

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

BOŠTJAN HEPE

ODNOS MED NOVIM UPRAVLJANJEM JAVNEGA SEKTORJA IN  
DEMOKRACIJO- RAZMISLEK ZA SLOVENIJO

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2006

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

BOŠTJAN HEPE

MENTOR: IZR. PROF. DR. MARJAN BREZOVŠEK

ODNOS MED NOVIM UPRAVLJANJEM JAVNEGA SEKTORJA IN  
DEMOKRACIJO- RAZMISLEK ZA SLOVENIJO

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2006



## ODNOS MED NOVIM UPRAVLJANJEM JAVNEGA SEKTORJA IN DEMOKRACIJO- RAZMISLEK ZA SLOVENIJO

Postavljam glavno hipotezo, da tržno usmerjeno novo upravljanje javnega sektorja (NUJS) ogroža razvoj demokracije v Sloveniji.

Paradigma NUJS v javno upravljanje vnaša vrednote zasebnega sektorja kar z vidika slovenske demokracije predstavlja nove izzive. Tako NUJS kot demokracija imata svoje dobre in slabe plati. NUJS tako v javno upravo vnaša nekatere pomembne tržne in marketinške vrednote kot so pomen vizije, cilja in podobno. Čeprav demokracija poudarja svobodo in participacijo, se je današnji model liberalne demokracije znašel v krizi zaradi paradigmatkega zasuka postmodernih tokov.

Vrednote NUJS-a niso nujno v konfliktu z demokracijo, toda le ob pogoju soobstoja naprednih marketinških metod etičnega marketinga, ki vključuje širšo participacijo. Brez upoštevanja naprednih marketinških metod NUJS ostaja del za demokracijo škodljivega neoliberalnega toka in zato zanemarija procesni vidik dela v javni upravi.

Slovenija je postsocialistična dežela, dežela, kjer ne obstaja niti zadovoljiva kultura zaupanja in participacija, niti napredni marketing. Zato ni dežela, kjer bi bilo ustrezno uvajati NUJS, saj bi to pomenilo zmago neoliberalnega modela.

Ključne besede: demokracija, participacija, NUJS, marketing.

## RELATIONSHIP BETWEEN NEW PUBLIC MANAGEMENT AND DEMOCRACY- AN REFLECTION ABOUT SLOVENIA.

The main hypothesis of diploma is formed as an assertion, that market based new public management (NPM) threaten the development of democracy in Slovenia.

Values of private sector have been introduced by NPM paradigm and all these have opened new challenges to slovenian democracy. Both NPM and democracy have their good and bad sides. Some important market and marketing values, such as significance of vision, goals etc. have been stimulated by NPM. Although democracy put special stress on liberty and participation, present day liberal democracy remains in crisis because of paradigmatic shift of postmodern flows.

It is not necessary for values of NPM-a to be in indispensable conflict with democracy, but this is true only as long as one regards to cohabitation of advanced marketing methods of ethical marketing, which includes broadening of participation. Without this consideration NPM remains a part of antidemocratic neoliberal flow, and because of that it neglects procedural issues in civil administration.

Slovenia is postsocialistic country, where there is no sufficient culture of trust and no sufficient participation. There is also no advanced marketing. Because of that Slovenia is not a country, where NPM should be introduced for this would mean victory of neoliberal model.

Key words: democracy, participation, NPM, marketing.

## KAZALO:

Naslov .....	1
Izjava o avtorstvu .....	2
Povzetek diplomskega dela .....	3
Kazalo .....	4
1. Uvod .....	7
2. Hipoteze .....	7
3. Opredelitev osnovnih pojmov.....	8
3.1 Javna uprava .....	8
3.2 Neoliberalizem .....	9
3.3 Kaj je NUJS/NJM/podjetizacija uprave .....	12
3.4 Kaj je demokracija .....	19
4. Metodologija .....	25
5. Veliki paradigmatški preskok .....	26
6. Razmerje med NUJS-om in demokracijo .....	29
6.1 Pozitivne in negativne strani NUJS-a.....	29
6.1.1 Pozitivne strani NUJS-a .....	29
6.1.2 Negativne strani NUJS-a .....	31
6.2 Pozitivne in negativne strani demokracije.....	37
6.2.1 Pozitivne strani demokracije .....	37
6.2.2 Negativne strani demokracije .....	38
6.3 Nasprotja med NUJS-om in demokracijo .....	40
6.3.1 Kritika menedžmenta .....	40
6.3.2 Neoliberalizem kot dejavnik poglobljanja krize .....	42
6.3.3 Diskriminacija .....	43
6.3.4 Črna luknja sebičnosti .....	44
6.3.5 Neprimerna politizacija.....	46
6.3.6 Prodajna logika ogroža napredni marketing .....	48
6.3.7 Klienti.....	49

6.3.8	Vprašanje legitimnosti.....	50
6.3.8.1	Selznickovi pogledi na legitimnost in vloga odzivnosti .....	51
6.3.8.2	Ogroženost procesnih vidikov kot grožnja demokraciji .....	52
6.3.8.3	Pogled Waynea Parsonsa- kriza modela liberalne demokracije .....	55
6.3.8.4	Beauvoisov alternativni pogled .....	56
6.3.9	Zaključek .....	57
6.4	Skladnost med NUJS-om in demokracijo .....	57
6.4.1	Odmiranje civilne družbe in klasične politične družbe .....	58
6.4.2	Participacija, etični kodeksi, good governance .....	60
6.4.3	Na samih mejah marketinga .....	63
6.4.4	PPP in win-win konkurenčnost .....	67
6.4.5	Demokratičnemu upravljanju nasproti .....	68
6.4.5.1	Neodvisnost javnih uslužbencev od sebičnosti .....	69
6.4.5.2	Orisi demokratičnega upravljanja .....	69
6.4.6	Zaključek .....	71
7.	NUJS kot priložnost ali grožnja za Slovenijo .....	72
7.1	Velikost dežele .....	74
7.2	Kulturna preddispozicija .....	75
7.3	Širši politični, družbeni in gospodarski okvir (duh časa).....	79
7.4	Razvitost slovenskega trga .....	80
7.5	Razvitost slovenske uprave .....	83
7.6	Razvitost slovenske demokracije .....	85
7.7	Sklep glede slovenskega položaja pri reformi javnega sektorja .....	86

8. Sklep.....	86
9. Seznam uporabljene literature .....	88
10. Seznam tabel .....	95

## 1. UVOD

V diplomski nalogi raziskujem odnos med demokracijo in paradigmo novega upravljanja javnega sektorja. Tudi v Sloveniji, kjer se je demokracija liberalno-demokratskega tipa v najosnovnejših potezah konsolidirala, je reforma javne uprave pod vplivom paradigme novega upravljanja javnega sektorja ali NUJS-a..

Ko sem proučeval področje NUJS-a, sem ugotovil, da v Sloveniji o NUJS-u v glavnem slišimo samo pozitivne in vzpodbudne besede. O tem lahko najdemo vrsto dobrih razprav, tudi med diplomskimi nalogami. Zagovorniki NUJS-a se ukvarjajo v glavnem s funkcionalnostjo javne uprave in ne z ujemanjem reformiranega upravnega sistema s širšim političnim sistemom ter proceduralnimi vidiki, ki so ključnega pomena za demokracijo.

Mnenja sem, da je to vprašanje v slovenskih razmerah premalo osvetljeno. Tematiko diplomske naloge- to je odnos med novim upravljanjem javnega sektorja in demokracijo z dodatnim preverjanjem tega odnosa v slovenskih okoliščinah- sem si izbral zaradi tega, ker je preučevanje NUJS-a s širšega zornega kota v Sloveniji po eni strani zelo redko, ker je tovrstno diplomsko delo po drugi strani zaradi tega edinstveno in pomaga širiti miselna obzorja, in ker nakazuje določene odgovore o možnih poteh Slovenije k boljši družbi.

## 2. HIPOTEZE

Postavljam glavno hipotezo: tržno usmerjeni NUJS ogroža razvoj demokracije v Sloveniji.

Pri potrjevanju oziroma zavračanju glavne postavljam sledeče delovne hipoteze:

1. Menedžeralizem in pogodbeništvo, ki delujeta po zakonitostih zasebnega sektorja, ogrožata moč demokratične politike pri zadrževanju vpliva na izvajanje politik
2. neoliberalni elementi v paradigmi NUJS-a povečujejo možnost konflikta med konceptoma liberalnosti in demokracije
3. uveljavljanje NUJS-a spremlja pomanjkanje legitimnosti
4. marketinški pristop, razširjen z etičnim marketingom ne ogroža demokracije
5. Slovenija kot postsocialistična dežela je z vidika demokracije manj zrela za preskok v paradigmo NUJS kot zahodne dežele.



### 3. OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV

#### 3.1 JAVNA UPRAVA

Uprava in upravljanje sta pojma s katerima se najprej srečamo, ko se ukvarjamo z javno in državno upravo. Obstajajo različni poskusi definiranja uprave in upravljanja ter javne uprave in javnega upravljanja. Upravljanje je na kratko "proces odločanja o tem, kateri so cilji organizacije, in o tem kako te cilje doseči" (Virant 1998: 15-16). Brezovšek ločuje med upravljanjem s stvarmi (tehnološka regulacija delovnega procesa na podlagi specializiranih izkušenj in znanja) ter upravljanjem z ljudmi (opravljanje avtoritativnih dejavnosti s pomočjo politične oblasti in sile/prisile) in omenja Henrija Saint Simona, ki je že agitiral za to, da bi vladavino nad ljudmi zamenjali z upravljanjem s stvarmi. Pri tem gre za idejo ločitve vlade od upravljanja (Brezovšek 1996: 998).

Pojem uprava je ožji od pojma upravljanja. Opredeljujemo jo lahko s sistemskega, funkcionalnega in organizacijskega vidika. Moderni teoretični pojem uprave po Brezovščku "izhaja iz uprave kot sestavljenega upravnega sistema medčloveškega delovanja za družbeno regulacijo" (Brezovšek 1996: 1004). Virant navaja, da "organizacijska teorija o upravi opredeljuje upravo kot organizatorično dejavnost, ki omogoča sodelovanje večjega števila ljudi, ki imajo nek skupen cilj oziroma skupno nalogo. Fayol je upravo obravnaval kot eno izmed funkcij v organizaciji, ki zajema predvidevanje, organiziranje, ukazovanje, usklajevanje in kontroliranje" (Virant 1998: 15-16). V funkcionalnem smislu javna uprava pomeni dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni, organizacijsko pa je skupek subjektov, ki opravljajo to dejavnost. (Virant 1998: 18)

Javna uprava obsega državno upravo, ki je tudi najstarejša oblika javne uprave, javna podjetja, javne zavode, sklade in podobno. Ne smemo seveda pozabiti na lokalno samoupravo. Državna uprava se je razvila že s pojavom prvih držav kot so Egipt, Sumerija, stara Indska civilizacija.

Sprva se je državna uprava ukvarjala z uveljavljanjem oblasti. Toda ob koncu 19. stoletja se je država lotila razreševanja številnih družbenih problemov, ki npr. zadevajo zdravstvo, šolstvo, promet, komunalne službe (glej Brezovšek 1996: str 1004). Obstaja torej cela vrsta področij, kjer država deluje kot servis in zato njena represivna vloga ni izpostavljena.

Brezovšek ugotavlja, da država s svojo sposobnostjo koordinacije družbenih zadev lahko "prispeva k gospodarskemu in kulturnemu razcvetu, lahko pa (p)ostane tudi sredstvo vladavine med ljudmi in nevarno sredstvo moči" (Brezovšek 2003c: 71-72).

### 3.2 NEOLIBERALIZEM

Liberalizem je ideologija, ki za svojo osnovo jemlje idejo svobode in sicer v smislu 'prostosti' (neujetosti, neodvisnosti). V liberalizmu je svoboda tako opredeljena kot negativna svoboda ali "svoboda od". Ta ideologija se je uveljavila z vzponom meščanstva in tržnega sistema, vendar pa je po prvi svetovni vojni zaradi vrste nerešenih družbenih vprašanj zatonila.

Po drugi svetovni vojni pa se je liberalna retorika postopoma obnovila in se nato povezala z nekaterimi konzervativnimi idejami. Proizvod te mešanice je neoliberalizem. Ideje, ki so jih v zadnjih tridesetih letih razvili neoliberalni teoretiki, bi lahko bile po Dreyfusu empirično potrjene s krizo svetovnega gospodarstva v sedemdesetih. (glej Dreyfus 1999: 9). Vendar pa o razlogih za to krizo mnenja še zdaleč niso enotna. Po Merharju se ekonomisti z novimi problemi niso znali spopasti, zato so se odločili za vračanje nazaj v preživete modele, kar se "kaže z monetarnim neoliberalizmom in politično z reaganizmom in thatcherizmom" (Merhar 2003: 24).

Kriza latinsko-ameriškega modela razvoja, propad komunizma in azijska kriza naj bi skupaj dokazovali bankrot ideologije razvoja, utemeljeni na močni vlogi države in edina preostala alternativa naj bi bil model prostega trga, utemeljen na privatni iniciativi in čim manjši in podrejeni vlogi države (glej Bugarič 2003: 90). Toda- ali naj država intervencijo prepusti kar trgu- kljub market failure?

Bourdieu in Wacquant neoliberalizem povezujeta z novo planetarno vulgato, v kateri se uporabljajo izrazi kot so "globalizacija", "fleksibilnost", "vodenje", "zaposljivost", "nova ekonomija" in podobno, in v kateri so odsotni nekateri drugi izrazi kot so "kapitalizem", "razred", "izkoriščanje", "dominacija", "neenakost". To imata za posledico kulturnega imperializma (Bourdieu in drugi 2003: 57). Splošna zgodovina nam kaže, da je ločevanje družbe na civilno in politično sfero prav tako stvar političnega konsenza, o tem nam pričajo stoletni družbeni boji, ki so se odvijali in se odvijajo znotraj tim. civilne družbe.

Za neoliberalizem je po Bourdieuju in Wacquantu značilna namerna demontaža socialne države. V zvezi s tem opozarjata: "deindustrializacija, naraščanje neenakosti in omejevanje socialnih zavarovanj, ki so daleč od tega, da bi bila – kakor nam neprenehoma

govorijo- neogiben rezultat rasti zunanje trgovine, neogiben rezultat rasti zunanje trgovine, so rezultat domačih političnih odločitev, ki odseva stanje ravnovesja razrednih sil v prid lastnikov kapitala." (Bourdieu in drugi 2003: 59)

Pikalo pravi, da je "skozi orožje matematike- in tudi skozi medijsko moč- ...neoliberalizem postal najvišja oblika konzervativnega protinapada"(Pikalo 2003: 38), in dalje, da se predvideva, da "je vrednost oziroma bogastvo v obliki denarja 'pravo' univerzalno, in lahko upodobi vse ostale splošnosti" (Pikalo 2003: 39).

Neoliberalistični koncept v širšem smislu po Boraku sestavljata neoliberalizem kot Washingtonsko soglasje in tudi njegova socialdemokratska korekcija (glej Borak 2003: 43). Tudi Wacquant in Bourdieu sta podobnega mnenja. Govorita o odrivanju neodvisnega in kritičnega intelektualca, rojenega iz razsvetljenske tradicije(glej Bourdieu in drugi 2003: 59-60). Namesto tega sedaj prevladujeta dva tipa intelektualca: eden je "izvedenec", ki pripravlja tehnične dokumente, "po možnosti spisane v ekonomskem ali matematičnem jeziku, ki se uporabljajo za upravičevanje političnih odločitev, sprejetih na povsem netehnični podlagi" (glej Bourdieu in drugi 2003: 60). Drugi tip pa je "komunikacijski svetovalec", ki skuša v službi gospodujočih nadeti akademski blišč političnim projektom neoliberalizma, in katerega predstavnik je po Wacquantu in Bourdieuju angleški sociolog Anthony Giddens, ki ga imenujeta celo "potujoči apostol Tretje poti" (Bourdieu in drugi 2003: 60). Giddens velja za duhovnega očeta sodobne laburistične stranke in je intelektualna osnova tim. "tretje poti " socialdemokracije.

Po Boraku se neoliberalizem v ožjem smislu besede zavzema za dosledno tržno usmeritev, privatizacijo, finančno liberalizacijo, fiskalno disciplino in neposredne tuje naložbe. Ne ukvarja se z demokracijo, udeležbo, socialnimi vidiki gospodarjenja. Socialdemokratski koncept pa med drugim poudarja pomen javne uprave in javne odgovornosti (glej Borak 2003: 45).

Problem neoliberalizma je, da skuša za nove probleme iskati odgovore v preživetih praksah. Neoliberalizem koncept trga običajno posplošuje na celotno družbo. Njegova posebna slabost je torej redukcionizem. Neoliberalizem namreč ne ponuja zanesljivih kvantel za varovanje etike in s tem demokracije. Čeprav neoliberalcem trg v nasprotju z avtokratičnostjo države predstavlja demokratično (glej Bourdieu in drugi 2003: 60), gre po mojem mnenju za nerealne predstave.

Če državo vidimo samo kot podjetje, ki ustvarja preprosto merljiv output, se nahajamo v veliki nevarnosti, da bi stvari preveč poenostavili zavoljo kratkoročnih političnih in ekonomskih interesov. Liberalizacija pomeni osredotočanje na preprostejše cilje, ki so vezani predvsem na atomizirano golo osebo samo in njene koristi. Pomembno je upoštevati tudi ta vidik, ki se npr. kaže v čakalni dobi pred uradniškim okencem. Obenem pa moramo upoštevati socialni vidik, ki teži k širšim, družbenim ciljem- tod pa nastopajo kompleksnejši odnosi. Lukšič v zvezi z liberalno podlago sodobnega razumevanja politike govori o newtonovskem konsenzu, ki družbene odnose razlaga analogno mehanski fiziki, in ki se ukvarja s posameznikom, trgov in državo kot merljivimi zadevami, med njimi pa naj bi potekali takšni odnosi kot v newtonovski mehaniki. V zvezi s tem opozarja na to, da so družbeni odnosi zaradi kompleksnosti v resnici bližje kvantni mehaniki (glej Lukšič 1997: 19-23).

