s pogodbenih razmerij na tržno regulacijo. Ker pa radikalen prehod z državnega upravljanja na tržno urejanje pri javnih službah ni vedno mogoč, je javno upravljanje tako rekoč obsojeno na postopno in dvoumno regulacijo. Obsojeno je na iskanje ravnotežja med (Lawton, 1998):

- potrebo po učinkovitem nadzoru in potrebo po diskreciji izvajalcev,
- nasprotnimi interesi različnih udeležencev,
- racionalizacijo porabe sredstev in odzivanjem na nove potrebe,
- ohranjanjem dogovorjenih standardov in spreminjajočimi se okoliščinami,
- reševanjem dnevni nalog in ohranjanjem profesionalne in osebne integritete.

Takšno dvoumno urejanje bo toliko pogostejše, kolikor bolj neodvisne bodo postajale agencije in druge kvaziavtonomne nevladne organizacije in kolikor bolj se bo širila privatizacija javnih služb.

Po drugi strani pa moramo upoštevati, da je dvoumno urejanje le priložnost, ne pa tudi vzrok za korupcijo. Čeprav so vzroki za korupcijo izredno raznovrstni, lahko dokaj zanesljivo domnevamo, da je najpogostejši vzrok za korupcijo javni monopol ne glede na to, ali javni monopol uveljavlja politična stranka, državni organ, javno podjetje ali pa zgolj občinski uradnik, s tem ko zavlačuje ali celo preprečuje izdajanje uradnih listin.

RAZLIČNA POJMOVANJA KORUPCIJE

Čeprav se v zvezi s korupcijo najpogosteje omenjajo težave z njenim razkrivanjem, je za protikorupcijsko strategijo še bolj pereče vprašanje, kaj pod korupcijo razumemo. Drugače rečeno: če je razkrivanje korupcije zahtevno tehnično vprašanje, je opredelitev korupcije težaven teoretični problem, ki ga moramo rešiti, preden se lotimo snovanja strategije. Težave se pogosto pojavijo že zaradi tega, ker se korupcija včasih opredeli preširoko, drugič spet preozko. Včasih se enači kar z vsemi vrstami zlorabe javnih sredstev, drugič se oži zgolj na podkupovanje.

Dokument OECD iz leta 1999 pravi, da gre za korupcijo tedaj, ko se »dopušča vpliv neustreznih interesov na uporabo javnih sredstev in moči«. Korupcija je s tem opredeljena kot nelegalna ali nemoralna dejavnost, ki se nanaša na neupravičen prenos javnih sredstev v zasebni sektor. Čeprav je omenjena OECD-jeva opredelitev korupcije jasna, je vendarle preširoka, saj poleg podkupovanja lahko obsega tudi goljufije, prevare, krajo in druge oblike koristoljubnih, nelegitimnih dejanj.

Po drugi strani se srečujemo s preozkim pojmovanjem korupcije, na primer tedaj, ko se korupcija opredeljuje kot ponujanje denarja ali drugih materialnih dobrin javnim uslužbencem za njihove privilegirane storitve (Porta, 1993). V tem primeru se opredelitev nanaša samo na podkupovanje državnih uradnikov, ki naj bi jih podkupovali privatni subjekti. Prav tako je enostransko enačenje korupcije z zlorabo oblasti, na kar med drugim opozarja tudi Marjeta – Tratnik Volasko (1990).

Z vidika privatizacijskih procesov se zdi sprejemljivejše pojmovanje, po katerem je korupcija vsak nelegitimen prenos javnih sredstev v zasebne roke (Dramer, 1997). Seveda pa moramo v tem primeru med javne vire prištevati tako materialne kot tudi nematerialne.

Nelegitimnost prenosa je lahko nezakonita ali pa nemoralna. Nemoralna je tedaj, ko škodi drugim fizičnim ali pravnim subjektom, nezakonita pa tedaj, ko krši pravne norme. Z razlikovanjem med nemoralno in nezakonito naravo korupcije uvajamo v razpravo tudi ožje ali širše pojmovanje korupci-

je. Poudarek na širšem pojmovanju je predvsem tedaj, ko želimo oblikovati preventivno strategijo, poudarek na ožjem pa tedaj, ko želimo oblikovati kurativno protikorupcijsko zakonodajo. Znano je namreč, da so moralne sankcije strožje od pravnih, čeprav so hkrati manj specifične (Rus, 1972), zato je tudi razumljivo, da jih uveljavljamo predvsem s preventivno strategijo.