Neoliberalizem, ki se drži načela dopuščanja, tolerance, se še ne spušča v vprašanje sprejemanja, akceptivnosti oziroma to v celoti, tudi v najplitvejših globinah prepusti zasebniku. Toleranca torej še ne zadostuje za vzpostavitev družbe brez strahu.

Če gledamo z vidika (neo)liberalizma, potem opazimo neko zelo pomembno pomanjkljivost klasične posredne demokracije in njene klasične javne uprave: ne obstaja samo "market failure", ampak namreč tudi nekaj kar lahko imenujemo "state failure", "government failure", pravilneje pa "public failure"- pri slednjem gre za neodzivnost, samozaverovanost, sebičnost, lenost, neizvirnost in okostenelost javne uprave in za podobne stvari. S tega vidika je neoliberalna kritika seveda ustrezna.

Vzpon liberalizma je tesno povezan tudi z idejo svetovnega trga in s tem z globalizacijo. Svetovni trg prisiljuje vse akterje in tudi države, da naredijo več z manj sredstvi. To je sicer nekakšen splošen zakon, ki ni le zakon (ekonomskega) liberalizma. Obsega ne samo racionalnost, ampak lahko tudi modrost, celo ljubezen (ekologija). Težava z globalizacijo pa je v tem, da je pogosto skrčena na ekonomski vidik.

Pojavljajo se tudi mnenja, da sploh ni smiselno govoriti o globalizaciji. Weiss tako ugotavlja, da je v razvitih državah 90 odstotkov proizvodnje in potrošnje namenjeno domačim trgov, da obseg mednarodne trgovine ni nič večji kot je bil leta 1913, da so domače investicije še vedno v pretežni meri financirane z domačimi prihranki, in da so "edino področje, kjer obstaja dokaj enotno mnenje o naraščajočem pomenu globalizacije, ... finančni trgi" (Weiss v Bugarič 2003:91).

Kljub temu menim, da je smiselno govoriti o globalizaciji vsaj kot o kulturnem problemu- globalizacija se dogaja v glavah ljudi preko nove planetarne vulgate. Brezovšek opozarja, da:

*globalizacija pritiska v smeri privatizacije, kar pa omogoča tudi negativne pojave korupcije. Privatizacija je povezana tudi z globalno kulturo potrošništva, ki je v nasprotju z nacionalno kulturo... globalizacija tudi ogroža lokalne skupnosti. Vsemu temu se morajo javni uslužbenci (torej uprava) upreti in vzpodbujati občutek skupnosti, vključenost državljanov in uveljavljanja javnih interesov. Državljanje morajo obravnavati s spoštovanjem in odgovornostjo (Brezovšek 2003c: 85).*

### 3.3 KAJ JE NUJS/NJM/PODJETIZACIJA UPRAVE

Proti koncu 20. stoletja je svet zajel val reformiranja javne uprave, ki se je začel že v sedemdesetih kot izraz kritike tedanje birokracije in nastajajoče neoliberalne retorike. Ta val reformiranja v javnem sektorju uvaja novo paradigmo upravljanja, poimenovano z angleškim izrazom New public management (NPM). V Sloveniji se za oznako te paradigme uporabljata dva izraza: Novo upravljanje javnega sektorja (NUJS) in Novi javni menedžment (NJM). V nadaljevanju bom uporabljal oznako Novo upravljanje javnega sektorja (dalje: NUJS).

Kot že samo ime pove, NUJS pomeni novo obliko upravljanja v javnem sektorju, ki temelji na vnašanju pravil delovanja iz zasebnega v javni sektor. Kovačeva pravi, da NUJS "pomeni novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikabilnih managerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov iz zasebnega v javni sektor" (Ferfila in drugi 2000: 183).

Po Lieglu so bistvene sestavine NUJS-a tri: "krčenje javnega trošenja, večji poudarek na odgovornosti in zadovoljstvo potrošnikov (consumer)" (Liegl 1999: 176) in obenem ugotavlja, da "krčenje javnega trošenja terja zanašanje na ekonomičnost, uspešnost in učinkovitost" (Liegl 1999: 176).

Greve in Kragh Jespersen NUJS v strožjem okviru definirata kot "kombinacijo tržnih mehanizmov in upravljalnih idej zasebnega sektorja na področju javnega sektorja, torej NUJS terja tako institucionalno reformo kot tudi upravno reformo, ki se nanaša na izboljšanje upravljanja" (Greve in drugi 1999, 143). Avtorja zavestno nočeta upoštevati kriterija etičnosti. S takšnim pogledom se strinjam, saj prvotne definicije NUJS-a niso vključevale etičnega kriterija in torej etični element ne more biti bistven za NUJS kot celoto. Potrebno je torej upoštevati, da so etični kriterij pričeli poudarjati šele nazadnje.

Dargie in Locke v povezavi z NUJS-om omenjata različne reforme- najprej omenjata menedžeralizem (niz praks, ki je utemeljen na prepričanju, da je zasebni sektor najboljši), ki med drugim poudarja profesionalni menedžment, jasno razvidne standarde in merila, opazovanje rezultatov, večji poudarek na kontroli outputa (glej Dargie in drugi 1999: 179-180). Sledi marketizacija, ki poudarja pomen menjave, nato pa še agentifikacija (za pospeševanje menedžeralizma) in politizacija. (glej Dargie in drugi 1999: 180).

Jan-Erik Lane reformo javnega sektorja opisuje na treh ravneh kot pristop DPM- kot deregulacija, privatizacija in marketizacija (kar pomeni uvajanje marketinga). Razliko med Chikaško šolo ekonomije in Reinventing government vidi v tem, da se je Chikaška šola osredotočila na prva dva pojavi, med tem ko se Reinventing government ukvarja tudi z marketizacijo (glej Lane 1997: 1). Lane sicer trdi, da je konstrukt DPM preveč poenostavljajoč, obenem pa opozarja, da se je ta model pojavil prav v demokratičnih državah: "Do reforme javnega sektorja je prišlo v razvitih kapitalističnih demokracijah v osemdesetih kot odgovor na širjenje javnega sektorja po drugi svetovni vojni (od 25 do 45% BDP v deželah OECD)" (Lane 1997: 2).

Farnham in Horton pravita, da v opredelitvah NUJS-a sečamo tri glavne smeri: "neotaylorizem z vpeljavo racionalističnih metod dela v javni sektor, uvoz poslovno usmerjenih podjetniških tehnik v javni sektor in načela za preobrazbo vlade v učinkovito, odzivno in uporabniško oblast" (Farham in drugi v Brezovšek 2000: 271).

Rus opozarja, da so "birokratski hierarhični sistemi ... učinkoviti le tedaj, ko je družba stabilna, predvidljiva, nekompleksna, ti časi pa so sedaj minili" (Rus 2001: 22). Danes pa je okolje seveda postalo spremenljivo in vse težje predvidljivo.

V zvezi z zgodovinskim razvojem je potrebno poudariti, da so sodobne javne uprave dolgo časa delovale po klasičnem modelu organiziranja uprav, ki ga imenujemo webrovska birokracija. Max Weber je kot nemški sociolog v začetku 20. stoletja proučeval birokracije v industrijski družbi in iskal njene značilnosti. Birokracijo je pojmoval kot "organizacijo, v kateri obstoji hierarhija plačanih uslužbencev s polnim delovnim časom, ki tvorijo verigo ukazovanja" (Weber v Haralambos in drugi 1999: 279). Za razliko od afektivnega oziroma emotivnega delovanja, ki temelji na afektih in čustvih, in tradicionalnega delovanja, ki temelji na običaju, vsebuje klasična birokracija racionalno delovanje z jasno opredeljenimi cilji, pri tem pa idealni tip birokracije vsebuje naslednje prvine: redne dejavnosti, organizacijo uradov na načelu hierarhije, dosledni sistem abstraktnih predpisov, duh formalistične brezosebosti,

poudarek na strokovnosti in kvalifikacijah, jasna delitev med zasebnim in službenim dohodkom (glej Haralambos in drugi 1999: 280-281). Že Weber pa je med drugim opozarjal, da prevelik formalizem vodi v izgubljanje preglednosti, ter da je v krizi birokratsko vodenje neuspešno (glej Haralambos in drugi 1999: 282).

Hondeghemova ugotavlja, da je bila "v tradicionalni webrovski birokraciji ... odgovornost uradnikov omejena na izvrševanje ukazov, danes pa imajo državni uradniki širši spekter odgovornosti" (Hondegheem 1998:2). Zaradi te orientiranosti se je vladavina spremenila iz zaprte birokracije v transparentno telo.

Zakaj je prišlo do tega premika? Današnje obdobje z vidika birokratskega načina vodenja zaradi različnih razlogov predstavlja krizo. Ferfila in Kovačeva med razlogi za krizo starega načina upravljanja naštevata (glej Ferfila in drugi 2000: 180-181):

1. smotrnost uporabe finančnih virov
2. učinkovitejše, hitrejše, uporabniku bližje opravljanje javnih storitev
3. prehod iz socialistične v (post)kapitalistično ureditev
4. povezovanje v evropske in mednarodne integracije
5. globalizacija poslovanja
6. privatizacija in deregulacija gospodarstva, javnih podjetij in javnega sektorja
7. razvoj informacijske tehnologije
8. sprememba vrednostnih prioritet ljudi
9. politika in ideologija

Majone omenja sledeče dejavnike, ki vplivajo na zahteve po spremembi upravljanja: globalizacija, internacionalizacija, privatizacija, evropeizacija državne uprave, informacijska revolucija itd., Kamarck pa opozarja na globalizacijo, demokratizacijo, informacijsko revolucijo in deficit pri rezultatih dela državnih uprav. (glej Bugarič 2003: 97).

Tudi sodobne raziskave delovanja organizacij so pokazale, da poleg formalne strukture obstaja še neformalna, da je včasih zelo pomembna vloga teama (Haralambos in drugi 1999: 284-285,290-291,294).

Danes smo po Hondeghemovi priča številnim novim trendom. Prvi trend se nanaša na to, da "je prišlo do odklona od centraliziranega in hierarhičnega vladnega nadzora nad družbo.

Vlada je postala partner med drugimi partnerji" (Hondegheem 1998: 1). Drugi trend se nanaša na "procese decentralizacije in devolucije, ki se odvijajo v vladi" (Hondegheem 1998: 1). "Tretji trend pa se nanaša na vladino pripravljenost v javnem sektorju sprejeti podjetništvu podoben menedžeralizem. Poudarjati se začne tekmovalnost in vrednote uspešnosti, učinkovitosti in ekonomičnosti" (Hondegheem 1998: 1-2).

Po Brezovšku so naloge in zadeve, ki so vključene v javni sektor, sedaj obravnavane bolj menedžersko in manj administrativno. Pri tem navaja sledeče razloge za uvajanje NUJS-a kot izziv tradicionalni upravi (delno povzemanje, glej Brezovšek 2003a: 7):

1. birokracija ne deluje dobro v vseh okoliščinah
2. težnja po *one-best way* delovanju je varljiva in lahko vodi k rigidnosti v delovanju uprave
3. birokratska ponudba storitev in dobrin ni edina pot za zagotavljanje javnih dobrin in storitev
4. politične in upravne zadeve so v stvarnosti že dolgo prepletene, vendar so posledice za upravljalno strukturo šele sedaj izpostavljene.
5. Javni uslužbenci so tudi politični igralci v svojem interesu
6. Zahteva po posebnih pogojih zaposlitve v javnih službah je šibkejša, zlasti zaradi sprememb v zasebnem sektorju, kjer je doživljenjska zaposlitev redka.
7. Naloge se zdaj opravljajo bolj menedžersko.

Današnji čas je postal zasičen z informacijami, njegova stalnica pa je sprememba. Brezovšek pravi, da je javna birokracija, to je prvotna paradigma javnega upravljanja, zastarela zaradi slepega zaupanja v formalizem in zaradi pasivnosti (glej Brezovšek 2000: 267). Dreyfus opozarja, da zagotavljanje javnih koristi (ali javnih dobrin), ki so tradicionalno

legitimizirale državno vlogo in opravičile poseben pravni položaj javnih uslužbencev, izgublja svojo simbolično vrednost. Trg sedaj de facto zadovoljuje javni interes, če privzamemo, kot to počnejo neoliberalni teoretiki, da se posamezniki obnašajo glede na racionalne izbire z namenom maksimiziranja svojih dobičkov, in da prosto tekmovanje pospešuje uravnoteženo porazdelitev virov (Dreyfus 1999: 9).

Želja po spremembi birokracije se je v zahodnih, že kapitalističnih deželah uveljavila predvsem skozi paradigmo NUJS-a, medtem ko se je v vzhodnih, tedaj še socialističnih



deželah želja po spremembi uveljavila širše, v potrebi po preseganju socialističnega političnega sistema.

Po Wayneu Parsonsu "od 60-ih let dalje prihaja do poskusov reformiranja javne uprave. Na začetku so skušali doseči večjo stopnjo racionalnosti, razvila se je policy analiza. Neuspešnost teh poskusov je vodila k 'novemu' upravljanju javnega sektorja in k poudarku na učinkovitost, uspešnost in ekonomičnost" (Parsons 1998: 87).

Vsaj na pričetku so NUJS predstavljali kot univerzalni, nevtralni- apolitični okvir, v katerem lahko učinkovito uveljavimo različne vrednote (glej Sjöblom 1999: 17). Toda model NUJS-a se je vseeno razvil skozi ideologijo nove desnice in kasneje je te poglede podprla tudi levica, npr. v Veliki Britaniji Tony Blair in njegovi laburisti. "Strokovnjaki so bili v VB podvrženi kvazitrgom in menedžerski kolonizaciji, ker so preživeti uradniško-strokovni režimi postali manj samozaverovani in bolj odgovorni" (Dent in drugi 2004: 14). Christopher Hood trdi, da NUJS nima politične pristranskosti, kar je po njegovem razvidno iz sledeče tabele (glej tabelo 3.1):

**Tabela 3.1** NUJS in politična opredeljenost

Poudarek na NUJS-u	"Levica"	"Center"	"Desnica"
Velik	Švedska	Avstralija, Kanada, Nova Zelandija	Velika Britanija
Srednji	Francija	Avstrija, Danska, Finska, Italija, Nizozemska, Portugalska, ZDA	
nizek	Grčija, Španija	Nemčija, Švica	Japonska, Turčija

(Vir: Hood Christopher (1996): Exploring Variations in Public Management Reform of 1980's. V Hans A.G.Bekke, James L. Perry in Theo A. J.Toonen (ur.): *Civil Service Systems in comparative Perspective*, Indiana University Press, Bloomington, Indianapolis, USA, stran 277.)

NUJS ima tako več izvorov: idejne podstati NUJS-a so po eni strani teorije javnega izbora (public choice theories), po drugi pa menedžment poslovnega tipa, medtem ko je pri organizacijskem pristopu pomemben zlasti TQM (Total Quality Management), katerega bistvo je v promociji kvalitete (glej Ferfila in drugi 2000: 188)

Zelo močno je pri NUJS-u občutiti vpliv marketinškega pristopa, saj pojmi kot so poslanstvo, vizija, cilji, strategija, taktika, kakovost dejansko spadajo v področje marketinga.

V javni sektor se vnašajo podjetniška načela. Osborne in Gaebler navajata sledeča načela (povzetek, Osborne in Gaebler v Ferfila in drugi 2000: 208-243):

1. usmerjanje namesto izvajanja (na prvem mestu je ponudba izdelka- to je pri javnem sektorju zagotavljanje javnih storitev. Kdo dejansko izvaja javne storitve je sekundarno vprašanje, ki je razrešeno skozi konkurenco)
2. usmerjenost k uporabnikom (uporabniki so sooblikovalci javnih politik in ne več samo predmet uradniškega dela. Uporabniki so "stranke" v javnem sektorju)
3. poslanstvo in strateški menedžment (strateški menedžment pomeni upravljanje in vodenje na osnovi splošno spejete strategije, ki temelji na viziji in poslanstvu organizacije).
4. naravnost k rezultatom, uspešnost in učinkovitost dela
5. ekonomičnost (smotrnost ravnanja med vloženim in dobljenim)
6. avtonomnost (ločenost od politike)
7. decentralizacija (oziroma tudi dekoncentracija)
8. konkurenčnost (državni monopol je opravičen le v funkciji usmerjanja, zagotavljanja javnih storitev in dobrin ter prevzemanju odgovornosti za javno dobro, ne pa v funkciji izvajanja, kjer moramo težiti k polipolu)
9. preventivno in proaktivno delovanje (prevencija pomeni preprečevanje nezaželenih učinkov, proaktivnost pa pomeni iskanje novih priložnosti. Oboje zagotavlja s pomočjo vizije, poslanstva in ciljev, s spoznavanjem okolja, z uporabo metod, ki izboljšujejo kakovost dela kot so SPIN metoda, SWOT metoda...)
10. tržišče in tržnost (privatizacija, najem-leasing, koncesija, umetna konkurenca, komercializacija infrastrukture itd.)

Brezovšek navaja sledeče primerjave med NUJS-om in webrovsko birokracijo (glej tabelo 3.2):

**Tabela 3.2** Razlike med NUJS-om in webrovsko birokracijo

	NUJS	Webrovska birokracija
Management	Kvantificirana izhodna merila	Vhodni nadzor, postavljanje pravil
Kontrola	Devolucija nadzora, "od spodaj"	Centralni, hierarhični nadzor, "od zgoraj"
Izdelava in nakup	Pogodbništvo izven javnega sektorja, tekmovanje in konkurenčne službe.	Vertikalna in horizontalna integracija javne uprave
Kultura	Mobilnost, kratkoročnost del, ki temeljijo na pogodbah	Tradicija javnega sektorja. Dolgoročnost zaposlitve, kariera...
Vzpodbude	Denarne	Nedenarne (etika, stalnost)
Proračun	Fleksibilnost, globalnost, stroškovni račun	Proračunska pravila
Osebj	"javni podjetnik"	"javni uslužbenec"

(Vir: Brezovšek Marijan: Kako do zanesljive uprave. V: Teorija in praksa (2000), letnik 37, št. 2, 2000: stran 272. Delni povzetek.)

NUJS se je zgodovinsko razvil v anglosaksonskem prostoru (Velika Britanija, ZDA, Nova Zelandija, Avstralija) kot odgovor na vse večjo neustreznost klasičnega upravljanja. Te dežele imajo zelo dolgo tradicijo kapitalizma in podjetništva, in ko je klasično upravljanje javnega sektorja zaradi dinamike in kompleksnosti sodobnega sveta pričelo odpovedovati, so se pod vtisom vračanja (neo)liberalnih pogledov pričeli zavzemati za vnašanje metod in tehnik upravljanja zasebnega sektorja v javni sektor.

V Veliki Britaniji je tovrstno reformo vlada gospe Thatcherjeve pričela izvajati leta 1978/1979. V prvem obdobju so izvršili globlje reze pri financiranju javne uprave. Sledilo pa je obdobje, ki je poudarjalo uspešnost (efficiency), kar pomeni doseči več z manjšim vložkom. Vodilni poudarek je bil na učinkovitosti. Poudarjati so pričeli privatizacijo in podjetniška načela vodenja. Po letu 1987 so pričeli še z uvajanjem kvazitrgov, z decentralizacijo ter obsežnim uvajanjem agencij.

Opozoriti je potrebno, da koncept NUJS-a ni zaokrožen. Kot že rečeno, Greve in Kragh Jespersen ostajata pri strožji definiciji. Kljub temu je vredno, da si ogledamo NUJS še iz širšega zornega kota. V okviru NUJS-a po Žurgi srečamo npr. neotaylorizem, lahko pa tudi poudarek na etiki. Model 3E (ekonomičnost, effectiveness- uspešnost, efficiency- učinkovitost) zato nekateri dopolnjujejo še z dvema E-jema v formulo 3E +E (equity-

pravičnost, etika)+E (environment-okolje), s čemer pojem NUJS-a širijo na nova področja, ki jih nekateri vidijo kot socialdemokratske paradigme neoliberalizma. Ferlie, Pettigrew in Ashburner tako opisujejo 4 modele NUJS-a (glej Žurga 2001: 53-57):

1. model učinkovitosti, ki je v osemdesetih poudarjal finančni nadzor in deregulacijo trga delovne sile ter prednost menedžerstva pred stroko.
2. model plošččenja in decentralizacije z značilnimi kvazitrgi, pogodbenim menedžmentom, manjšimi strateškimi jedri in plošččenjem organizacije (manjša se število ravni).
3. iskanje poslovne odličnosti, bodisi od spodaj navzgor (pomen organizacijske kulture) ali pa od zgoraj navzdol (pomen vizije, poskus spreminjanja kulture, karizmatični vodja)
4. usmeritev v zagotavljanje javnih storitev (kakovost storitev, zadovoljstvo uporabnika, skepsa do trga)

Glede širjenja NUJS-a pa prihaja do stapljanj z različnimi drugimi koncepti. Oppen ugotavlja, da se "v anglosaških državah NUJS uveljavlja predvsem v znamenju tekmovalnosti med javnimi službami. V Nemčiji je večji 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 v Rus 2001: 23).

Mai Brith Charteau navaja razlike med Anglijo, Nemčijo in Švedsko (Rus 2001: 23-24): za Anglijo so značilne koncesijske pogodbe med državnim in zasebnim sektorjem, notranji trg s tekmovalnimi odnosi in individualizacija pogodb o zaposlovanju. Za Nemčijo je značilna korporativizacija javnih zavodov in razvoj samopomoči med skupinami državljanov. Za Švedsko je značilna decentralizacija, katere cilj je večji vpliv uporabnikov na urejanje javnih služb.

### 3.4 KAJ JE DEMOKRACIJA

Obstajajo različne definicije besede demokracija. V osnovi demokracija pomeni vladavino (*kratein*) ljudstva (*demos*). "Je oblika vladavine, v kateri vlada ljudstvo. Posledica demokracije je v tem, da med ljudmi obstaja neka politična enakost" (Held 1989:13).

Medtem, ko se na Vzhodu pojavijo despotije, "so grške polis razvile množstvo le-teh: od tiranije, diarhije, aristokracije, oligarhije, plutokracije, timokracije do demokracije in ohlokracije" (Lešnik 2000: 21)

Južnič opozarja, da je kompromis bistvo demokratične politične igre. Nadalje kot temelj demokratične kulture omenja tolerantnost, ki pa ne more biti normirana, ampak je rezultat navajenosti in strpnosti do drugačnega, torej za neko stanje duha, ki ga ni lahko prevzeti ali navzeti se ga (glej Južnič 1992: 59-62).

Lešnik glede odnosa med svobodo in nesvobodo loči med avtoritarnim in demokratičnim režimom in omeni, da je "vsa človekova zgodovina v bistvu zgodovina njegovega boja za svobodo" (Lešnik 2000: 7). Že po Aristotlu je "demokracija organizacijski izraz svobode in enakopravnosti državljanov" (Aristotel v Lešnik 2000: 25), čeprav je Aristotel sicer raje uporabljal oznako politeia, medtem ko je izraz demokratia prihranil za ohlokratio (vladavino strasti ljudskih množic).

Demokracijo Zver razume kot "družbeno strukturo, ki zagotavlja akterjem možnost neposredne ali posredne enakopravne udeležbe v procesu sprejemanja skupn(ostn)ih odločitev" (Zver 2003: 48). Navaja Lincolново opredelitev demokracije "kot vlade ljudstva (of the people), po ljudstvu (by the people) in za ljudi (for the people)" (Zver 2003: 50), kar kaže na pomen enakosti (of), participacije (by) in koristnosti za ljudstvo (for).

Held pripoveduje, da so v preteklosti

*demokracijo... branili na osnovi tega, da doseže eno ali več naslednjih temeljnih vrednot ali dobrin: enakost, svobodo, moralni samorazvoj, splošni interes, zasebne interese, družbeno korist, zadovoljitev želj, učinkovitost odločitve. Zgodovina spopadov med stališči je boj za odločitev o tem ali bo demokracija pomenila nekakšno ljudsko vlado (obliko življenja v kateri bodo državljanji pritegnjeni v vladanje samim sebi in samoregulacijo) ali pomoč pri odločanju (sredstvo, ki daje legitimnost odločitvam tistih predstavnikov, ki so od časa do časa izvoljeni na oblast (Held 1989: 15)*

Glede na različna obdobja in različne razmere Held postavlja znano sistematizacijo demokracije in jo deli na sledeče oblike:

1. klasična demokracija (Atene), ki je temeljila na politični enakosti, na neposredni participaciji državljanov, skupščini državljanov kot suverenu, mnogovrstne izbire kandidatov za javno službo, ni razlik privilegijev, ki bi ločevale običajne državljane od javnih uslužbencev itd. (glej Held 1989: 42)

2. Liberalna demokracija v protektivni obliki, za katero je značilno predstavništvo, volitve, politične stranke, ločitev oblasti, pojavi se tudi moderna ločitev med državo in civilno družbo (glej Held 1989: 75). Po Madisonovi razlagi so bile "čiste demokracije" vedno nestrpno nepravilne in nestabilne in predlaga iskanje zdravila za frakcijske boje, ki žrtvujejo slabotnejšo stranko (glej Held 1989: 67-68).
3. Liberalna demokracija v razvojni obliki, ki zahteva predstavniško vladanje, proporcionalno porazdelitev glasov, ločitev parlamentarne skupščine od javne birokracije. Po zagovornikih razvojne demokracije svoboda ni toliko delovanje v skladu z lastnim užitkom, kot to, da nisi predmet volje in užitka drugih ljudi. Svoboda in enakost sta neločljivo povezani (glej Held 1989: 81).
4. Radikalna razvojna demokracija, kjer med drugim obstaja zahteva po politični in ekonomski enakosti, ločitev zakonodajnih in izvršilnih funkcij in neposredna participacija na javnih zborih. V radikalni smeri sta koncept razvojne demokracije razvijala Rousseau in Mary Wolstoncraft (glej Held 1989: 81,82). Rousseau je trdil, da "je pravica do lastnine sveta in sicer do tiste mere, do koder se jo da meriti s posameznikovo potrebo po materialni varnosti in neodvisnosti duha" (Rousseau v Held 1989: 81,82). Wolstoncraftova je menila, da tisti, ki "morajo tehtati vsak četrtak, ki ga porabijo, ne morejo uživati svobode 'srca in duha' " (Wolstonecraft v Held 1989: 83), obenem pa tudi, da naj bi "iz pretiranega spoštovanja do lastnine in lastnikov ... izviral mnogo zla in pregreh tega sveta" (Wolstoncraft v Held 1989: 83).
5. Neposredna demokracija temelji zlasti na delih Marxa in Engelsa ter nastopa v socialistični in komunistični različici (glej Held 1989: 135). Obe sta sprva težili k popolni politični in ekonomski enakosti. Obe sta tudi težili k odpravljanju razlik med državo in civilno družbo.
6. Kompetitivna elitistična demokracija je osnovana na idejah Schumpetra in Webra, ki sta skušala uveljaviti zelo omejen koncept demokracije. Zanju je demokracija pomenila predvsem sredstvo za izbiro ljudi, ki odločajo, in sredstvo za brzdanje njihovih ekscesov (glej Held 1989: 141).
7. Iz ideje kompetitivne elitistične demokracije je izšel tudi pluralizem, kjer različne vplivne skupine zagotavljajo svobodo. Najbolj poznana je Dahlova poliarhija, znan pa je tudi model konsociativne demokracije (Held 1989: 198, 195)

8. Legalna demokracija pomeni idejo demokracije kakršno uveljavlja Nova desnica. Held opozarja, da se je "nova desnica ukvarjala z uveljavljanjem stvari liberalizma na račun demokracije z omejevanjem demokratične uporabe moči države" (Held 1989: 232), obenem pa pokaže na Hayekovo razmišljanje, da se posamezniku ni potrebno bati, dokler obstajajo pravila, ki omejujejo dejavnosti večine in vlad (glej Held 1989: 232). Zato to idejo demokracije imenujemo legalna demokracija.
9. Participativna demokracija je nasprotno projekt nove levice. Temeljna utemeljitev ideje participativne demokracije je, da je enako pravico do samorazvoja mogoče doseči samo v participativni družbi. Neposredna participacija državljanov naj bi segala tudi na nivo lokalne skupnosti in delovnega mesta, obenem pa se dopušča obstoj tim. participativnih strank. Poudarjen je pomen dobre obveščenosti (glej Held 1989: 249).

Anthony McGrew v zvezi s transnacionalno demokracijo loči štiri vrste demokracije (glej McGrew v Zver 2003: 55):

1. liberalni internacionalizem se osredotoča na mednarodno pravo in sodelovanje med državami. Znotraj obstaja smer ortodoksnega neoliberalizma.
2. radikalni pluralizem, kjer naj bi nova svetovna demokracija izhajala iz načel "nove politike" in vključevala pooblaščenca posameznikov in skupnosti
3. kozmopolitska demokracija- tovrstni pristop je razvil Held, ki zagovarja transnacionalno in teritorialno demokratizacijo političnega življenja, kjer naj bi bila kozmopolitska demokracija "politična ureditev demokratičnih asociacij mest in nacij, kot tudi regij in globalne mreže" (Held v Zver 2003, str. 55).
4. Deliberativna demokracija, ki poudarja dogovarjanje in s tem funkcionalno demokracijo.

Klasična demokracija v Atenah naj bi po Tukididovem poročanju pomenila, da se položaji delijo glede na dejanske sposobnosti, da revni niso odrinjeni na politično obrobje, da je tako naše politično kot vsakodnevno življenje v naših medsebojnih razmerjih svobodno in odprto (glej Held 1989: 26). Torej se je klasična demokracija vsaj v idealizirani obliki gibala med strpnostjo in akceptivnostjo. Tudi Aristotel je v svoji Politiki dejal, da "je osnovno načelo demokratične ureditve svoboda, katere prva značilnost je izmenično vladanje in podrejanje"(Aristotel v Held 1989: 28), druga pa, "da vsakdo živi kakor ga je volja". (Aristotel

v Held 1989: 29). V klasični atenski demokraciji je ločnica med civilno družbo in politično družbo samo nakazana, zato Atenci niti ne bi celovito dojemali današnjega kontradiktornega dojemanja liberalizma in demokratičnosti. Današnji svet je pozabil starogrško tradicijo na področju demokracije. Bogataši in reveži v atenski demokraciji niso bili samo zasebnopravni delci, atomi.

In čeprav Held meni, da se 'enake pravice državljanov do participacije gotovo niso približevale temu, da bi ustvarile enako moč za vse državljane' (Held 1989: str. 37), razvoj atenske demokracije vseeno kaže vsaj na določen socialni čut. Socialne učinke so imele npr. že Solonove in Pejzistratove politične in gospodarske reforme- odpis dolgov pri Solonu, Pejzistratiovo zavarovanje malega kmeta (glej Thorley 1998: 28 in 33), ne smemo pa pozabiti na vplive neposredne demokracije na gospodarsko politiko. Tako Finley poroča, da so imeli bogataši v grški družbi nasploh nasproti skupnosti dolžnost leiturgije, to je obvezne izpostavljenosti velikim finančnim obremenitvam, v zameno za to pa je dobil čast (glej Finley 1987: 148). Politeja naj bi bila za Aristotla svobodna država, kjer odloča zmerno bogati srednji sloj (glej Lešnik, 2000: 25 in 26).

Na osnovi Tukididovega upoštevanja razlik v sposobnostih in na osnovi Aristotelovega poudarka na svobodi vidimo, da je klasična demokracija tako terjala več kot zgolj toleranco. Bila je nekakšen presek med posameznikovo svobodo delovanja v skladu z lastnim užitkom, a z občutkom za skupnost, polis, in prostostjo navzven, kar pomeni, da te drugi tolerirajo in sprejemajo. Klasična atenska demokracija tako že daje podlago liberalni demokraciji, saj šteje svobodo za vrednoto demokracije. Bučar v zvezi s svobodo opozarja,

*da je naša družbena ureditev, za katero smo se odločili v ustavi, liberalna družba. Liberalizem po njemu predvsem ne ogroža demokracije, ker je zanj pogoj, brez katerega ne more preživeti, s čimer se je razumno strinjati. Tudi usmeritev v svobodno podjetništvo je z ustavnega in družbenega vidika družbeno funkcionalna. Svobodno, tržno usmerjeno gospodarstvo nam po sedanjih predstavah in tudi praktičnih izkušnjah v največji meri zagotavlja preskrbo z gmotnimi dobrinami in njihovo kakovost (Bučar 1998: 49).*

V modernem svetu pa se je pojavila delitev med civilno in politično družbo. Kolenc navaja, da po Tocquevilleu civilna družba "ni politična, ker njenim akterjem ne gre za osvajanje oblasti, ampak za postavitev legitimnih, legalnih in funkcionalnih meja državni oblasti, pri tem pa akterji civilne družbe niso politične organizacije in so samoorganizirane, zato uporabljajo drugačno logiko kot je logika apolitičnega delovanja" (Kolenc 2002: 53). S tem se ne da kar enostavno strinjati. Tudi v podjetjih namreč poteka boj za moč. Zgodovina



socialnih bojev kaže, da je konsenz o apolitičnosti takšnih civilnih področij kot so zasebna podjetja, trhle narave. Tako se spet vračamo k starogrški opredelitvi pojma demokracije.

Že John Stuart Mill je potegnil ostro ločnico med demokracijo in birokracijo. Vzpon kompleksne družbe je privedel do rasti birokracije. Zaradi vzpona birokracije je Mill trdil, da je posredna oblika demokracije neizbežna. Birokracijo je videl kot grožnjo demokraciji, saj spravlja državljane v odvisni položaj. Zato se zavzema za nekakšno predstavniško demokracijo s pluralnim sistemom volitev, kjer bi imeli vsi po en volilni glas, pametnejši in tolerantnejši pa bi morali imeti še več glasov (Held 1989: 94-96).

Danes načelo demokracije pojmuje kot skupek neposredne demokracije in predstavniške aristokracije, torej gre dejansko več kot samo za demokracijo v klasičnem grškem pomenu besede. Slovenska ustava določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo (1. in 3. člen Ustave). Toda že nadaljnje določbe ustave, razkrivajo, da gre predvsem za tim. predstavniško demokracijo. Če predstavniška demokracija deluje brez sebičnosti, seveda še vedno velja, da ima oblast ljudstvo. Toda tudi običajni slovenski politični izrazi kot so "boj za oblast", "biti na oblasti", "imeti oblast" podobno kot pri zahodnih državah kažejo, da pri dojemanju demokracije (še) ne gre za oblast ljudstva, ampak prej za *de facto* suvereno kulturo političnih elit, ki se *de iure* opravičuje z ritualom volitev. Volitve še ne zagotavljajo mešane konstitucije, ampak so predvsem izbrano sredstvo boja med političnimi silami, ki želijo doseči oblast. Torej gre za tip aristokracije. Kljub tej nedoslednosti, ki ne obvladuje samo slovenske, ampak tudi zahodno politično misel, se bom držal razlage demokracije kot posredne ali neposredne oblasti ljudstva.

Katerokoli razlago demokracije si že zamislimo, moramo v demokraciji državljanom dopustiti možnost preseganja oziroma odpravljanja negativnih učinkov, ki se pojavljajo v družbenem sistemu. Na področju trga je danes očitno, da obstaja tim. "market failure"- trg namreč ni samozadostna čarobna palica, ki odpravi vse težave, in brez vpletanja takšne ali drugačne politične skupnosti ni sposoben preživeti. Prav tako mora biti jasno, da obstaja tudi "public failure", kjer je potrebno prav tako odpravljati negativne učinke.

Glede ekonomske demokracije npr. tudi Mill ni le dokazoval, da "bi morale obstajati mnoge izjeme od ekonomskega nauka laissez faire, temveč tudi, da bi morali vsi delavci izkusiti vzgojne učinke lastništva in nadziranja produkcijskih sredstev. Tako je zagovarjal tudi praktične eksperimente z različnimi vrstami lastništva, ki naj bi pomagale najti najbolj koristno obliko 'naprednega človeštva' ". (Held 1989: 105). Kanjuo-Mrčela ugotavlja, da

"ekonomsko demokracijo lahko opredelimo kot enakomerno razdelitev ekonomskih dobrin ali družbenega bogastva med pripadnike družbe ali pa obliko vladanja v ekonomski sferi" (Kanjuro-Mrčela 1999: 126).