Da je razlikovanje med moralnimi in pravnimi vidiki politično zelo pomembno, nam dokazujejo tudi empirične študije (Pavarala, 1996), iz katerih je razvidno, da tudi anketirani funkcionarji pri vsakodnevnem delu upoštevajo omenjene razlike. Upošteva jih tudi že omenjeno poročilo OECD, ki obravnava zelo različne koruptivne pojave.

Za privatizacijo, ki poteka na meji med javnim in zasebnim sektorjem, so moralna merila in moralne sankcije še posebej pomembne, saj je korupcija s pravnega vidika težko dokazljiva, poleg tega pa je omejena na naknadno sankcioniranje. Moralni nadzor in moralno sankcioniranje pa imata nasprotna predznaka: sta preventivna in neformalna in zato učinkovitejša. In ne nazadnje: pravna merila so lahko relativizirana, moralna pa ne: pravno nedovoljena menjava, ki ni škodljiva za druge subjekte, je imoralna, ne pa tudi amoralna, zato jo je mogoče z deregulacijo odpraviti. Moralno nesprejemljiva menjava pa ne škoduje samo institucionalnemu redu, ampak povzroča nezaupanje med udeleženci in s tem načenja tudi socialno integracijo (Barber, 1983).

Drugo – za uravnavanje privatizacije nič manj pomembno – je razlikovanje med tako imenovano primarno in sekundarno korupcijo. Hodkinson (1997) meni, da ni največja težava sodobnih družb ta, da se korupcija nenehno povečuje, ampak ta, da spreminja svojo naravo, tako da se vse pogosteje pojavlja kot sekundarna in vse manj kot primarna korupcija. Sekundarna korupcija je tako rekoč neločljiva spremljevalka privatizacije povsod tam, kjer se hierarhični proračunski odnosi nadomeščajo s tržnimi oziroma kvazitržnimi menjalnimi odnosi. Moralno nesprejemljivi odnosi se ne širijo samo na medčloveški, ampak tudi in predvsem na nadčloveški ravni. Povračila za usluge niso neposredna, ampak se kažejo v zelo posrednih oblikah in so zaradi tega manj vidna in še manj dokazljiva. To še posebej velja za privatizacijo, saj je znano, da so meje med javnim in zasebnim sektorjem vse bolj zabrisane (OECD, 1999: 11).

Če torej želimo vzpostaviti učinkovit protikorupcijski sistem, moramo izoblikovati preventivni sistem na več ravneh. Ta naj bi povezoval profesionalne etične kodekse znotraj posameznih organizacijskih enot z medorganizacijskimi standardi, ki jih morajo uveljavljati predvsem zbornice, sindikati in druge stanovske organizacije. Oboje moramo potem povezati še z ustreznimi zakonodaji na državni ravni.

Jasno je, da takšen sistem, ki se gradi na treh ravneh hkrati, ne more biti učinkovit, če ni vzpostavljeno kooperativno omrežje med državo in civilno družbo, oziroma če ni uresničeno tisto, kar smo v prejšnjih poglavjih označili kot sistem PPP.

NOVI PROFESIONALIZEM

Poleg že omenjene nove menedžerske odgovornosti omenja Lawton (1998) tudi širjenje novega profesionalizma. Z uvajanjem novega javnega menedžmenta so strokovnjaki vse bolj pod pritiskom menedžerjev, ki zahtevajo od njih, da poleg profesionalnih standardov pri svojem delu upoštevajo tudi poslovno učinkovitost in uspešnost. Iz tega izhaja, da tudi na svoje stranke gledajo vse bolj kot na potencialne kupce. Omenjeni pritiski ustvarjajo med strokovnjaki in menedžmentom vse večje napetosti. Drugače rečeno: novi profesionalizem prihaja v spor z novim menedžmentom. »Poslovna svoboda pomeni neposreden izziv profesionalni svobodi« (Lawton, 1998: 84). Posledica tega spora je, da imajo strokovnjaki vse manjši vpliv na dogajanje.

Stopnjevana nemoč strokovnjakov in pogoste koalicije med menedžerji in politiki lahko pripeljejo do takšne prerazdelitve moči, ki v temelju ogroža tako interese strokovnjakov kot tudi uporabnikov. »Tesne vezi« (Burt, 1992) med politiki in menedžerji, ki se med privatizacijo pogosto krepijo, lahko pripeljejo do tega, da bodo storitve v javnih službah povsem odstopale od standardov kakovosti in cenovnih omejitev.

Omenjene klientelistične koalicije vnašajo korupcijo predvsem v postopke javnih naročil, med drugim s tem:

- da so razpisi napisani »na kožo« določenim ponudnikom,
- da so razpisi omejeni le na določeno ciljno skupino in ne na vse ponudnike,
- da so cene ponudnikov namerno prenizke in se med izvajanjem pogodb bistveno zvišajo,
- da je ovrednotenje dospelih ponudb namerno pristransko,
- da je nadzor rezultatov ohlapen ali pa se sploh ne izvaja in
- da se ne izvajajo sankcije za neizpolnjene pogodbe.

Vpliv klientelističnih koalicij na koruptivno oddajo javnih del je še močnejši v manj trdnih demokracijah, čeprav ni mogoče reči, da ga v zrelih ni. V zvezi s tem Kong Tat Yau (1996) navaja, da se je hkrati z gospodarskim razvojem v Južni Koreji okrepilo sodelovanje med velikim biznisom in politiko. S tem se krepi njuna prevlada, namesto da bi se krepila tržna konkurenca. V manj trdnih demokracijah ni dovolj močne civilne družbe, ki bi omejevala

korupcijo klientelističnih koalicij. Zato ne preseneča, da na primer v Braziliji javno mnenje sploh ne zaupa državnemu protikorupcijskemu delovanju in vidi edino rešitev v odpiranju trga tujim korporacijam, ki naj bi s konkurenčnimi storitvami omejile širjenje korupcije (O'Dougherty, 1999). To naj bi bila po mnenju avtorice edina možnost, da bi se Brazilija vsaj nekoliko otrešla korumpiranih uradnikov in poslovnih »plenilcev«.

Razvejena korupcija povzroča odpor do kakršne koli privatizacije in tudi do kakršnega koli partnerskega sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Omenjenemu sodelovanju nasprotujejo zlasti predstavniki civilne družbe, ki zastopajo interese uporabnikov, in strokovnjaki, ki jih korupcija in agresivna ekonomizacija silita v deprofesionalizacijo njihove dejavnosti.

Ne glede na razumljiv odpor enih in drugih pa moramo opozoriti, da gre v tem primeru za neproduktivne odzive, saj je znano, da so celo nekatere oblike nelegalnega transferja za institucionalni sistem neškodljive, za narodno gospodarstvo pa celo koristne. V tem smislu Andrew Wedeman (1997) opozarja, da največje nevarnosti ne pomenijo korupcijski transferji, če so ti označeni kot korupcijski zgolj zaradi tega, ker so nelegalni. Za družbo so nevarni predvsem tisti transferji, ki so ekonomsko škodljivi, socialno krivični in politično destabilizirajoči. Nasprotno pa meni, da je treba tolerirati »podkupovanje« višjih uradnikov, kadar s tem pospešijo uresničitev posameznih investicij ali kadar uvajajo posamezne ekonomske ukrepe, ki prispevajo k hitrejšemu gospodarskemu razvoju države.

Na podobno previdnost in na selektivnejši pristop k protikorupcijskim strategijam opozarja tudi Donald Nonini (1993), ko meni, da je posebej pri vlaganju tujega kapitala v infrastrukturo tretjega sveta zunajsistemsko nagrajevanje lokalnih politikov pogosto neizogibno sredstvo za to, da se pospeši gospodarski razvoj celotne države.

MOČ UPORABNIKOV

Dosedanja obravnava nas je privedla do tega, da se moramo strinjati s profesorico prava z univerze Yale, ki pravi, »da demokracija in svobodni trg še nista vselej zadostno zdravilo proti korupciji« (Akerman, 1996, navedek Tratnik – Volasko, 1999). Čeprav gre za stališče, ki je samo po sebi skrb vzbujajoče, pa menimo, da je za prihodnji razvoj družbenih dejavnosti še bolj skrb vzbujajoče dejstvo, da v samih organizacijah, ki izvajajo družbene službe, ni videti koalicij, ki bi bile lahko dovolj močna protiutež korupcijskim trendom. Ugotovitve, da se s privatizacijo krepi moč menedžmenta, da se menedžment povezuje s političnimi in upravnimi centri moči v klientelistične koalicije in da se vzporedno s tem zmanjšuje vpliv strokovnjakov, nas sili-

jo k domnevi, da vsaj v bližnji prihodnosti ne bo prišlo do protikorupcijskih skupin, ki bi bile zmožne ustaviti omenjene negativne trende.