Tesno v zvezi z zaupanjem, ki je predpogoj demokratične politične kulture, je seveda pojem participacije. Požarnik Hubert v zvezi s politično kulturo v demokraciji opozarja, da je v demokraciji sestavni del politične kulture participacija oziroma soodločanje državljanov in pri tem omenja, da participacija ljudem omogoča izražanje njihove spontanosti, domišljije in odgovornosti, hkrati pa potreben nadzor birokratske strukture (glej Požarnik 1992: 27- 28).

Dreyfus do pomena participacije pride preko upoštevanja pojma državljanstva. Dreyfus loči dve opredelitvi državljana. "Po tradicionalni definiciji državljana je državljan oseba, obdarjena s pravicami, med katerimi so najpomembnejše politične pravice"(Dreyfus 1999: 7). Gre skratka predvsem za to, da državljanji volijo. "Bolj razširjena definicija državljanstva meni, da so aktivnosti državnega aparata pod kontrolo ljudstva, ki je vključeno v proces oblikovanja odločitev ali pa so vsaj informirani o odločitvah, zlasti, če jih le-te zadevajo" (Dreyfus 1999: 7). Dreyfus se zavzema za promoviranje "participativne države" (glej Dreyfus 1999:7).

#### 4. METODOLOGIJA

Metode:

1. deskriptivna analiza
2. sekundarna analiza. Zanašam se na analize in dognanja drugih piscev.
3. primerjalna metoda. Na nekaterih mestih primerjam politične sisteme med seboj.
4. kvalitativna metodologija. V ospredje sem vzel sledeče spremenljivke: velikost države, kulturna preddispozicija, širši politični, družbeni in gospodarski okvir, razvitost slovenskega trga, razvitost slovenske uprave, razvitost slovenske demokracije.

Tehnike:

1. pregled objavljenih knjig, člankov

## 5. VELIKI PARADIGMATSKI PRESKOK

Preden lahko o temi povezanosti NUJS-a z demokracijo povemo karkoli, je potrebno opozoriti, da v današnjem svetu prihaja do velike paradigmatške transformacije, ki je veliko širša kot si to običajno predstavljajo strokovnjaki, ki se lotevajo vprašanj v zvezi z NUJS-om.

Vrednota nenehnega napredka, ki se kaže v količinskih kazalcih, kartezijska paradigma je bila po Jančiču "neznana tako v Antiki kot v Aziji. Svojo podstat ima v linearni koncepciji časa in percepciji ločenosti med duhom in materijo" (Jančič 1999: 106). Kmalu na to pa Jančič spregovori še o vlogi človeka: "Umrlijivi človek ima medtem posebno mesto v stvarstvu, saj je gospodar nad vsemi živimi bitji. To vzpodbuja človeka, da vstopa v neekvivalentno menjavo z naravo" (Jančič 1999: 106).

K temu lahko dodamo še, da se tri stoletja trajanja kartezijske paradigme ne kažejo samo v neekvivalentni menjavi z naravo v običajnem smislu, ampak je neupravičena postavitev človeka na božanski piedestal privedla do neekvivalentne menjave z naravo v najširšem smislu, namreč v odnosu posameznika do slehernega, tudi družbenega okolja.

Nova paradigma javnega upravljanja, to je na kratko NUJS, pravzaprav ni tako zelo nova paradigma, ampak dosledneje uveljavljena stara paradigma linearne racionalnosti in predstavlja stanje krize. Celoten modernizem ima korenine v "newtonovski revoluciji, tako je nanjo vplival jezik Newtonove mehanike (ravnovesje, sile, vzroki in posledice)" (glej Parsons 1998: 100).

Medtem, ko se pri NUJS-u na upravo širi pristop tržnih načel, se torej v sodobni družbi srečujemo z vrednostno krizo linearnega načina razmišljanja. Po Lukšiču naj bi bili človeški odnosi bližje kvantni kot pa newtonovski mehaniki (glej Lukšič 1997: 19-23). Tudi Fritjof Capra pri sodobnih fizikalnih spoznanjih opozarja na izgubljanje sledljivosti materialne substance. V atomski fiziki se pojavljajo paradoksalne situacije, kjer lahko pojav enkrat opazujemo kot valovanje, drugič kot delce (glej Capra 1998: 43-44). Z nastopom Faradaya in Maxwella je bilo dotedanje znanje dopolnjeno s poznavanjem električnega polja, nato pa je Einstein s svojo teorijo relativnosti in odkritjem prostor-časa nadgradil dotedanjo fiziko. Dvajset let kasneje se je rodila kvantna fizika, ki je odprla številne nove paradokse (glej Capra 1998: 54, 57). Capra se je odločil, da bo povezavi nove kvantne fizike s kompleksnimi, paradoksalnimi, nepreglednimi doživetji mistike posvetil celo knjigo (glej Capra 1998).

Jančič opozarja na tim. postmaterializem: "še do nedavnega je večina ljudi mislila, da je ključna in pozitivna sprememba v tem, da vse več ljudi dobi 'več istega, a boljšega'. Danes spoznavamo, da tako linearno razmišljanje ne vodi k temu cilju, saj kljub eksponentni rasti gospodarstva na svetu niso razrešeni problemi lakote, bolezni, revščine..." (Jančič 1999: 84-85).

V zvezi s paradigmatiskim zasukom Jančič pravi: "Če je stara paradigma, ki je temeljila na racionalnem pristopu, povečevala velikost, mehanicizem, kolektivizem, nadzor, hierarhijo, materializem itd., nova vse to relativizira" (Jančič 1999: 85). Nove vrednote Jančič opisuje kot "Majhno je lepo, primarnost človeka in ne profita, organskost sveta, individualizem, samonadzor, sopupravljanje, duhovni razvoj, intuicija..." (Jančič 1999: 85). Tržna in newtonovsko-mehanska narava klasičnega NUJS-a se šele preko idej o participaciji lahko spreminja v kreativno omrežje resnične nove paradigme.

Gouldner je ugotovil, da je norma recipročnosti skupna vsem civilizacijam- tržni odnosi pa torej "nimajo samo ekonomske, ampak tudi moralno, politično in civilizacijsko funkcijo" (Rus 2001: 11), in na tej osnovi Rus zaključuje, da "trg sili udeležence v nevtraln razsojanje o dobrinah in storitvah" (Rus 2001: 11). Problem v zvezi s tem je, da individualna zavest, ki je povezana s kolektivno, ni nevtralna. V veliki meri je verjetno gensko kodirana, poleg tega parcialna akcija lahko zgreši širši namen. Racionalistična paradigma je značilna predvsem za sodobni zahodni svet. Prisotna je sicer tudi v drugih svetovih, a v manjši meri. V svetu magije npr. namesto oziroma poleg morale recipročnosti poznamo tudi moralo svetlobe, izžarevanja, prežemanja. Tako npr. kitajska beseda za duha- *Shen*- pomeni tudi sijaj. Fritjof Capra je že pokazal, kako se z umikanjem newtonovske logike razmišljanja pred logiko energijskih polj in valovanj, vse bolj približujemo mističnemu svetu (glej Capra 1998).

V današnjem svetu se rado govori o nadrecipročnih odnosih- kjer gre predvsem za to, da se menjava odvija s širšim zaledjem in ne samo z neko konkretno osebo. Povračilo lahko dobimo od te konkretne osebe ali od kake druge. V določenih obdobjih zgodovine so prevladovali nerecipročni odnosi prisiljevanja, kar je bilo značilno za despotizem. Že v antičnih časih pa so razvijali tudi recipročnost. Klasična liberalna demokracija temelji na tej vrednoti. Zlasti na zahodu pa je kapitalistična družba prešla v pozno fazo, za katero je značilno naraščanje pomena nadrecipročnih odnosov.

V povezavi z recipročnostjo in paradigmatiskim zasukom prepoznavam dvojni Janusov obraz, ki ga dobivamo vsi po vrsti. Na eni strani naša stara Janusova glava razmišlja v

konceptih že preizkušene newtonovske mehanike. Nasprotna glava pa skuša dojemati svet analogno z kvantno fiziko, teorijo strun in podobnimi koncepti. Pri tem se sprašujem, ali gre tukaj za nekaj, kar res ustreza ravni človekovega delovanja kakor to domnevajo nekateri zagovorniki nove paradigme, ali pa je to za nas šele razvojni izziv.

Kakorkoli že- zabrisuje se meja med zasebnim in javnim. To zame pomeni, da se mora področje civilne družbe in javne uprave spolitizirati, vendar na etičen način, podobno pa mora politična družba postati civilizirana družba bratov in sester, a brez lastninjenja enega po drugih.

Tako glede lastnine na osnovi povedanega ugotavljam, da je že sedaj in bo v prihodnosti verjetno še bolj ogrožen tako koncept zasebne kot javne lastnine. Namesto tega bo na pomenu še dodatno pridobil pojem posesti v smislu potencialov razpolaganja. Tako bo nekdo na neki stvari glede na svoje sposobnosti imel potencial zaupanega upravljanja in koriščenja, skupnost pa bo na drugi strani imela potencial intervencije. Napetost med tema potencialoma deloma obstaja zaradi razlik v sposobnostih, deloma pa zaradi razkoraka med stopnjo uveljavljene akceptivnosti. Tukaj torej ne gre za model uravnilovke.

Brisanje meja med javnim in zasebnim torej ni napaka NUJS-a in neoliberalizma, ampak gre za splošni trend. V analogiji z energijskimi polji po mojem mnenju ne gre iskati odgovora v postmarksističnem odnosu med avtonomistično multitudine in singularnostjo. Da bi vzpostavil osnovno polje razmišljanja sodobnih avtonomistov, je Virno sprevergel logiko razmišljanja in sicer je uvedel razlikovanje med multitudine in ljudstvom. Multitude po njegovem ne sestavljajo "niti 'državljeni' niti 'proizvajalci', zavzema srednje mesto med 'posameznikom in kolektivom', kajti razlikovanja med 'javnim' in 'zasebnim' pri multitudini ni moč uveljaviti" (Virno 2004: 25).

Po mojem mnenju gre tukaj za nepotrebno zapletanje. Ljudstvo, demos v idealni obliki namreč ni nasprotje multitudine, ampak nekaj istovetnega. Poleg tega avtonomisti v razlagi paradigmskega preskoka sledijo materialističnemu racionalizmu. Sam pa se glede povezanosti kvantne mehanike in misticizma strinjam s pristopom Capre. Po mojem mnenju prihaja novi svet vere. Rojeva se namreč mistični *homo credens*, kar dokazuje ravno izpeljava iz analognega področja kvantne fizike. Kakor obstaja vseobsežno fizikalno polje, tako tudi postmoderni človek teži k vrednotam nove paradigme: te so mistična združitev s celoto, premik od tolerance k akceptivnosti, in iz njiju izvirajoči neatomizirana participacija in *agape*, to je vesoljna, nepogojevana ljubezen. Razmejitve v newtonovski mehaniki ustrezajo

razmejitvam ega, vidiki polja pa ustrezajo tistemu, kar so Stari imenovali Višji jaz (indijsko *Atman*, staro-egipčansko *Ankh*, kitajsko *Shen*).

## 6. RAZMERJE MED NUJS-OM IN DEMOKRACIJO

Če hočemo ugotoviti kakšno je razmerje med NUJS-om in demokracijo moramo tematiko preučiti iz večih plati: kakšne so pozitivne in negativne plati samega NUJS-a, kakšne so pozitivne in negativne plati demokracije, v čem je skladnost med NUJS-om in demokracijo in v čem je konflikt med NUJS-om in demokracijo.

### 6.1 POZITIVNE IN NEGATIVNE STRANI NUJS-A

Na vprašanje kakšne so pozitivne in negativne plati NUJS-a imamo danes že celo vrsto dognanj, razmišljanj, odgovorov.

#### 6.1.1 POZITIVNE STRANI NUJS-A

Med pozitivne vidike NUJS-a lahko npr. uvrstimo: upoštevanje prevladujočih menjalnih odnosov in s tem poudarka na marketingu, ciljih in vizijah ter možnostih participacije. Navsezadnje NUJS odpira tudi vprašanje o "gouvernement failures".

Kar se tiče obstoja menjave, lahko ugotovimo, da gre za prevladujoč tip odnosov v človeški družbi. Kotler sicer navaja kar šest oblik možnega nemenjalnega bivanja (glej Kotler v Jančič 1999: 36-37):

1. svet rajskega vrta, kjer je vseh dobrin na pretek in človek mora samo stegniti dlan, pa že dobi, kar se mu zahoče
2. svet puščavnikov, kjer vsak posameznik/skupina živi odmaknjeno in avtarkično
3. budin svet, kjer se posameznik odpove željam
4. roparski svet, ki temelji na kraji
5. svet beračev, kjer pa po Kotlerju vendarle nastopa neka menjava
6. komunistični svet, kjer ljudje žive v organiziranih komunah in delajo za dobro skupnosti, njihov rezultat pa postane last komune in njihove potrebe se zadovoljujejo s pomočjo prerazdelitve in ne z menjavo.

Glede na to, da potrebujemo družbeno celovit odgovor, se zdi, da je danes menjalni odnos v svoji recipročni in zlasti nadrecipročni obliki še najboljši odgovor. Komunistični svet

se ni uveljavil kot ustrezní odgovor, socialističnim projektom ga ni uspelo ustvariti. Za današnji čas je smiselno kot izhodišče vzeti predpostavko, da je človek bitje menjave.

Jančič navaja, da "teorija družbene menjave temelji na podmeni, da posamezniki s pomočjo procesov medsebojnih interakcij in menjav ustvarijo družbeni sistem" (Jančič 1999: 17), pri tem pa "za menjalno interakcijo tudi ne moremo šteti situacij, v katerih se menjava izvede s pomočjo prisile" (Jančič 1999: 19).

Marketniški koncept se je razširil na področja, ki niso povezana zgolj s poslovnimi aktivnostmi podjetij. Npr. na področju upravljanja menedžer ponuja napredovanje zaposlenih, zaposleni pa ponujajo pripadnost, kompetentnost, učitelj učencem ponuja znanje in ocene, učenci pa učitelju učenje, država ponuja državljanom varnost in red, državljaní pa državi davke in pripadnost (glej Jančič 1999: 15).

Zanimivo je področje socialnega marketinga, kjer Jančič pravi, da "začetki raziskav o socialnem marketingu segajo že v zgodnja povojna leta. Že leta 1952 si je Wiebe zastavil vprašanje zakaj ne bi mogli npr. bratstva med ljudmi vzpodbujati na enak način kot to počnemo pri toaletnem milu" (Jančič 1999: 49).

Zdi se, da NUJS kot koncept v sebi skriva možnost širšega odpiranja v svet nadrecipročnih odnosov razvitega marketinga. Blau ugotavlja, da v primeru, ko usluge ne vrnemo s protiuslugo, vzpostavimo razmerje odvisnosti oziroma zadolženosti do osebe, ki je dala uslugo (glej Jančič 1991: 30) in Rus se na osnovi tega sprašuje o perverznosti morale samaritanstva (glej Rus 2001: 11). O teh stvareh pač vemo premalo- ali je npr. bolje ne nuditi prve pomoči, ker ti usluga morda ne bo povrnjena? Ali mora biti usluga povrnjena točno tisti osebi, ki je prva dala uslugo ali pa je možno protiuslugo transformirati v širši družbeni krog? Ne smemo pozabiti, da moderna atomistična paradigma brez potrebe zoži naš pogled na parcialne zadeve. Rusu velja pritrđiti, da solidarnost predstavlja nadrecipročne odnose (to drži vsaj v večini primerov), ki ne odpravljajo recipročnih odnosov, ampak jih nadgrajujejo (glej Rus 2001: 11). Vendar v zvezi s paradigmatiskim preskokom tudi tukaj vseeno opozarjam na širjenje pomena treh osrednjih vrednot nove postmoderne paradigme: mistične združitve, akceptivnosti in vesoljne ljubezni, kjer pa gre v resnici že za post-recipročne odnose!

Danes se glede marketinga razvema "boj med pristaši stare paradigme menedžerskega marketinga oz. tim. kotlerjanci in pristaši množice različnih novih pogledov" (Jančič 1999: 3). Kotler navaja tri ravni razumevanja marketinga- marketing kot podjetniška

funkcija ostaja na najnižji ravni, marketnig kot disciplina, ki presega zgolj profitne dejavnosti, spada na drugo stopnjo, sledi pa še marketnig kot spoznanje, da mora podjetje izvajati marketing tudi z drugimi, ne le s potrošniki (glej Jančič 1999: 14). Toda najzanimivejši del marketinga je ravno tisti, ki sledi novi paradigmi postmoderne in ki upoštevajo poudarek na etiki in participaciji! Če Blau opozarja na navidezni "altruizem" pri menjavi, kjer da je dovolj že minimalna spodbuda kot npr. priznanje nesebičnosti (glej Jančič 1999: 29), in če nekateri celo vidijo, da zlato pravilo "Ljubi bližnjega kot samega sebe" deluje samo zato, ker določa, da morajo ljudje za svojo dobrobit misliti na to, da bi tudi drugi ljudje hoteli ravnati z njimi na enak način (glej Jančič, 1999:18), moram ugotoviti, da je tovrstno razumevanju primerno za visoko moderno, ne pa za postmodernizem.

Kakorkoli že, marketing, kot pozitivni vidik NUJS-a, poudarja pomen postavljanja ciljev, izgradnje vizij in podobno. Na teh področjih se gotovo vedno da še kaj izboljšati, prilagoditi. Poleg tega razviti marketing vnaša vrednote participacije in družbene kohezije.

Gwin tako omenja sledeče deležnike: delničarji –državljeni in prebivalci lokalne skupnosti v primeru javne uprave, menedžment, sindikati, potrošniki, dobavitelji, lokalna javnost, vlada (glej Jančič 1999: 76).

#### 6.1.2 NEGATIVNE STRANI NUJS-A

Lane navaja, da je Chikaška univerza "vedno dajala prednost zasebnemu sektorju pred javnim. Družbe v tržni ekonomiji naj bi bile manj odvisne od vladne intervencije kot pa so tradicionalno verjeli, npr. pri teoriji o 'market failure'. Opozarjali so, da lahko javni sektor doživi velike težave pri ustvarjanju politik in pri implementaciji, kar se po šoli javne izbire imenuje 'gouvernement failure' " (Lane 1997: 1-2). Toda takšen pristop lahko poraja tudi negativne učinke.