Kakšna naj bi bila protikorupcijska koalicija, vemo: povezati bi morala predvsem strokovnjake v organizacijah z uporabniki zunaj organizacij. Interesi enih in drugih v dobršni meri konvergirajo, saj so oboji zainteresirani za kakovostne storitve: strokovnjaki zaradi svoje sekundarne socializacije, ki jim profesionalni kodeksi zapovedujejo čim kakovostnejše opravljanje storitev, kolegialno sodelovanje in enak odnos do strank, uporabniki pa zaradi zanesljivosti in kakovosti storitev, ki jim jo bolj kot kdor koli zagotavljajo prav tisti, ki se ravna po načelih profesionalnih etičnih kodeksov.

Glede na omenjeno zblíževanje interesov med strokovnjaki in uporabniki je pravzaprav nenavadno, da do koalicije med njimi še ni prišlo. Razloge za to moramo iskati vsaj v dveh smereh: v strukturnih lastnostih regulativnega sistema in v kulturnozgodovinski naravnosti udeležencev. Največjo strukturno oziroma sistemsko oviro za nastanek omenjenih koalicij moramo najbrž iskati v tipih privatizacij, ki danes prevladujejo. Prevladujejo namreč predvsem tiste oblike denacionalizacije, deregulacije in koncesij, s katerimi se povečuje predvsem moč politikov, menedžerjev in lastnikov, medtem ko se že več desetletij znane oblike privatizacije, kot so vavčerji in kooperative, s katerimi se povečuje moč strokovnjakov in uporabnikov (Saunders in Harris, 1990), na noben način ne morejo uveljaviti. Za uporabnike ni pomembno, ali jim storitve nudijo javne ali pa zasebne organizacije, saj so v obeh primerih brez (kupne) moči in posledično brez vpliva na delovanje storitvenih organizacij. Zelo pomembno pa bi bilo, če bi se uporabnikom povrnila prek davkov odtujena kupna moč, saj bi z združevanjem obeh funkcij, (uporabniške in kupne), prišlo do povsem novega razmerja moči med njimi in organizacijami, ki jim nudijo ustrezne storitve.

Razlog za to, da do omenjene statusne spremembe uporabnikov še ni prišlo, je tudi kulturnozgodovinske narave in se skriva v stoletni prevladi lojalnosti, ki je značilna za kliente. Če si pri tem sposodimo Hirshmanovo (1970) razvrstitev osnovnih vedenjskih obrazcev klientov, lahko rečemo, da pri klientih večinoma prevladuje »lojalnost« do strokovnjakov, čeprav se jim s privatizacijo vsaj na institucionalni ravni odpira možnost »izhoda« (exit) oziroma izbire drugega strokovnjaka in čeprav se jim z demokratizacijo postmodernih družb odpira možnost »glasnosti« (voice), se pravi javnega pritiska na delovanje organizacij, ki opravljajo storitve. Možnost izhoda oziroma možnost izbire ponudnika – bodisi da gre pri tem za bolnico, za šolo ali pa za katero koli podobno storitveno organizacijo – sicer zmanjšuje odvisnost in s tem nemoč klientov od ekspertov (kot ponudnikov storitev), vendar pa na njihovo storitveno dejavnost lahko vpliva le zelo posredno ali pa sploh ne. Vpliv klientov je zlasti nepomemben, kadar posamezne organizacije uživajo status naravnih monopolov, kot ga na primer uživa ljubljanski klinični center.

Večji vpliv na ponudnike storitev imajo uporabniki lahko z javnim nastopanjem, zlasti z evalvacijo kakovosti storitev. Zanj so pristojni predvsem sami uporabniki, saj le oni lahko neposredno merijo kakovost storitev s spremembo stanj na njih samih. Čeprav so dani vsi potrebni pogoji za takšno javno evalvacijo, vemo, da do tega prihaja le naključno. Razlog za to je nezadostno izkustvo uporabnikov za tovrstno javno dejavnost in odsotnost organizirane javnosti oziroma civilne družbe. Tam, kjer je civilna družba organizirana, so oblike »glasnosti« že zdaj zelo raznovrstne. Osborne in Gaebler (1992) med drugim omenjata naslednje:

- anketiranje uporabnikov,
- spremljanje rezultatov neke dejavnosti s strani uporabnikov,
- neposredni dogovori med uporabniki in izvajalci na lokalni ravni,
- evalvacija dejavnosti, ki jo izvajajo lokalni organi,
- uporabniški sveti na lokalni ravni,
- delegati predstavnikov uporabnikov v svetih zavodov,
- neposredno komuniciranje s ponudniki storitev po elektronski pošti,
- usposabljanje za delo z uporabniki,
- eksperimentalno uvajanje novih storitev,
- javni standardi za zagotavljanje kakovosti storitev,
- uvajanje ombudsmanov za posamezna področja,
- razvoj pritožbenih služb, ki si prizadevajo za večjo odzivnost ponudnikov,
- postavljanje pritožbenih skrinjic na javnih mestih.

Večina naštetih predlogov predpostavlja seveda organizirano javnomnenjsko dejavnost, bodisi da ta poteka prek strokovnih ali stanovskih združenj ali pa prek drugih prostovoljskih nevladnih organizacij. Šele organizirano javno mnenje skupaj s strokovnjaki v organizacijah bo najbrž zadostna pritožev prevladujočim negativnim trendom, o katerih smo govorili prej.

Sicer pa moramo pričakovati, da bo ustanavljanje novih nevladnih organizacij ustvarjalo tudi nove težave. Nevladne organizacije namreč pogosto delujejo premalo odgovorno in premalo zanesljivo, kar bo zahtevalo nove rešitve, ki bi jih morali čim prej predvideti (Nahmiaz, 2001).

VIRI

- Ackerman, Rose (1996), *International Social Science Journal*, vol. 48, no. 3, navedeno v *Tratnik – Volasko*, op. cit.;
- Barber, B. (1983), *The Logic and Limits of Trust*, New Brunswick, NJ, Rutgers University Press;
- Burt, Ronald (1992), *Structural Holes, The Social Structure of Competition*, Cambridge, Harvard Univ. Press;

- Chan, Janet, B. L. (1999), *Governing Police Practice, Limits of a New Accountability*, *British Journal of Sociology*, 1999, 50, 2, June, 251–270;
- Černič, M., in Macur, M. (1999), *Privatization and the Quality of Healthcare Services*. *Družboslovne razprave*, XV, 29, 50–71.
- Dramer, Kai (1997), *Moral Reasoning in the Public Service*, v OECD, *Ethics in the Public Service*. OECD, Paris.
- Hirshman, A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard Univ. Press.
- Hodge, G. A. (2000), *Privatization, An International Review of Performance*, Westview Press, Colorado.
- Hodkinson, Peter (1997), *The Sociology of Corruption, Some Themes and Issues*, *Sociology*, 1997, 31, 1, Feb., 17–35.
- Iglič, H. in Kramberger, T. (1999), *The Study of Health-Care Providers*, *Družboslovne razprave*, XV, 29, 86–91.
- Kamnar, H. (1999), *Changes in Regulation of Public Social Service, Institutions as a Condition for Private Provision of Social Services*, *Družboslovne razprave*, XV, 29, 151–166.
- Kong, Tat Yan (1996), *Corruption and Its Institutional Foundations, The Experiences of South Korea*, *IDS Buletin*, 1996, 27, 2, Apr., 48–55.
- Lawton, Alan (1998), *Ethical Management for Public Services*, Buckingham – Philadelphia, Open Univ. Press.
- Mc Pherson, C. B. (1978), *Property*, Oxford, Blackwell.
- Nahmias, Nitza (2001), *From realism to human development paradigm, Did anything really change?, prispevek za IRSPM V, Barcelona*.*
- Nonini, Donald M. (1993), *The State, Space, Property and Capitalist Development in Malesia*, *Anthropology of Work Review* 14, 2–3, Summer – Fall, 7–15.
- O'Dougherty, Maureen (1999), *The Devalued State and Nation, Neoliberalism and the Moral Economy, Discourse of Brazilian Middle Class, Latin American Perspectives*, 1999, 26, 1, Jan., 151–174.
- OECD, (1999), *Public Sector Corruption, An International Survey of Prevention Measures*, Paris.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Pavarala, Vinod (1996), *Interpreting Corruption: Elite Perspectives in India*, New Delhi, Sage Publications.
- Porta, Donatella (1993), *Corruption, Clientelism and Maladministration*, *Quaderni di Sociologia*, 1993, 37, 5, 31–50.
- Rothschild J., Miethe, T. D. (1999), *Whistle-Blower Disclosures and Management Retaliation. The Battle to Control Information About Organization Corruption*, *Work and Occupation*, 26, 1, Feb.: 107–128.