Med negativne vidike NUJS-a lahko uvrstimo: nedokazanost ideologije o večji učinkovitosti, vnašanje vrednot neoliberalizma, sistem kvazitrgov ni dal pravih rezultatov, grozi odtujenost profesionalnih delavcev, obstaja tudi market failure, vsega se ne da meriti, ogrožanje tradicionalnih profesionalnih vrednot, kriza procesne pravičnosti in načela enakosti, organizacijska hipokrizija, podvajanje funkcij, večji transakcijski stroški in konflikt med agencijami. Navsezadnje tudi merjenje in nadzor nad izvajanjem prav tako nista zastoj. Nekateri (npr. menedžerji) lahko preko NUJS-a skrbijo za uveljavljanje lastnih interesov.



Dent, Chandler in Barry opozarjajo na sledeče pomanjkljivosti modela NUJS (povzetek po Dent in ostali 2004: 1):

1. raziskave npr. na področju zdravstva, socialnega varstva in izobraževanja o stroškovni učinkovitosti, odgovornosti in trgu prijazni uveljavitvi NUJS-a so pokazale, da so rezultati zelo raznoliki. K temu lahko dodamo še npr. Lovedayeve ugotovitve, da NUJS na rezultate dela britanske policije nima kakšnih posebnih rezultatov (glej Metcalfe 2004: 74).
2. V zgodnjih devetdesetih letih je prevladoval koncept kvazitrgov. Toda kasneje se je izkazalo, da ta sistem ni primeren. Blairizem je v VB še bolj poudaril odgovornost in nadzor ter menedžeralizem, le-ta pa vnaša vrednote neoliberalizma.
3. Kot tretje: NUJS je sporen in nedorečen koncept, ki se stalno spreminja in preoblikuje.

Berg, Barry in Chandler opozarjajo, da se postavlja vprašanje človeških stroškov (human cost), kar se nanaša na stres (glej Berg in drugi 2004: 161). Tako je npr. na področju izobraževanja v Veliki Britaniji "menedžment izžval frustracije in krizo identitete pri akademikih. Višje izobraževanje ima v primerjavi z zasebnim sektorjem višje cilje in več med seboj nasprotnih interesov in zahtev, ki jim morajo ugoditi" (Bergin drugi 2004:173).

Dreyfus opozarja, da so

*teorije, ki zagovarjajo pomen tržnega modela in omejitev državnega udejstvovanja, vlade, zavedno ali nezavedno, uporabile kadar so hotele izvesti reforme uprave in oblik delovanja z namenom pridobivanja investicij in prihrankov. V takšni meri kot globalizacija pomeni, da države med seboj tekmujejo kot akterji na mednarodnem trgu, je njihova kapaciteta pritegniti kapital odvisna od stopnje pravne gotovosti in svobode delovanja, ki jo ponudijo investitorjem (Dreyfus 1999: 9).*

S tem so se vlade podredile neoliberalni logiki.

Cutler opozarja, da so pri proučevanju dodane vrednosti ugotovili, da npr. v Nemčiji v zasebnem sektorju večina podjetij ustvarja le nizko dodano vrednost (glej Cutler 2004: 215-216). Ferfila in Kovačeva pravzaprav govorita o market failure, ko govorita o veliki gospodarski krizi iz leta 1929, in ko pokažeta na več šibkih področij kot so nekonkurenčna tržna struktura, pomen alokacije, obstoj eksternalij, nepopolnost trga (glede konkurenčnosti ali proizvodov, pomen informacijske funkcije vlade, stabilizacijske funkcije vlade, distribucija vlade, regulativa funkcija vlade (glej Ferfila in drugi 2000: 83-93)

Jones na primeru izkušenj glede merjenja rezultatov v Singapurju in na Novi Zelandiji opozarja na obstoj omejitev- ne da se vsega meriti (Jones, 2004: 196-198). To je druga skrajnost od radikalne participacije, ki bi se z delegatskim sistemom spremenila v kaos.

Greve in Kragh Jespersen sta NUJS kritizirala na petih področjih in njihove ugotovitve si velja v povzetku podrobno ogledati (glej Greve in drugi 1999: 144-149):

1. Pomanjkanje vzpodbudnih gospodarskih rezultatov: strategije NUJS-a so zelo poudarile razvoj trgov in tekmovanja. Tako so govorili o notranjih trgih, o pogodbenem izvajanju (contracting out) in o privatizaciji. Žal ne obstajajo trdni vzpodbudni gospodarski kazalci, ki bi pričali o tem. Eden od razlogov je v tem, da bolj tekmovalna javna uprava sicer lahko poveča učinkovitost posamezne organizacije, toda upoštevati moramo še negativne dejavnike kot so podvajanje funkcij, večji transakcijski stroški in konflikt med agencijami. Poleg tega pa gre zniževanje stroškov javne uprave zaradi tekmovanja lahko na račun slabših kariernih možnosti, posledično pa je težko najti dobro delovno silo (glej Greve in drugi 1999: 144-149).
2. Neuspeh pri izvedbi reform. "Empirični dokazi kažejo, da pri decentralizaciji proračunske odgovornosti in kompetentnosti pri izvajanju reforme ni težav" (Greve in drugi 1999: 145), ko pa pridemo na "področje kvalitativnih izboljšav, inovacij in odzivnosti ter fleksibilnosti rezultatov, so rezultati vprašljivi in dvoumni- praktično ne obstajajo dokumenti, ki bi celovito in zanesljivo ovrednotili učinke te administrativne reforme" (Greve in drugi 1999: 145) Po eni strani prihaja do tendence podvajanja pri upravnih reformah- reforme pogosto terjajo nasprotujoče si ukrepe, zaradi česar morajo uprave varovati svoje jedro pred nepremišljenimi reformami. Pojavljaja se celo tim. organizacijska hipokrizija, kjer se na površini reforme izvajajo, vsakodnevna organizacijska rutina pa ostane nespremenjena" (Greve in drugi 1999: 145). Po drugi strani se je izkazalo, da so reforme NUJS izvedli v glavnem od zgoraj navzdol, kar je pripeljalo do nenenakih vzorcev institucionalne spremembe. "Večino reform NUJS-a izvajajo od zgoraj navzdol z namenom povečati učinkovitost, nadzor nad outputom strokovnjakov in centralizirati proračunski nadzor. To ogroža tradicionalne profesionalne vrednote in profesionalno diskrecijo, ne da bi se tradicionalni birokratsko- profesionalni režim spremenil" (Greve in drugi 1999: 145-146).

3. ogrožanje javnih vrednot, pomanjkanje vključenosti državljanov, kjer gre na kratko za to, da v sistemu NUJS-a trpi procesna pravičnost, enakost in splošni javni interes.
4. in glede očitka, da ni enotnega koncepta, ki bi bil uporaben za ves svet

Veljko Rus opozarja, da bi se praznenje države lahko sprevrglo v segmentacijo sistema, katere produkt bi bil policentrični sistem brez sodišča. "Politična legitimnost bi v takem primeru postala irelevantna, družbena regulacija pa bi postala vprašljiva, če politične legitimnosti ne bi nadomestila profesionalna in menedžerska etika" (Rus 2001: 25).

"Dogaja 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" (Rus 2001: 34)

Če se dotaknemo še problematike marketinga, potem Sweeney omenja da je menjava kot vidik marketinga edini kriterij za vzpostavljanje odgovornosti pri marketinški tehnologiji, obenem pa je tehnologija prevzela primat nad družbenim procesom, kar je zgodovinsko pogojeno z razvojem industrijske družbe. "Ta pa je prišla do kritične točke, ko lahko ugotovimo tako za marketing kot za druge družbene procese (izobraževanje, upravljanje države), da je celoten družbeni proces definiran kot tehnologija, namesto da bi bila tehnologija definirana kot zgolj sredstvo za implementacijo osnovnega družbenega procesa" (Sweeney v Jančič 1999: 14). Skratka, kakor da bi se izgubil občutek za osnovni smisel.

Keenova navaja, da je bil v Veliki Britaniji model CCT (Compulsory Competitive Tendering= 3E) nadomeščen z 4C: Challenging (Izzivanje namena storitve), Comparing (primerjanje storitve s storitvami drugih ponudnikov), Consulting (svetovanje skupnosti), Competition (tekmovanje) (glej Keen 2004: 24). Toda Best value model, ki pozna odgovornost navzgor (izvoljenim članom LS ter ministrom in parlamentu), odgovornost navzdol (skozi svetovanje in participativno demokracijo) ter na trgu osnovane oblike odgovornosti, se po Keenovi ni posebej izkazal (glej Keen 2004: 24). Keenova tako navaja študijo primera v Shire District Council, kjer se je izkazalo, da tudi model BV na področju value for money glede nekih splošnih vplivov daje samo nevtralne rezultate. Respondenti so glede na različne indikatorje (npr. finance, načrtovanje, prosti čas, stanovanja) navedli približno enako število odgovorov za dober, slab in nevtralen VFM pristop. (glej Keen 2004: 27). Prevelik poudarek na podrobnostih in ponavljanjih "spominja na zastarelo korporativno načrtovanje iz 70-ih, (Keen 2004: 34).

Lieglova opozarja, da je "zanašanje na transakcijske stroške in na trg sporno z vidika področja politik, zlasti, če so potrošniki marginalizirane in diskriminirane skupine" (Liegl 1999: 179). Ugotavlja, da si (prvotni, op.p) NUJS "ne ustvarja pomislekov glede privatizacije zaporov, socialnih storitev, državnih gledališč in narodnih parkov" (Liegl 1999: 179). Lieglova opozarja, da mora NUJS upoštevati

*predpostavke teorije javnih dobrin, da bi lahko dobili mejo, do katere lahko gremo pri privatizaciji in pogodbam (contracting out). Zlasti na področjih, kjer imajo javne dobrine notranjo in zunanjo funkcijo (kakor npr. zapori zagotavljajo notranjo varnost napram sojetnikom kot tudi napram javnosti), je potrebno upoštevati osnovne človekove pravice, ustvarjanje trgov na teh področjih pa je težko in malo verjetno. Agencije, ki te dobrine zagotavljajo ne bi smele biti privatizirane ali prenesene na trg (contracting out) (Liegl 1999: 179-180).*

Ostale dobrine (narodni parki, socialne storitve) po Lieglovi nimajo praviti s ključnimi človekovimi pravicami, niti niso povsem zaprte vsaj za prenos na trg, zato predstavljajo mešano kategorijo. Izvirne zasebne dobrine zajemajo le nekatere dobrine: "železniški promet na dolge proge, zračni promet, sredstva komunikacije, premogovniška in jeklarska industrija, rudarstvo" (Liegl 1999: 179-180). Javne storitve niso prave dobrine, ker vsebujejo tudi normativno osnovo, ki je tesno povezana z "osnovnimi načeli enakih pravic, procesne pravičnosti in redistribucije bogastva. Teh pravic ni mogoče zagotavljati, če tržni pogoji prevladajo in je državljani zreduciran na potrošnika" (Greve in drugi 1999: 148). Greve in Jaspers ugotavljata, da "so nekatera področja javne uprave bolj primerna za reforme NUJS, druga pa manj. Problematična so zlasti področja vzgoje, socialnih storitev in zdravstvenega varstva, ker so ljudje na teh področjih občutljivi za tradicionalne vrednote" (Greve in drugi 1999: 153).

Kljub vse večji meglenosti in heterarhiji po Parsonsuh prihaja do vse večjega poudarka na merjenju. "V srcu teh poskusov leži prepričanje, da je ključ k izboljššanju odgovornosti, nadzora in učinkovitosti v izboljššanju merjenja. Torej navkljub vse bolj megleni odgovornosti postaja upravljanje vse bolj zasedeno z uspešnostjo in izračunavanji inputov in outputov" (Parsons 1998: 88). Parsons se šali in pravi, da bi pojem NPM (slovensko: NUJS) lahko pomenil tudi New public Machiavellianism (novo makievelistično upravljanje) in sicer "kot strategijo, s katero politiki vzpostavljajo diskurz upravne reforme, ki bi se ukvarjale s kompleksnostjo, tako, da postajajo politike in uprava vse bolj megleni. Politik pravi: 'Poglejte, jaz samo krmilim, veslajo pa drugi. Ni moja krivda, če nočejo veslati' " (Parsons 1998: 88).

Po Parsons je "webrovski model ... znal locirati odgovornost za določeno nalogo v določenem času in prostoru. Odgovornost se je dalo določiti glede na čas, prostor in osebo"(Parsons 1998: 88). Danes je to postalo zabrisano in pojavljajo se vprašanja "kdaj državni uradnik izvaja politiko in kdaj jo ustvarja, kdaj minister odgovarja za izvrševanje politik s strani uradnikov" (Parsons 1998: 88). "V dislociranih oblikah odgovornosti lahko politiki vse pogosteje trdijo, da se je določena stvar zgodila v tej in tej agenciji, v tem in tem quangu, in da nima ničesar opraviti z njim" (Parsons 1998: 92-93).

Po njegovem "regulacija pride z zaupanjem. Organizacija, ki je predmet reguliranja je hkrati tudi subjekt, ki ima privilegij zaupanja. Država se odloči zaupati neki organizaciji glede sprejemanja odločitev, hkrati pa obdrži pravico, da jo glede teh odločitev pokliče na odgovornost" (Parsons 1998: 88). "Tam, kjer za določene stvari odgovarja več organizacij, je zelo verjetno, da se bodo izgovarjale na druge organizacije" (Parsons 1998: 93).

Danes se odgovornost za neuspeh prej prevali na spodnje ravni kakor pa na ministrovo pisarno. V fordistični organizaciji menedžerji vodijo, delavci delajo, v postfordistični organizaciji pa se uporabljajo tehnike HRM (menedžment človeških virov)- "ljudje so podvrženi tehnikam vrednotenja in ocenjevanja kar naj bi zagotovilo večjo odgovornost posameznikov za njihov karierni razvoj. Ključ do uspeha namreč leži v sposobnosti organizacije ustvariti posameznike in teame, ki so fleksibilni, podjetni in ki se odzivajo na spremembe..." (Parsons 1998: 94). "Postfordizem pospešuje variiranje in razlikovanje v običajih in praksah" (Parsons 1998: 94).

Modernistična ideja nadzora se umika pred postmoderno željo po krmiljenju. "Javno upravljanje je tako bolj podobno signaliziranju kakor pa nadzoru in usmeritvi. Takšni signali so npr. določanje ciljev agencijam in ovrednotenje agencij glede na doseganje teh ciljev v času" (Parsons 1998: 95). "Pozornost je bolj usmerjena na učinke kakor pa na sledenje proceduram. Krmiljenje poskuša izboljšati razdelitev dobrin, ne pa toliko vsakodnevne odgovornosti vpletenih agencij. Fokus je pomaknjen na output namesto na postopek" (Parsons 1998: 95).

Rus opozarja, da se "avtorji iz anglosaških držav, v katerih je NJM že uveljavljen, in v katerih je tudi privatizacija javnega sektorja že močno razširjena, ... vse bolj zavzemajo za novi konstitucionalizem" (Rus 2001: 33), ki opozarja na to, da je država "v nekaterih delih družbene regulacije preveč odsotna. Tako so stroški sodelovanja med državo in civilno družbo tako veliki, da je urejanje NJM pravzaprav vprašljivo" (Rus 2001: 33). Rus pravi, da se zdi,

"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" (Rus 2001: 33)

Brezovšek med evropskimi kritikami omenja "preokupacijo s koncepti in vizijami, nagnjenost k trgovskim svetovalcem in privatnemu sektorju, njegovo naivno reformistično evforijo ter neoliberalno prepričanje in zaupanje v trg" (Brezovšek 2000: 272). Kontinentalni teoretiki tako ne zaupajo anglosaškemu konceptu (glej Brezovšek 2000: 272). V nadaljevanju povzemam del navajanja teh kritik (glej Brezovšek, 2000: 273): NUJS nekateri vidijo kot festival vizij z zelo malo substance, nekateri opozarjajo na marketing kot orodje zasebnih svetovalcev, ki morajo prodati svoje proizvode.

Spet gre za spreminjanje načina zavedanja, dojemanja, interpretiranja- v znanosti govorimo o poljih, valovanjih, na področju religioznosti govorimo o new age-u, na področju ekonomije govorimo o vse večji nepreglednosti in negotovosti trga. Zanašanje zgolj na podjetniška načela očitno ne bo trajna rešitev. Kar se trenutno dogaja v zvezi z NUJS-om je prej reakcija na star sistem kot resnična alternativa. Le-ta se bo oblikovala takrat, ko se bo sistem dojemanja, interpretiranja toliko spremenil, da bo neoliberalizem izgubil svojo podlago.

Nick Manning (internetni vir 1) navaja, da države v razvoju težko uveljavijo pozitivne vidike NUJS-a, ker mora sodni sistem dobro delovati, ker je etos javne uprave v razvitih deželah ostal visok, in ker so učinki NUJS-a tudi v razvitih deželah vprašljive kakovosti.

## 6.2 POZITIVNE IN NEGATIVNE STRANI DEMOKRACIJE

### 6.2.1 POZITIVNE STRANI DEMOKRACIJE

Pozitivna plat demokracije je najprej poudarek na svobodi, kar je že sestavina klasične atenske demokracije. Antična sužnjelastniška država je pokazala, da je demokracija organizacijski politični izraz svobode in enakopravnosti državljanov (glej Lešnik 2000: 7). Poudarek na svobodi je tista postavka, ki združuje liberalizem z demokracijo. Liberalizem pri tem izhaja iz posameznika, demokracija pa iz občutka za svobodo v skupnosti. Čeprav vsaksebi, sta zato obe potezi medsebojno povezani!

Demokracija gradi tudi na občutku *isonomije* kjer gre na kratko za to, da so državljani ne glede na razlike v sposobnostih vzdržni pred sebično oblastizeljnostjo. Procesne enakosti

in svobode ne more biti, če so manjšine zatirane. Bučar tako opozarja, da "kvantitativno načelo demokracije ne upošteva manjšine, vse bolj pa se uveljavlja spoznanje, da je prava demokracija samo tista, ki upošteva tudi interese manjšine" (Bučar 1998:106).