* IRSPM V. = International Research Symposium on Public Management, Barcelona

- Rus, Veljko (1971), *Odgovornost in moč v delovnih organizacijah*, Moderna organizacija, Kranj.
- Rus, Veljko (1999), *Hybrid Forms of Privatization*, *Družboslovne razprave*, XV, 29. julij, 31–45.
- Saunders, P. and Harris, C. (1990), *Privatization and the Consumer*, *Sciology* 24, 1, 57–75.
- Savas, E. S. (1982), *Privatizing the Public Sector*, New Jersey, Chatam House;
- Savas, E. S. (1992), *Privatization in Post-socialist Countries*, *Public Administration review*, vol. 52, no. 6, 573–581.
- Savas, E. S. (2000), *Privatization and Public-Private partnership*, Chatam House Publishers, New York-London.
- Thompson, L. (1993), *Reporting Changes in the Electricity Supply Industry, Financial Accountability and Management*, vol. 9, no. 2, 131–135.
- Tratnik – Volasko, Marjeta (1999), *Korupcija*, Bilten 1, Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.
- Wedeman, Andrew (1997), *Looters, Rent-Scrapers, Dividend Collectors: Corruption and Growth in Zaire, South Correa, and the Philipines*, *Journal of Developing Areas*, 1997, 31, 4, Summer, 457–478.

IMENSKO KAZALO

- Ackerman, R. 134
Adam, F. 79, 80
Alam, M. 46, 54
Aminuzzaman, S. 54
Antončič, V. 14, 19
Ashby, W. R. 79, 80
Baldersheim, H. 25, 29
Bamber, J. 48, 54
Barber, B. 130, 134
Beljajeva, L. 15, 19
Benington, J. 28, 29, 54, 78, 80
Bertalanffy, L. 114
Blau, P. 11, 19
Boddy, D. 40, 56
Briskman, L. 26, 29
Burt, R. 131
Busch, T. 27, 29
Caiden, G. E. 89, 101
Caroll, B. W. 89, 101
Caroll, T. 89, 101
Catephores, G. 17, 19
Chan, J. 127, 135
Cheung, A. B. L. 24, 29
Clark, T. 13, 19, 61, 62, 69
Coghill, K. 43, 54
Crosier, M. 72, 75, 80
Cunningham, G. M. 25, 29
Černič, M. 135
Donahue, J. 101
Doolin, B. 45, 54
Dramer, K. 129, 135
Drucker, P. 10, 19, 72, 80, 104, 114
Dunning, P. T. 102
Edwards, C. 54
Emery, F. 75, 80
Esselbrugge, M. 86, 87, 101
Felix, J. 24, 46, 56
Felix, M. L. E. 29
Finger, M. 38, 54
Flynn, N. 23, 29
Fukuyama, F. 80
Gaebler, T. 134, 135
Gerchikow, V. 15, 17, 19
Gormley, W. T. 61, 62, 64, 68, 69
Gouldner, A. 11, 19
Gray, J. 11, 19
Greca, R. 38, 54
Gustavsson, O. 27, 29
Harris, C. 25, 133, 136
Harris, D. J. E. 29
Hartley, J. 28, 29, 50, 54, 55, 80
Heuelhof, E. F. 101
Hill, M. 98, 102
Hirshman, A. O. 54, 133, 135
Hodge, G. A. 126, 135
Hodkinson, P. 130, 135
Huges, M. 41, 54
Hupe, P. 102
Huton, W. 54
Huxham, C. 40, 48, 54
Iglič, H. 135
Ilich, I. 80
Jackson, D. 54
Jackson, P. M. 60, 61, 69
Jacoby, H. 89, 102
Jenei, G. 26, 52, 55
Jenkins – Smith, H. 91, 102
Johnson, N. 11, 19, 65, 67, 69
Joldersma, C. 99, 101
Jones, G. 37, 54
Jones, R. 55
Kamnar, H. 135
Karlsson, L. E. 68, 69
Kay, R. 48, 55
Kettl, D. E. 82, 83, 84, 102
Kietchener, M. 55

- Kietlinska, C. 52, 55
Kirpatrick, J. 55
Kitchener, M. 37
Klijn, Erik – Hans 95, 96, 102
Koch, R. 99, 101, 102
Koiiman, J. 84, 86, 87, 88, 106, 114
Kong, Tat Yan 29, 131, 135
Kooiman, J. 32, 55, 102
Koppejan, J. F. M. 95, 102
Kouzmin, A. 46, 56
Kramberger, T. 135
Kuts, S. 52, 55
Laky, T. 16, 19
Lawrence, S. 46, 54
Lawron, A. 54
Lawson, T. 32, 55
Leawitt, W. M. 99, 102
Lee Jackson, F. 69
Lega, F. 42, 55
Lockhart, J. 35, 55
Lynn, L. E. 90, 102
Mackay, C. 32, 41, 53, 54, 55
Macur, M. 77, 80
Mai-Brith Schartau 29
Martin, S. 50, 55
Maximov, B. 17, 19
Mc Pherson, C. B. 135
McGure, L. 102
McLaren, R. 55
Meneguzzo M. 42, 55
Merlin, P. 32, 55
Merlo, A. 39, 42, 55
Miethe, T. D. 135
Miller, H. 91, 102
Milward, H. 42, 55
Minzberg, H. 34, 56
Mitchell, J. 25, 29
Montin, S. 51, 56
More, E. 40, 56
Muetzelfeld, M. 26, 29
Nachmias, N. 28, 29, 48, 56
Newman, J. 41, 54
Nonini, D. M. 132, 135
Norman, R. 29, 35, 56
North, D. 56
Nozick, R. 19
O'Dougherty, M. 132, 135
Ogden, S. 56, 40, 50, 51
Ogord, M. 51, 56
Okotoni, Olu, M. 53, 56, 79, 80
Olson, M. 49, 75, 76, 80, 116
Oppen, M. 23, 27, 29
Orosz, E. 68, 69
Osborne, D. 55, 134
Ouchi, W. G. 12, 14, 20
Owen, A. 43, 54
Pampller, H. 68, 69
Parker, D. 58, 59, 69
Paton, R. 33, 56, 76, 80
Pavarala, V. 130, 135
Pedersen, D. 25, 29
Peretiatkowicz, A. 18, 20
Pjotrowska – Marczak, K. 55
Porta, D. 129, 135
Pusić, E. 80
Reinhart, J. R. 69
Rizman, R. 76, 80
Rober, M. 35, 56, 90, 102
Roberts, E. 35
Ross, K. 38, 56
Rothschildm J. 135
Rus, V. 14, 19, 43, 47, 56, 58, 69, 75,
80, 122, 123, 130, 136
Russel, R. 18, 19, 20
Rutland, P. 15, 20
Sabatier, P. 91, 102
Salamon, L. 63, 64, 69
Saunders, P. 133, 135
Savas, E. S. 22, 26, 29, 65, 69, 105,
114, 116, 117, 123, 127, 135
Scalzo, R. 96, 102
Schedler, K. 46, 56
Sellers, M. 90, 91, 102
Sibeon, R. 88, 89, 95, 102
Simmons, J. 91, 102
Sorabji, D. 92, 102
Sorek, E. 54
Stinchcombe, A. L. 73, 80
t'Veld, R. 56
Teisman, G. 42, 56

- Tenbenschel, T. 56
Teubner, G. 88, 102
Thompson, L. 126, 136
Toš, N. 79, 80
Tratnik – Volasko, M. 129, 132,
134, 136
Turner, M. 24, 29
Van Thiel, S. 84, 98, 102
Van Twist, M. 56
Vannostrand, M. L. 102
Vengen, S. 54
Verheul, H. 29
Vickers, M. 46, 56
Wamsley, G. 41, 56
Wedeman, A. 132, 136
Wegener, A. 27, 29
Whipp, R. 55
Wolf, J. 41, 56
Zajiček, E. 10, 20

STVARNO KAZALO

- Agencija 106, 107, 108, 109
– status agencij 108, 110, 111
- Azija 24
- Birokracija 22
– »mrtva roka« birokracije 22
- Definicija
– korupcije 126, 129
– privatizacije 13, 105
- Deregulacija 27, 32, 36, 59, 63, 66, 76,
77, 87, 90, 112, 127, 128, 130,
133
- Decentralizacija 23, 24, 25, 26, 50,
53, 63, 76, 77, 82, 84, 85,
89, 98
- Država
- Država blaginje 47, 51, 53, 75
– kot institucija 73, 74, 75, 76, 77
– kot organizacija 73, 74, 76
– moderna in postmoderna 7
– vitka država 73
- Etika
– poslovna 43
– profesionalna 25, 44
- Evalvacija 40, 44, 46, 60, 82, 84, 90,
93, 94, 96, 107, 134
- Exit 94, 133
- Free riders 117
- Fundacija 39, 48, 53, 67, 77, 106,
107, 127
- Javni sektor
– javno dobro 43
– javni interes 37, 96, 111, 116,
117, 119, 122, 23
– javni razpis 90, 114
– javna služba 23, 24, 27
- Kakovost
– storitev 26, 40, 41, 42, 46, 47, 49,
50, 51, 53, 61, 66, 67, 69, 82, 83, 86,
90, 93, 94, 95, 113, 134
– upravljanja 24, 53
- Kapital 10, 13, 16
- Kapitalizem 45
– postkapitalizem 10, 76, 106, 108
- Katalizator 76, 103, 106
- Koalicije 130–133
– distributivne 49, 59
– dominantne 28
– zagovorniške 91
- Konflikti 37–39
– med menedžerji in strokovnjaki
24, 44–45, 131
- Koncesije 23, 26, 27, 42, 43, 67, 83,
90, 91, 92, 93, 99, 105, 126,
127, 133
- Konkurenca 36
– neokorektna 36, 37
– sodelovalna 38
- Korporativizem
– neokorporativizem 10, 75, 76
– korporativizacija 23, 24, 26, 77,
106, 116, 123
- Kvazitrg 36, 89
- Korupcija 117, 126–133
– sekundarna 130
– legalna 130
– moralna 130
- Lastnina
– lastninjenje 14, 16
– lastninska upravičenja 13, 59
- Lokalna uprava 26, 48, 99
- Moč
– porazdelitev moči 109, 112
– ravnotežje moči 26, 28, 109
- Monopoli 23, 36, 59, 63, 66, 75,
76, 82, 93, 100, 107, 112,
117, 129, 133