Dosledno uveljavljena demokracija mora biti tako rešena vladavine strasti, to je ohlokracije. Aristotel je z izrazom demokratia označeval ravno ohlokratio (vladavino strasti ljudskih množic), toda njegova politeja, utemeljena na svobodi v resnici izraža ravno to, kar dosledna demokracija šele je.

V kratkem pregledu je potrebno svobodi in procesni enakosti dodati še participacijske kot samo po sebi, ampak kot sredstvo uveljavljanja ostalih dveh vrednot.

Že John Stuart Mill je ugotovil, da je vzpon kompleksne družbe je privedel do rasti birokracije. Zaradi vzpona birokracije je Mill trdil, da je posredna oblika demokracije neizbežna, birokracijo je videl kot grožnjo demokraciji, saj spravlja državljane v odvisni položaj. (glej Held 94-96). Tudi Bučar opozarja, da javnopravni sistemi delujejo brez posredovanja trga, in da je demokracija ravno v teh sistemih najbolj ogrožena. (Bučar, 1998: 111)

Modernistično doumevanje administracije se po Parsonsu Wayneu nanaša na webrovski pojem birokracije, "kjer se racionalna organizacija osnuje na podlagi jasno določenih hierarhičnih nivojev in področij odgovornosti"(Parsons, 1998: 87). Kasneje pa pride do premika k heterarhiji in govorjenju o trgu in mrežnih strukturah. Nadzor je bil preveden v "krmiljenje" (steering). (Parsons Wayne, 1998: 87)

Parsons razlikuje med Wilsonovim in Webrovim pristopom in razliko najde v tem, da je "liberalni koncept odgovornosti v Wilsonovem diskurzu precej neposreden, vsaj v teoriji, če ne že v praksi" (Parsons, 1998: 87). Tako naj bi bilo jasno, kdo za kaj odgovarja. "Webrov model in Wilsonovo razločevanje med politikami in upravo sta zagotovila okvir, v katerem je bilo možno misliti odgovornost, ki naj bi zelo dobro služila liberalni demokraciji. V tem modernističnem smislu je imela odgovornost svoje mesto in transparentnost" (Parsons Wayne, 1998: 87)

## 6.2.2 NEGATIVNE STRANI DEMOKRACIJE

Kot obstaja mnogo oblik demokracije, tako obstaja tudi mnogo kritik njenih negativnih plati. Področje, če ga upoštevamo v vsej širini, je enostavno preširoko in za

pomoč pri preverjanju mojih hipotez kot tako niti ni pomembno. Ugotavljam, da se moram pri pojmu demokracije ukvarjati predvsem z dvema oblikama- z njeno srčiko, ki korenini še v antičnih pogledih na demokracijo, in z liberalno demokracijo, ki je doslej vladala zahodu.

"Že Platon, razočaran nad mestnim volilnim telesom in vse slabšimi standardi vodenja, morale, zakonitosti, ki so dosegli vrh v procesu proti Sokratu, je vse bolj prihajal do prepričanja, da mora biti politični nadzor v rokah manjšine" (Held 1989: 37), medtem ko v demokraciji ni pravega vodstva- voditelji so odvisni od naklonjenosti ljudi in bodo bodo v skladu s tem delovali tako, da bodo ohranili svojo lastno priljubljenost in položaje. (Held, 1989: 37, 38). Aristotel je v zvezi z ohlokracijo pravzaprav opozarjal na podobne napake. Seveda so Platonova izvajanja relativna. Tudi vladavina manjšine tako pogosto služi parcialnim interesom in strastem. Poleg tega današnja kombinirana vladavina zakonitosti, posredne demokracije in širše participacije predstavlja možnost za širjenje svobodne družbe!

Pri proučevanju negativnih plati demokracije se bom ponovno oslonil na bogata razmišljanja Parsonsa Wayna. Če je pred časom webrovska birokracija skupaj z wilsonovsko ločitvijo uprave in oblasti še lahko zagotavljala model liberalne demokracije, potem smo od sedemdesetih let dalje priče trditvam, da je liberalna demokracija v krizi, ker je nase prevzela preveč obveznosti in Parsons ugotavlja, da je bil odgovor na to thatcherizem, ki je skušal čimveč problemov prenesti na nižje ravni, Blair pa je to politiko nadaljeval (glej Parsons 1998: 98).

Parsons navaja, da je prišlo do premika k poudarku na učinkovitost, uspešnost in ekonomičnost in pokaže, da se je kasneje zanesljivost izgubila: "Zmešnjava, ki obkroža pojem odgovornosti v javni upravi je zanj zelo tipična za *la malaise postmoderne*. Svet ni več jasno opredeljen kot prostor- čas in prostor sta stisnjena, hkrati pa se svet kaže kot vse bolj meglen in fragmentiran" (Parsons1998: 88). Zaradi tega je model liberalne demokracije v krizi ali kot pravi Parsons, se je "potrebno posloviti od liberalne ideje odgovorne predstavniške oblasti kot najboljšega načina za zagotavljanje odgovornosti oblastnikov. Zato moramo izumljati meglene sisteme demokracije, ki bi omogočili delovanje meglenih oblik odgovornosti. Skratka, model liberalne demokracije je v krizi" (Parsons 1998: 88). Parsons preprosto opisuje posledice velikega paradigatskega preskoka, ki je širši od klasične nove paradigme javnega upravljanja, to je NUJS-a.



### 6.3 NASPROTJA MED NUJS-OM IN DEMOKRACIJO

V zvezi z raziskovanjem konflikta med NUJS-om in demokracijo iščem odgovore na več delovnih hipotez in sicer na hipotezo, da menedžeralizem in pogodbeništvo, ki delujeta po zakonitostih zasebnega sektorja, ogrožata moč demokratične politike pri zadrževanju vpliva na izvajanje politik, na hipotezo, da neoliberalni elementi v paradigmi NUJS-a povečujejo možnost konflikta med konceptoma liberalnosti in demokracije in na hipotezo, da uveljavljanje NUJS-a spremlja pomanjkanje legitimnosti. Zato temu delu posvečam več prostora.

Medtem, ko se moremo do skladnosti med nadgrajenim NUJS-om in demokracijo prebijati skozi občutljive točke odnosa med liberalizmom in demokracijo v času, ko se je klasični sistem liberalne demokracije znašel v krizi, kar vse kaže na težave pri zavestnem preklapljanju na nov paradigmski okvir, glede konflikta med klasičnim NUJS-om in demokracijo ni težko priti do številnih argumentov, saj je to pričakovati tudi glede na krizo sodobne liberalne demokracije. To namreč pomeni iskanje novega odnosa med liberalnostjo in demokratičnostjo. To področje je potrebno obširno preučiti, saj šele glede na ta dognanja lahko sklepamo o vprašanih slovenske reforme javnega sektorja.

#### 6.3.1 KRITIKA MENEDŽMENTA

Kritiko vpliva NUJS-a na demokracijo kaže pričeti pri sami klasični birokraciji. Rus npr. opozarja, da v primeru neravnovesja med odnosi med državo, trgom in civilno družbo, "tako da prevladata dve partnerski skupini nasproti tretji partnerski skupini, lahko pride do usodnejših posledic kot v primeru, ko ohrani nadvlado tim. 'mrtva roka birokracije' " (Rus 2001: 28). Natanko pred to nevarnostjo pa se znajdemo ob prevelikem upoštevanju menedžmenta ob hkratnem samoumevnem predpostavljaju nevprašljivosti demokratične ureditve.

Brezovšek v zvezi z uvajanjem menedžmenta pravi sledeče:

*Tradicionalna upravna država je uspevala uravnovežiti interese korporacijskih elit s širšimi javnimi interesi, s čimer je zagotavljala družbeno in politično stabilnost nujno za akumulacijo kapitala in sistemsko legitimnost in imela ključno vlogo pri vzpostavitvi sistema. Sedaj jo je zamenjala korporacijsko prisilna država, za katero je značilno razraščanje birokracije, ki poskuša zaježiti potencialne grožnje državljanov za družbeno ureditev. Te grožnje izvirajo iz tržnega kaosa ter ekonomskih in družbenih pritiskov, ki jih povzroča globalizacija. Javna uprava se je spremenila v nadzornika, ki omogoča*

*akumulacijo kapitala. Na takšno spremembo v značaju države oziroma uprave bi se morali odzvati, ali še bolje upreti vsi javni uslužbenci z razvito družbeno zavestjo (Brezovšek 2003c: 85).*

To kaže na samoomejevanje NUJS-a v smer neoliberalnega redukcionizma.

Jančič se sprašuje ali je v družbenem interesu, "da se politiki vse bolj zanašajo na posameznike, ki obvladajo oglaševanje in marketing, pri oblikovanju svojih kampanj, ali je prav, da uporabljajo metode marketinškega raziskovanja, da doumemo, katera vprašanja godijo posameznim delom volilne baze in potem ta včasih celo konfliktna stališča združimo pod eno streho v program stranke, da se ne bi po nepotrebnem zamerili določenim volilcem" (Jančič 1999: 58). Na ta način se namreč družba spreminja v nekakšen pogrošen spektakel. Globalizacijski pritiski po Brezovščku zahtevajo tudi reformo javne uprave, ki obsega ukrepe za večjo učinkovitost, decentralizacijo, reorganizacijo javnih služb, nove metode in kulturo upravljanja, uvajanja tržnih mehanizmov, privatizacijo, deregulacijo, itd. (glej Brezovšek, 2003c: 81-82). V skladu s teorijo demokracije po Brezovšku ključ "leži v prosvetljeni, informirani javnosti. ... vendar pa z uvajanjem množic v politiko postajajo pritiski, manipulacije, ideologije in dezinformacije velik politični posel, oblikovanje javnega mnenja pa posel različnih agencij in močnejših političnih strank ter medijev" (Brezovšek 2003c: 81-82).

Lieglova v zvezi z menedžerstvom pravi, da se pojavlja "nov tip menedžerja, ki nasprotuje tradicionalni vlogi profesionalca v javni upravi. Obenem prihaja do nadomeščanja prevlade producenta z orientacijo k potrošnikom, kar pa vodi k precej okleščenemu pojmovanju državljana kot potrošnika, poleg tega pa pozunanji stroške nadzora s prenosom na najšibkejši člen verige" (Liegl 1999: 177-178) in malo prej opominja, da: "znotraj NUJS-a prihaja do razkoraka med strateškim jedrom in ogromnim obrobjem operacionalizacije, ki je lahko bodisi privatizirano, urejeno s pogodbeništvom ali elementi tekmovalnosti" (Liegl 1999: 176). Lieglova poudarja, da "iz tega izvirajo resne slabosti- saj ta delitev ne vključuje kriterijev, do kod morajo segati navzdol ključne državne funkcije" (Liegl 1999: 176).

Pikalo opozarja, da današnja globalizirana država ni več sama in da zato uvede načrtovanje in strateško upravljanje. Pravi, da

*"nov način upravljanja pomeni najemanje ljudi, ki se jim zaupa najodgovornejše funkcije oblasti s širokimi javnimi pooblastili, ne da bi bili kadarkoli deležni demokratičnega zaupanja ljudstva. Ti nato uvajajo nove pristope za servis državljanov, pa čeprav nikoli niso upravljali z ljudmi. Vodi jih*

*prepričanje, da je vlada in vladanje podobno, če ne že isto, kot vodenje podjetja in obračanje števil"*  
(Pikalo 2003: 35-36).

V takih zgodbah je trg vsemogočen, država pa prezgodaj zamira. Opozoriti moram, da trg sam po sebi nastopa kot racionalna menjava partikularnih enot- tu je ogrožen občutek za skupno, politično. Dosledna izpeljava neoliberalnega razmišljanja gre takole: država (beri: politična družba) je pravzaprav že mrtva in jo je potrebno v večjem delu odpraviti- država je isto kot podjetje- ali je torej vsako podjetje torej že mrtvo in ga je potrebno odpraviti? S tem preidemo na področje neoliberalizma, s katerim je povezan slavošpev menedžmentu.

Vrnemo se lahko k Farnhamu in Hortonu, ki NUJS obravnavata tudi kot neotaylorizem (Farham in Horton v Brezovšek 2000: 271). Tudi Pollitt je mnenja, da je menedžeralizem "ostanek znanstvenega menedžmenta Fredericka Taylorja" (Pollitt v Hughes 2003: 65). Menedžment in pogodbenišтво tako premalo upoštevata postmodernistične tendence k post-menjalnim odnosom in ostajata ujeta v atomizirani funkcionalizem.

Tako menedžment zaradi analogije z newtonovsko mehaniko sam po sebi ne more predstavljati zadovoljivega odgovora pri reformi javne uprave. Po drugi strani pa je kot rečeno nakazana tudi Janusova glava postmoderne. To nam odpira vprašanje vloge nadrecipročne menjave in marketinga. Po drugi strani se skozi funkcionalizem menedžmenta prikrade duh neoliberalizma.

### 6.3.2 NEOLIBERALIZEM KOT DEJAVNIK POGLABLJANJA KRIZE

Neoliberalna zahteva po minarhizmu pomeni praznenje političnega prostora, katerega naj nadomesti neoliberalni prostor, ki je glede političnega vdan v usodo. Navzven imamo prikrito politično krizo z videzom apolitičnosti trga, v ozadju pa boj režimov, kjer nastopa neka nova elita, naslonjena na neocenljiv, a prevladujoč in hitro mobilen globalni kapital.

Gray opozarja opozarja, da "trg...omogoča politično svobodo, ker sili državo v umik z neposrednega administriranja v posredno upravljanje, tako pa ustvarja prostor za samoregulacijo oziroma za to, da ljudje postanejo avtorji svojega lastnega življenja" (Gray v Rus 2001: 11). Še vedno pa se gibljemo na področju tiste liberalne ideologije, ki nas lahko hitro spravi na stranpota. Dejanski tržni sistem namreč ni polipolna liberalna utopija, ampak je oligopolni mehanizem. Seveda se je potrebno vprašati tudi koliko ljudje sploh lahko postanejo avtorji svojega lastnega življenja!

Dreyfus nasprotno pod vprašaj postavlja celo sam pojem dobrega upravljanja. Cilji, ki naj bi jih dosegli z implementacijo pravil dobrega upravljanja (good governance), po Dreyfusu "niso usmerjeni k državljanu kot članu polisa, oskrbljenega s pravico vedeti in kontrolirati kaj vlada počne, ampak prej omogočajo, da homo oeconomicus dostopa do informacij, ki so koristne za delovanje na trgu" (Dreyfus 1999: 12). Toda zdi se, da je takšna kritika premočna. Po mojem mnenju koncept dobrega upravljanja že preraste ozkogledost funkcionalističnega NUJS-a in ga bom podrobneje predstavil v podpoglavju o skladnosti NUJS-a in demokracije.

Po Bugariču "vse bolj pogosto slišimo, da globalizacija pomeni konec intervencijske države, značilne za dolgo obdobje razvoja po drugi svetovni vojni" (Bugarič 2003: 90). Merhar pa je podobnega mnenja "Uporaba keynesianskih teoretičnih priporočil za ekonomsko politiko je ... vodila v kapitalistično etatizacijo gospodarstva in s tem v državo blaginje" (Merhar 2003: 23). K temu dodajam, da je država blaginje je glede demokracije sporna ravno zaradi stopnje etatizacije, ki uvaja mehko diktaturo nad pokrito in hkrati v precejšnji meri depolitizirano civilno družbo.

Sistem, kjer obstaja krčenje ideologije na neoliberalno osnovo torej postavlja vprašanje legitimnosti tega sistema z vidika širše participacije, samorazvoja in svobode mnogoterih, torej z vidika demokracije. Ugotavljam, da sta neoliberalizem in modna muha menedžeralizma v tesni povezavi, saj sledita istemu trendu- izmikata se vprašanju postmodernizma in njegovih vrednot. Poleg tega trg nikoli ne more preseči političnega.

Neoliberalizem skuša političnemu prostoru nadeti krinko apolitičnosti, kar za demokracijo pomeni grožnjo. Ugotavljam, da je delovna hipoteza, da neoliberalni elementi v paradigmi NUJS-a povečujejo možnost konflikta med konceptoma liberalnosti in demokracije, potrjena.

### 6.3.3 DISKRIMINACIJA

Z uvajanjem NUJS-a smo priče nevarnosti povečane diskriminacije ogroženih skupin prebivalstva (npr. tujci, invalidi, brezposelni...)

Lieglova opozarja, da je zanašanje na transakcijske stroške in na trg sporno z vidika področja politik, zlasti, če so potrošniki marginalizirane in diskriminirane skupine (glej Liegl 1999: 179). Tako vidi, da trg ogroža marginalizirane skupine: "... status potrošnikov... v precejšnji meri nasprotuje statusu državljanov, pri katerih se pričakuje, da bodo obravnavani

enako in pravično. Stranke na drugi strani večinoma določa njihova kupna moč in stalnost njihovih nakupov. Ti kriteriji slabijo položaj marginaliziranih skupin." (Liegl 1999:180).

Greve, Kragh Jespersen vidita težavo v zvezi z NUJS-om tudi v izhajanju iz profitnih ponudbenih organizacij. Tako razmišljata, da

*mehanizmi tekmovanja lahko proizvedejo stroškovno učinkovite storitve, kar pa lahko ima še druge učinke in eden od njih je izključevanje težavnih klientov, pacientov in državljanov s pomočjo omejevanja storitev in s prenašanjem odgovornosti za težke primere na druge oddelke- to se je npr. zgodilo na Danskem v sporu med bolnicami in lokalnimi oblastmi glede skrbi za starejše občane. Tu se postavlja vprašanje postavljanja legitimnih zahtev po javnih storitvah. Kako lahko NUJS opravičuje takšno izključevanje na dolgi rok? NUJS za to nima odgovora (Greve in drugi 1999: 147).*

Ogrožanje marginaliziranih skupin je seveda tesno povezano z vprašanjem sebičnosti.

#### 6.3.4 ČRNA LUKNJA SEBIČNOSTI

Sebičnost predstavlja stari Janusov obraz newtonovske mehanike, ki temelji na toleranci in še neko prevečkrat pozabljeno glavo pred-recipročnih odnosov, kjer imamo opraviti z ustrahovanjem. Uveljavlja se seveda tudi preko ravnanj javnih uslužbencev. Brezovšek na kratko opiše preprosto resnico: javni uslužbenci so tudi "politični igralci v svojem interesu" (Brezovšek 2003a: 7).