- Nevladne organizacije 24, 32, 38, 47,
48, 49, 53, 78, 98, 128, 134
- Novi javni menedžment (NJM) 22–26,
32
- anglo-saksonski model 49
 - skandinavski model 49
- Novi konstitucionalizem 32, 33
- Novi profesionalizem 131
- Odgovornost 43, 108
- koncesijska 26
 - objektivna 43
 - pogodbena 48
 - subjektivna 44
- Odnosi
- amoralni 130
 - imoralni 130
 - nadrecipročni 11, 12
 - (ne)recipročni 11, 14
- Odporna družba 86, 87
- Odzivnost 35, 36, 44, 49, 81, 85, 101,
107, 134
- Omrežje
- katalizatorsko 47, 76
 - kooperativno 34, 35, 43, 78,
87, 131
 - regulacija omrežij 49, 77
- Participacija
- strokovnjakov 44, 114
 - uporabnikov 46–47, 109, 112,
113, 132
 - zaposlenih 109
- Partnerstvo
- med javnim in privatnim
sektorjem (PPP) 23, 26, 33, 37,
40, 41, 42, 50, 53, 60, 66, 87,
105, 106, 130, 132
- Podjetizacija
- države 104, 113
 - javnega sektorja 104
- Podkupovanje 129, 132
- Pogodbe
- pogodbeni odnosi 25, 36, 49, 120
 - regulacija pogodbenih odnosov 25
- Pravičnost 13, 14
- Privatizacija 41
- cilji 60
 - hibridne oblike 66
 - instrumenti 62, 63, 64
 - omejitve 121–123
 - pogoji 23, 49
 - politike 57, 60
 - upravljanje 22
 - zgodovina 27
- Postkapitalizem 10
- Prostovoljske organizacije 48, 67,
68, 106
- Quango
- quangkokratizacija 98, 99, 100
 - kot katalizator 103, 106
 - kot transmisija 103
- Samoregulacija 7, 11, 18, 36, 45, 73,
76, 88, 110, 113, 114, 127
- Samoupravljanje 18, 63, 67, 86,
87, 88
- Socio-politično upravljanje 106
- Status
- menedžerjev 45, 50
 - strokovnjakov 131
 - uporabnikov 46
- Strategija 34, 84, 121, 122, 123, 132
- Tekmovalnost, glej konkurenca
- Tretji svet 53, 127
- Tveganje 14, 43, 86, 95
- Učinkovitost 24, 26, 27, 33, 34, 37, 39,
49, 50, 53, 58, 61, 73, 75, 85, 91,
92, 93, 95, 101, 104, 116, 118,
119, 120, 127, 131
- Uporabniki
- moč uporabnikov 132
 - evalvacija uporabnikov 46, 82, 94
- Urejanje
- neposredno 72
 - posredno 72
- Uspešnost 7, 14, 34, 39, 50, 61, 72, 82,
84, 92, 104, 116, 126, 127, 131
- Vaučer
- za izobraževanje 63, 68
- Vloga
- menedžmenta 45, 50
 - ravnotežje s statusom 108

– vlade 47, 50

– strokovnjakov 44, 130

Voice 46, 47, 94, 95, 107, 122, 133

Vzhodna Evropa 41, 52, 58, 77

Zaščita javnega interesa 116, 117,
118, 120, 121, 122, 123

Zaupanje 12, 79, 89, 90, 130

Zaprta družba 86, 87