Če si ogledamo klasično birokracijo in njen etos, ki je vseeno preživel tudi do današnjih dni, se najprej ustavimo pri Parsonsovi ugotovitvi, da je hierarhija zagotavljala odgovornost, saj je bilo od javnih uslužbencev "pričakovati, da bodo imeli občutek za skupen smisel in odgovornost do političnih predstavnikov" (Parsons 1998: 91). Opozarjam pa na razpravo Richardsa in Smitha, ki sta pokazala, da je etos javnega sektorja pravzaprav ideologija. Tako v nadaljevanju izpostavljam njuno razmišljanje. Avtorja sta ugotovila, da je jedro etosa javne uprave doslej zgrajen na dveh ločenih, a povezanih idejah: na politični nevtralnosti uradnikov in njihovi denarni in moralni integriteti. Toda vrednote samoregulacije, integritete, nevtralnosti in delovanja za javno dobro so po Richardsu in Smithu pristranske- za njimi stojijo interesi uradnikov in celo politikov (glej Richards in drugi 1998: 153-155). Gre za mit etosa javne uprave (glej Richards in drugi 1998: 157). Povsem isto situacijo opisuje Parsons, ki opozarja, da so bili po teoriji javne izbire "tradicionalni uradniki ljudje, ki so v ospredje postavljali lastne interese in se zavzemali za večje proračune in širjenje urada namesto delovanja v javnem interesu" (Parsons 1998: 99).

Seveda se moramo zavedati, da pri klasični birokraciji obstajajo nevarnosti neetičnega ravnanja kakor so nakazana zgoraj. Toda klasičnih vrednot javne uprave samo zaradi nekega ožjega gledišča nikakor ne smemo vreči v koš! Za to obstajajo vsaj trije razlogi: moralna kriza v decentraliziranih potrženih in menedžerskih strukturah javne uprave, notranje slabosti same tržne strukture in potreba po določeni, to je etični politizaciji tako javne uprave kot civilne družbe zaradi postmodernističnih trendov.

Glede moralne krize v decentraliziranih potrženih in menedžerskih strukturah javne uprave se bom najprej dotaknil razmišljanja Maguireve, ki opozarja, da v primeru, ko agencije in ministrstva pridobijo več avtonomije in fleksibilnosti, nekateri opozarjajo, "da lahko pride do okrnjenja kohezivne kulture javne uprave, ki temelji na skupnih vrednotah, in da se lahko sesujejo sistemi profesionalne socializacije, ki temeljijo na teh skupnih vrednotah. Prav tako opozarjajo, da morajo biti vrednote javne uprave ob vnašanju pravil zasebnega sektorja poudarjene" (Maguire 1998: 27). Na to bom navezal Parsonsa, ki opozarja, da tam, kjer se vrednote fragmentirajo, filetarhija vodi v pospeševanje lojalnosti do delov namesto do celote sistema. Javni uslužbenci lahko postanejo "privrženi svojemu 'teamu', 'enoti' ali organizaciji, namesto da bi bili privrženi skupnemu poslanstvu ali cilju" (Parsons 1998: 95). To je po mojem mnenju lahko še bolj nevarno od bolj prikritega uveljavljanja egoizma klasičnega birokrata, ker vrednote, ki podpirajo demokracijo, nenadoma niso več nujen del organizacijske kulture. Parsons govori o balkaniziranih lojalnostih in tribalizaciji: "Balkanizirane lojalnosti se nemara lahko izkažejo za bolj učinkovite, uspešne in ekonomične, vendar pa so lahko zelo problematične z vidika odgovornosti" (Parsons 1998: 99). Podobno Hondeghemova opozarja, da "prevelike vezi med javnim in zasebnim sektorjem lahko pospešijo prevare, vplivne pritiske in korupcijo" (Hondeghem 1998: 2).

Problem v zvezi s sebičnostjo pa se v pogojih obračanja k potrošniku in državljanu seveda postavi tudi na tej strani. Maes opozarja, da državljan nazadnje "ni samo volilec, klient, partner in nasprotnik, ampak da lahko vlado tudi zlorabi, njegova neodgovorna ravnanja pa zadevajo vse ostale" (Maes 1998: 119). Zato Maes meni, da naj bi bila javna uprava "sicer odprta do državljanov, a hkrati ne bi smela biti popustljiva do neetičnih državljanov. Usmerjenosti k državljanom ne smemo interpretirati kot sprejemanje nerazumnih in nezakonitih zahtev". (Maes 1998: 119). Maes samo z drugimi besedami pove, da demokracija ni ohlokracija, in da enostranska sebičnost brez upoštevanja drugih ukinja moralo menjalnega odnosa.

Tudi Dreyfus opozarja, da nove pravice "ne bodo pomagale okrepiti položaj državljana kot aktivnega akterja v javnem življenju; nasprotno, racionalni ljudje, ki skušajo maksimizirati svoje koristi, jih bodo uporabili kot strateške vire" (Dreyfus 1999: 11-12).

Glede notranje slabosti same tržne strukture naj omenim Rusovo razpravo, da "prehod iz piramidastih hierarhičnih sistemov v javnoupravna omrežja... predstavljajo občeveljavno načelo, ki ga sprejemajo pravzaprav vsi teoretiki NJM" (Rus 2001: 33). Toda opozoriti moram, da je to sprejemanje prav tako ideološko pristransko. Tudi v zasebnem sektorju pogosto srečamo piramidaste strukture- problematika uvajanja ekonomske demokracije je splošno poznana. Podobno se postavlja vprašanje notranje upravne demokracije.

Ravno zavoljo vsega tega opozarjam, da se je potrebno vračati k vrednotam kakršne v zvezi s tradicionalno birokracijo navaja Parsons - to je k vrednotam poštenosti, integritete in sposobnosti dajanja pravih nasvetov in analiz (glej Parsons, 1998: 99). Zagovorniki NUJS-a so po nepotrebnem ogrozili vrednote profesionalnosti in določenih vidikov neodvisnosti in nepristranosti. V nasprotnem primeru se hitro znajdemo v slepi ulici sebičnosti in skrčenja življenja na newtonovsko mehaniko.

Parsons tako pravi, da morajo biti politiki in javni uslužbenci "pošteni in nekoruptivni. Biti morajo sposobni svetovati in podati dobre analize na nepristranski način. Biti morajo motivirani z resničnim smislom javne uprave. Etika javne uprave ni etika trga in poslovanja" (Parsons 1998: 103).

Tretje področje je področje potrebne, primerne politizacije, ki ga bom obravnaval v sklopu podglavja o skladnosti NUJS-a in demokracije.

### 6.3.5 NEPRIMERNA POLITIZACIJA

V tukajšnjem sklopu pa bom preučil vprašanje neprimerne politizacije, ki je eden izmed vzrokov za slabosti NUJS-a. Nekateri avtorji pozitivno pišejo o umikanju države. Rus npr. omenja, da se država umika iz civilne družbe in ji na ta način omogoča depolitizacijo, in k temu dodaja sodelovanje države pri gradnji katalizatorskega kooperativnega omrežja, ki omogoča sodelovanje med civilno družbo in državo, čeprav Rus npr. opozarja, da bi bila usodna pomota, če bi se privatizirala tudi država kot institucija (glej Rus 2003: 14-15), torej aparati prisile.

Takšna razmišljanja so sicer na mestu v kolikor gre za razbijanje okorele in zastarele državne strukture. Postane pa takšno razmišljanje nevarno, ko govorimo o depolitizaciji civilne družbe in minimiziranju države. Vse to govorjenje zgreši bistvo morebitnega pozitivnega mešanja elementov demokracije in NUJS-a- to pa je neizbežna potreba po politiziranju civilne družbe od znotraj ter civiliziranju državne uprave od znotraj, kar kot prvič z brisanjem razlike med civilno družbo in politično družbo šele daje možnost splošno razširjenega etičnega idealizma, o kakršnem poroča Jančič, in ki sta ga v povezavi z marketinškimi vprašanji mislila Bruno in Nichols (glej Jančič 1999: 122-123), in ki odpira tudi možnost doslednejše demokracije in doslednejše svobode. Drugič- tovrstno zamegljevanje razlike med civilno družbo in politično družbo je v skladu s postmodernistično paradigmo.

Svoboda je po mojem mnenju namreč samo eden od (pomembnih) vidikov demokracije. Trg pa je družbeni in politični dogovor poenostavitve medsebojnih odnosov. O tem več v nadaljevanju v povezavi z ekonomsko demokracijo. Čeprav je lahko podpora demokraciji, z njo ne more biti enakovredno primerljiv. Poleg tega se liberalizem brez demokratične podlage (kljub napetostim med konceptoma demokracije in liberalizma) enostavno sesuje vase. Svoboda tiranije namreč ni svoboda liberalizma.

V tem smislu je potrebno razumeti Sjöblomovo opozarjanje, da kombiniranje izbire in dialoga vodi proti depolitizaciji, k podoptimalni situaciji v netržnih razmerah, medtem ko hkrati opozarja, da kombiniranje med dialogom in intervencijo vodi proti dezintegraciji (glej Sjöblom 1999: 27).

Glede državljana kot volilca in kot podrejenega pravu Maes ugotavlja, da se je "parlamentarna demokracija spremenila v strankarsko demokracijo" (Maes 1998: 112). "Politizaciji je uspelo doseči infiltrirati se tudi v javno upravo in pravosodje" (Maes 1998: 112-113). V zvezi s strankarstvom je "glavni argument ..., da državljana predstavljajo ne samo osebe, izvoljene na volitvah, pač pa tudi politične stranke in postebrene organizacije. Te stranke in organizacije se vse bolj istovetijo z vlado, saj so tako globoko prodrle na področje vlade. Tako je državljan v glavnem objekt politik..." (Maes 1998: 113). Maes ugotavlja, da se volitve ukvarjajo s slogani in Maes opozarja, da "želje državljanov ostajajo v ozadju" (Maes 1998: 113). Maes nato v zvezi s tem našteva tri etične ovire: politiki ne branijo javnega interesa brez pridržka, tudi birokratske organizacije ne poskrbijo za družbeno primerno oskrbo, upoštevati pa je potrebno vpliv interesnih skupin (Maes 1998: 113-114).



Dreyfus opozarja, da se "pojavi nov tip državljanstva", ki mora "odgovarjati ... minimalni državi, katere organizacijske poteze in vloge so še vedno daleč od tega, da bi bile jasno definirane. Še več, ustvarjenje teh novih državljanov-klientov lahko doživljamo kot način depolitiziranja javnih vprašanj in dejansko kot način povečanja oblasti vlad" (Dreyfus 1999: 12).

Poleg interesnih skupin in političnih strank svoje interese zasledujejo tudi javni uslužbenci, ko skušajo za svoj sektor pridobiti čimveč denarja in čim boljše pogoje. To se seveda lahko zelo hitro znajde v nasprotju s splošno koristnostjo.

### 6.3.6 PRODAJNA LOGIKA OGROŽA NAPREDNI MARKETING

Bučar ugotavlja, da je sodobna država "lahko uspešna in učinkovita samo, če ima strokovno upravo, ki ustreza sodobnim zahtevam" (Bučar 1998: 107). Takšni strokovni upravi pa moramo poleg upoštevanja zunanjih deležnikov zagotoviti določeno avtonomijo, kakršno zahteva notranja demokracija.

V povezavi z notranjo demokracijo lahko govorimo tudi o pomenu notranjega marketinga. Interni marketing spada v področje marketinga z deležniki in po Jančiču "mora organizacija, ki hoče stalno izboljševati kakovost, upravljati ne le s svojimi zunanjimi potrošniki, pač pa tudi z notranjimi potrošniki, s svojimi zaposlenimi" (Jančič 1999: 61). Jančič tudi opozarja, da so "v zadnjih letih v podjetjih spoznali, da je zelo kratkovidno je govoriti samo o marketingu s kupci" in da je potrebno "sprejeti ... koncept deležnikov, ki vidi podjetje kot skupnost interesnih skupin oziroma javnosti,..., od katerih ima vsaka v podjetju določen 'delež'" (Jančič 1999, 73).

Ko Rus opozarja, da na zahodu nastaja kapitalizem brez kapitalistov, na vzhodu pa kapitalisti še nastajajo (glej Rus 2001: 10), v resnici govori o razliki med marketingom in kratkoročno prodajno logiko, ki je nagnjena k zlorabam. Prodajna usmeritev namreč še vedno poudarja izdelke in profite preko obsega prodaje, v nasprotju z marketingom, ki je usmerjen vsaj v zadovoljevanje potrošnikov, naprednejše smeri pa tudi v širše okolje (glej Jančič 1990: 24), Neoliberalizem, ki ogroža demokratične vrednote, in ki prežema tudi ideje o NUJS-u, sam po sebi nima zagotovila, da bo izgrajeval napredne marketinške pristope.

### 6.3.7 KLIENTI

Kliente je seveda poznala tudi klasična birokracija. V NUJS-u pa je zaradi premika k outputom vloga klientov še bolj poudarjena. V zvezi s položajem klientov bom najprej omenil mehko Sjöblomovo kritiko, ki si je za svoje izhodišče vzel problematiko transparentnosti. Sjöblom tako loči tri vrste transparentnosti in odnose s tremi vrednotami. Prvi odnos zadeva transparentnost in učinkovitost (efficiency) in se nanaša na fiskalno odgovornost. Drugi odnos se nanaša na razmerje med transparentnostjo in uspešnostjo (effectiveness), kjer gre za politično odgovornost. Bolj ko so posamezne agencije usmerjene na izvajanje splošnih politik, bolj se križajo z vodilnimi javnimi vrednotami. Učinke na tej ravni je težko ugotoviti, ker se pojavijo vse večje težave pri merjenju. Tretji odnos je razmerje med transparentnostjo in odzivnostjo (responsiveness). Preveč odzivnosti izziva preobremenjevanje uprave, povečano politiziranje uprave (glej Sjöblom 1999: 18-20). Sjöblom pozna sledečo tabelo (glej tabelo 6.1):

**Tabela 6.1** Vloge birokracij in državljanov v odnosu do učinkovitosti, uspešnosti in transparentnosti, kadar obstaja velika transparentnost političnega sistema

Vrednota	Vloga uprave nasproti državljanom	Vloga državljanom nasproti birokraciji	Tipi participacije
Učinkovitost	Tisti, ki se prilagaja	Potrošnik (consumer)	Izbira
Uspešnost	Tisti, ki reagira	Klient	Dialog
Odzivnost (responsiveness)	Moderator	Aktivni državljan	Intervencija

(Vir: Sjöblom Stefan (1999): Transparency and Citizen Participation. V Luc Rouban (ur.): *Citizens and The New Governance*, 15-27, Ios Press, Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington, DC, stran 21)

Vloga državljana kot potrošnika je po Sjölbomu zelo apolitična. Državljan izbira med dosegljivimi alternativami. Vendar pa lahko vlogo potrošnikove suverenosti prav tako vidimo kot obliko demokracije (glej Sjöblom 1999: 22). Podobnega mnenja sta Greve in Kragh Jespersen. Po njunem se NUJS ukvarja z državljanom v vlogi potrošnika. Tradicionalna država blaginje je zagotavljala vlogo klienta- državljanu je ponudila razne storitve, od njega pa je pričakovala pasivno vlogo. NUJS pa uporabniku dovoljuje omejen vpliv. To Greve in Kragh Jespersen imenujeta "privatizirana demokracija uporabnikov" (Greve in drugi 1999:

147), ker je ta demokracija omejena na določena področja in posamezne interese (glej Greve in drugi 1999: 147).

Če državljana vidimo kot klienta, že obstajajo močni organizirani kanali za participiranje. Na strani uprave mora obstajati usmeritev k storitvam, na strani državljanov pa pripravljenost ter sposobnost ravnati kot "razsvetljeni državljeni". Tak sistem je lahko učinkovit v pogojih močno decentralizirane uprave, ki se približa komunitarističnim idealom (glej Sjöblom 1999: 22). Aktivno državljanstvo pa pomeni "samoupravni (self governing) model, kjer so državni uradniki zgolj koproducenti, državljeni pa odločajo kaj se bo proizvajalo" (Sjöblom 1999: 22-23).

Po Sjöblomu kombiniranje izbire in dialoga vodi proti depolitizaciji, k podoptimalni situaciji v netržnih razmerah. Kombiniranje med dialogom in intervencijo pa vodi proti dezintegraciji (glej Sjöblom 1999: 27). NUJS po njegovem povzroča prej tržno kontrolo kakor pa demokratično. Kakorkoli že pa mora politični sistem najti protiravnotežje nasproti slabostim trga (glej Sjöblom 1999: 17)!

Greve in Kragh Jespersen se v zvezi s klienti sprašujeta še o vprašljivi vlogi prenašanja tržnega razumevanja klientov v javni sektor. Tako se sprašujeta, kakšna je vloga potrošnika pri ugotavljanju razmerja med državljanom in javno organizacijo in ugotavljata:

*V običajnih razmerah potrošnik plačuje dobrine na trgu. Na področju javnih storitev pa državljan za javne storitve plača malo ali zelo malo, prejema pa storitve, ki niso dobrine, a imajo zanj uporabniško vrednost in tudi v primeru, če obstajajo trgu podobni pogoji, manjka eden bistvenih elementov trga, to je ponudbenikova pravica definirati ali bo storitev zagotavljal ali ne. V javni upravi ta pravica pripada političnim predstavnikom, ne pa neposrednim ponudbenikom in potrošnikom (Greve in drugi 1999: 147-148).*

Usmeritev h klientu torej ne sme predstavljati zanikovanje vloge političnih sil.

### 6.3.8 VPRAŠANJE LEGITIMNOSTI

Državo lahko dojemamo kot institucijo in državo kot organizacijo. Država kot institucija ima po Rusu sledeče značilnosti: zagotavljanje legitimnosti, utemeljenost na obveznih pravilih, postuliranje negativnih norm, izvajanje sistemske integracije, zagotavljanje uveljavljanja splošnih interesov, skrb za zmanjševanje negotovosti, opravljanje konstitutivne in sankcijske naloge. Država kot organizacija pa ima sledeče značilnosti: zagotavljanje uspešnosti, utemeljitev na dogovorjenih ciljih, uporabljanje pozitivnih norm, izvajanje

socialne integracije, uveljavljanje skupnih interesov, skrb za večjo učinkovitost, opravljanje upravljalške in eksekutivne naloge (glej Rus 2003: 12).

Takoj opazimo, da NUJS poudarja organizacijski vidik, in da preko raznih postopkov merjenja daje prednost funkcionalizmu newtonovske mehanike. Če pa hočeno legitimnost videti v ožjem demokratičnem pomenu, potem je ne smemo videti samo kot podporo množic, saj je potemtakem legitimna vsaka vladavina strasti. V nadaljevanju bom najprej predstavil Selznickov koncept legitimnosti, ki se mi zdi še posebno primeren.

#### 6.3.8.1 SELZNICKOVI POGLEDI NA LEGITIMNOST IN VLOGA ODZIVNOSTI

Preden se lotim predstavitve Selznickovega koncepta legitimnosti, naj opozorim na zanimivo razmišljanje Veljka Rusa. Rus pravi, da se uspešnost države meri drugače kot pa uspešnost podjetij- merimo da jo "predvsem s tem koliko zmanjšuje strese, ki prihajajo iz okolja oziroma koliko povečuje politično, gospodarsko in socialno varnost državljanov" (Rus 2001: 7). Rus nadalje pravi, da je "zmanjšanje negotovosti širše merilo od učinkovitosti in uspešnosti kakor tudi od enakega dostopa do storitev in drugih meril" (Rus 2001: 34).

Vse to se lepo ujema s Selznickovim konceptom legitimnosti, ki upošteva tudi zahtevo po učinkovitosti in uspešnosti. Učinkovito zaščito pred arbitrarnostjo naj bi nudili samokorektivni mehanizmi in dodatna vladna kontrola (glej Dorbeck-Jung 1998: 50-51).

Selznick – eden vogelnih kamnov ameriškega komunitarističnega gibanja- je identificiral določene ključne vrednote, na katerih počiva moralna izkušnja- npr. "odgovornost, avtonomija, integriteta, razum, poštenost, enakost in demokracija" (Dorbeck-Jung 1998: 46)

Selznick upošteva povezavo med upravo (management) in upravo v širšem smislu (governance). Medtem ko se menedžment povezuje z učinkovitostjo, se governance nanaša na vrednote, cilje in načela (glej Dorbeck-Jung 1998: 47-48).

Selznick opozarja, da obstaja nasprotje med instrumentalno racionalnostjo, ki skuša omejiti odgovornosti in moralnim razumom, ki skuša odgovornosti razširiti. Na tej podlagi izhaja iz reflektivne odgovornosti (reflexive responsibility) in ločuje med ponotranjeno moralo, ki se kaže kot integriteta, in pozunanjeno moralo, ki se kaže kot odgovornost (accountability). Iz pozunanjene morale izvira zahteva po avtonomiji, ki je nasprotna zahtevi po odzivnosti, ki izhaja iz ponotranjene morale, in zahteva po odzivnosti se kaže kot vrednota

vljudnosti ali kot vrednota spoštovanja (glej Dorbeck-Jung 1998: 48-50). Podobno tudi Sjöblom vrednoto odzivnosti pripiše najkompleksnejšemu nivoju- odnosu med upravo in državljani (glej Sjöblom 1999: 21).

V zvezi s tem moram opozoriti, da klasična birokracija ni uspela uveljaviti vrednote odzivnosti, ta vrednota pa je zelo pomembna ravno zaradi upoštevanja državljanov!

#### 6.3.8.2 OGROŽENOST PROCESNIH VIDIKOV KOT GROŽNJA DEMOKRACIJI

Toda, če hočemo najti to ravnatežje, moramo resno upoštevati Hondeghemino opozorilo, da "vlada ne sme upoševati samo kriterijev učinkovitosti, uspešnosti in ekonomičnosti, ampak mora vzeti v obzir tudi socialne in politične parametre" (Hondegghem 1998: 1). Hondeghemova meni, da je podjetništvu podoben menedžeralizem "povzročil, da so uradniki postali javni podjetniki, ki skušajo dosegati rezultate. Toda, če ti rezultati postanejo pomembnejši od sredstev za doseg te rezultate, to ogrozi vrednote tradicionalne javne uprave ... s tem pa so pod vprašaj postavljena tudi legitimna sredstva za doseganje ciljev" (Hondegghem 1998: 2). Lieglova pravi, da se NUJS zanaša "na tri področja odgovornosti: na politično, menedžersko in kvalitativno odgovornost- toda v realnosti se uporabljajo merila za ugotavljanje menedžerske in včasih kvalitativne odgovornosti, politična odgovornost pa v glavnem ostane zanemarjena" (Lieggl 1999:178).

Dreyfus, eden zelo dobrih kritikov NUJS-a, opozarja, da se lahko pojavijo

*trditve, da je transparentnost v veliki meri iluzija, in podobno kot participacija, s katero je povezana, samo pomaga legitimizirati upravna dejanja. S tem, ko besedi 'stranka' (customer) dajemo prednost pred 'državljanom', uradni govori in besedila jasno kažejo, da lahko vse naloge, ki jih opravlja javna uprava, vidimo kot storitve, medtem ko je tradicionalno pojem 'stranka' zajemal samo kliente javnih podjetij (Dreyfus 1999: 11).*

Po Dreyfusu pa v resnici razmejitev med državljanom in stranko ni vedno jasna. Obenem klient nima takšne zaščite pravic kot državljan ali celo kot stranka (customer) (glej Dreyfus 1999: 11). Dreyfus nadaljuje, da "če država opusti katerokoli svojih aktivnosti in dovoli, da jih opravijo zastopniki na zasebnem trgu, če poskuša oblikovati javno upravljanje (management) v skladu z upravljanjem ekonomskih enot, ki tekmujejo na trgu, to prav tako pomeni, da ne bo nič več uveljavljala načela enakosti in nevtralnosti, ki sta osnovi javnih ravnanj" (Dreyfus 1999: 11-12).

NUJS ustvarja popolnoma novo upravno kulturo, ki po Lieglovi poudarja vrednote učinkovitosti in uspešnosti ter transparentnosti (glej Liegl 1999: 177). Problem, ki se pri tem pojavi, pa je, da ločevanje med svetovanjem politik, implementacije politik in financiranjem vodi v "precej fragmentirano, decentralizirano in heterogeno strukturo javnega sektorja, kar sicer zagotavlja lažje ocenjevanje, nadzor in koordinacijo, hkrati pa otežkoča nadzor javnega sektorja v političnem smislu" (Liegl 1999:177), kar pa lahko poslabša delovne razmere in kakovost dela (Liegl 1999: 177).

Tako pridemo do ideje o demokratičnem deficitu. Lieglova poudarja, da se "v zvezi z NUJS-om pojavlja tudi koncept demokratičnega deficita, ne samo zaradi pomanjkanja političnega nadzora, ampak tudi zaradi mnogih področij odgovornosti, kjer ima vsak agent samo enega principala, kar lahko vodi v potencialno nedemokratične in neliberalne posledice" (Liegl 1999:178).

Greve in Kragh Jespersen prav tako govorita o demokratičnem deficitu:

*pojavlja problem vzpostavljanja razlik med politiko in operativnim menedžmentom. Pojavila se je prevladujoča tendenca po depolitiziranju sicer političnega procesa odločanja, kar je zbudilo kritike o 'demokratičnem primanjkljaju'. Preobrat javnih storitev k bolj avtonomnim oblikam izključuje ali minimizira demokratične oblike odgovornosti. Ob tem se pojavlja težava ob razkoraku med centraliziranim nadzorom in razpršitvijo moči na lokalne vlade in storitvene organizacije, od katerih so nekatere zasebne. Vlade tako nadzirajo prejkone nestabilne organizacije, kjer težave in izhodišča vedno znova ostanejo politizirane, kar se kaže v neskončnih kratkoročnih intervencijah politike preživetja, ki pa med seboj niso povezane. Temu bi lahko rekli "krizni menedžment" (Greve in drugi 1999: 147).*

NUJS ignorira razlike med javnim in zasebnim sektorjem. Lieglova poudarja dve glavni razliki: razlika v različnih procesih upravljanja in razlika v različnih oblikah organiziranosti. Glede različnih procesov upravljanja Lieglova opozarja, "da javni menedžerji v nasprotju z zasebnimi prej zagotavljajo, omogočajo kakor pa proizvajajo, soočajo se z večjo nejasnostjo in nedorečenostjo in z večjo razpršenostjo" (Liegl 1999: 179). Javna uprava mora biti politično odgovorna nasproti vladi, nasprotno pa NUJS poudarja učinkovitost in uspešnost, ne pa kolektivnega procesa odločanja. Javna uprava mora po Lieglovi organizirati center s poudarkom na strategiji in obrobje s poudarkom na odzivnosti. To sovпада tudi z zahtevami NUJS-a- vendar pa so potrošniki pri NUJS-u precej pasivni in imajo samo ex-post glas (glej Liegl 1999: 179). Lieglova opozarja na težavo, da se "na potrošnika prevali vse breme nadzora kvalitete, ne da bi potrošnikom dali aktivna sredstva participacije" (Liegl

1999: 181). Poleg demokratičnega deficita lahko torej govorimo še o nekem posebnem tržnem deficitu- participacija v širši obliki ni pogoj *sine qua non* za obstoj trga.

Ko Lieglova govori o razliki med konceptom potrošnika in konceptom državljana, ugotavlja, da je "koncept potrošništva ... prej reaktiven kot proaktiven, saj posameznik deluje samo z reagiranjem na konzumiranje storitve, ki mu je bila ponujena za zadovoljitev. Državljanstvo na drugi strani je zelo aktiven koncept, ki pri uradnem nosilcu zagotavlja tako pravice in upravičenja kot dolžnosti..." (Liegl 1999:180). Razmišljanje Lieglove bom povzel kar v obliki tabele (glej tabelo 6.2):

**Tabela 6.2** Primerjava med državljanom in potrošnikom

	Državljan	Potrošnik
Aktivnost →	Bolj aktiven	Bolj pasiven
Enakost →	Enakost	Različnost
Dimenzija →	Ekonomska, socialna, politična	Samo ekonomska

(Delni povzetek v obliki tabele. Vir: Liegl Barbara, (1999): *The Fallacies of New Public Management- Can They Still Be Prevented in the Austrian Context?* V Luc Rouban (ur.): *Citizens and The New Governance*, 175-186, Ios Press, Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington, DC: strani 180-181)

Procesni vidik lahko pomaga ohranjati tudi etični kodeks. "Režimi odgovornosti so bolj učinkoviti kot etični kodeksi v primeru boja proti goljufijam in korupciji. Etični kodeksi pa so bolj učinkoviti kot režimi odgovornosti pri krepitvi upravnega profesionalizma. Oba režima pa igrata pomembno vlogo pri vzdrževanju demokratične vladavine" (Maguire 1998: 29).

V primeru, da državljan ni zadovoljen s storitvijo, mu NUJS ponuja mehanizme izhoda, državljan pa včasih deluje tudi preko političnih kanalov in kritiki NUJS-a opozarjajo, da institucionalna ureditev NUJS-a državljanom zapira politične kanale vplivanja (glej Greve in drugi 1999: 148). To je po mojem mnenju zagotovo res, saj tudi zgodovina trga kaže na podobno zapiranje. Trg, ki sicer s svojim delovanjem povratno vpliva na politiko, je vsekakor najprej predmet političnega konsenza, kakor je tak predmet lahko npr. tudi verska komuna, teokratska hierarhija, anarhokomunistični kolektiv itd. Ustvarjenje trga je omogočilo klasično in skrajno razdelitev med civilno družbo in politično družbo. Tako v podjetjih praviloma vlada oligarhični režim, medtem ko zaposleni zaradi svoje politične inferiornosti ne odražajo

svojih političnih referenc- v podjetjih se odvijajo tihi politični boji, ki občasno prerastejo v stavke, nemire. Širjenje trga in načel zasebnega sektorja terjata tudi ekonomsko demokratizacijo, s katero se teoretiki NUJS-a praviloma sploh ne ukvarjajo.

### 6.3.8.3 POGLED WAYNEA PARSONSA- KRIZA MODELA LIBERALNE DEMOKRACIJE

Parsons Wayne v zvezi z reformo javne uprave veliko govori o paradigmatskem prehajanju iz moderne v visoko moderno in v postmoderno. Birokratizacijo in njeno hierarhijo je nadomestila filetizacija (omreženje), namesto nadzora pa smo dobili krmiljenje (glej Parsons 1998: 95). Po Parsonsu se je "liberalna demokracija ... razvijala v poskusu doseči odgovornost jasno določene birokratske hierarhije. Vprašanje pa je koliko so današnje politične institucije sposobne prilagoditi se novim oblikam filetizirane administracije" (Parsons 1998: 95). V modelu krmiljenja "je odgovornost ... prisotna povsod in nikjer" (Parsons 1998: 95).

Parsons podaja prisposobo med gumijasto kletko in železno kletko in pravi, da je "železna kletka birokracije ... odstopila mesto plastični in gumijasti kletki" (Parsons 1998: 95). "Politične institucije se s težavo soočajo z birokracijo... odgovornost v liberalni demokraciji najbolje deluje, če organizacije mirujejo- Parsons pravi, da je sedeča rasa lažja tarča kot pa leteča" (Parsons 1998: 96). Parsons opozarja, da so razpršene organizacije z visokimi stopnjami tveganja "neizogibne, če sprejmemo logiko heterarhij in trgov nasproti hierarhijam kot logiko, ki vodi k izboljševanju javnega upravljanja" (Parsons 1998: 96). Zdi se, da so danes zahteve državljanov do uprave tako kompleksne in zahtevne, da si država res ne more več privoščiti take togosti. Pri tem pa se sprašujem ali gre res samo za trend k postmoderni ali pa gre za potrošniško mrzlico visoke moderne.

Parsons opozarja, da "webrovsko doumevanje racionalnosti izhaja iz racionalnosti delovanja stroja" in tudi taylorizem je bil "komaj kaj več kot poskus povezovanja delovanja človeških organizacij z načinom delovanja stroja" (Parsons 1998: 100). Zato ima NUJS "v nekem smislu ... več opraviti z visoko moderno kot pa s postmoderno, saj se v mnogih pogledih ujema z mehanistično metaforo" (Parsons 1998: 100). Parsons pri tem omenja npr. učinek, upravljivost, nadzorovanost, cenovni mehanizem. Ironija pa je po Parsonsu v tem, da bolj ko rinemo v smer teh reform, "bolj zahajamo v svet, v katerem stara mehanistična metafora ne deluje več. Prihaja do prehoda iz Newtonske politike proti kvantni politiki" (Parsons 1998: 100).



Liberalna ustavna zgodba je v zatonu- nadomeščajo jo leporečje in posel, in kot odgovor na kritike iz sedemdesetih let je v Veliki Britaniji nastopil thatcherizem, ki je skušal čimveč problemov prenesti na nižje ravni, tak sistem pa je obdržal tudi Blair (glej Parsons 1998: 97-98).

#### 6.3.8.4 BEAUVOISOV ALTERNATIVNI POGLED

O pomenu ekonomske demokracije je veliko povedal Jean –Leon Beauvois, ki je v svoji Razpravi o liberalni sužnosti na podlagi večih socialnopsiholoških raziskav opozoril, da je "liberalizem okužil demokratične sisteme z novo obliko prostovoljne sužnosti" (Beauvois 2000: 9). Beauvois opozarja na Millgramove eksperimente, na nenavadno moč, ki jo ima podelitev svobode v praksi, ker sproži racionalizacijo podrejanja (glej Beauvois 2000: 13-14).

Millgramovi eksperimenti so pokazali, da so običajni ljudje, ki so privolili v eksperiment, sposobni z elektrošoki kaznovati učenca, ki se zmoti. Približno 70% oseb (in 93% v situaciji, ko je potrebno pomagati eksperimentatorjevemu sodelavcu) na eksperimentatorjev ukaz doseže tudi 450 voltov, čeprav je prisotno opozorilo, da lahko takšen elektrošok povzroči tudi smrt (glej Beauvois 2000: 123).

Mees in Raaijmakers sta Milgramov scenarij predelala v vlogo delodajalec-brezposelni kandidat in v tem primeru je popolna podreitev eksperimentatorju celo preseгла 90% (glej Beauvois 2000: 123-124).

Liberalizem kot ideologija lahko prodre v vse pore družbe. Z demokracijo pa je drugače. Kot sistem oblasti demokracija vključuje pravila in predpise, ki so pogosto v protislovju z obstoječimi strukturami. (glej Beauvois 2000: 141).

Beauvois opozarja, da le malo ljudi, ki so dobro poučeni, "verjame, da so resnično svobodni, če agent, ki ima oblast, od njih nekaj zahteva, pa čeprav jim podeli svobodo" (Beauvois 2000: 193). Beauvois opozarja, da v primeru, ko glavna značilnost demokracije postane prav svoboda, in ko formalne značilnosti kot so večinsko pravilo, večstrankarstvo in delitev oblasti, pridejo šele na drugo mesto, obstaja nevarnost, da postaja izražanje podrejenosti s psihološkega vidika vedno bolj neprijetno in predvsem ponižujoče v očeh drugega, razen če se to podrejanje ne sprevrže v partnersko svobodno privolitev v podrejenost (glej Beauvois 2000: 193-194).

### 6.3.9 ZAKLJUČEK

Kot rečeno, potrjujem delovno hipotezo, da neoliberalni elementi v paradigmi NUJS-a povečujejo možnost konflikta med konceptoma liberalnosti in demokracije.

Na osnovi preučevanja vloge menedžmenta, neoliberalizma, diskriminacije, sebičnosti, neprimerne politizacije, prodajne logike in vloge klientov ugotavljam, da menedžeralizem in pogodbenišтво, ki delujeta po zakonitostih zasebnega sektorja, praviloma (ne pa nujno) ogrožata moč demokratične politike pri zadrževanju vpliva na izvajanje politik. Morala in najnaprednejše menedžerske tehnike (marketing) utegnejo konceptu NUJS omogočiti, da se njegova napetost z demokracijo spreobrne v pozitivne učinke. Problem ni toliko, če govorimo o NUJS-u kot, če govorimo *samo* o NUJS-u.

Iz istih razlogov lahko zaključim, da delovna hipoteza, da uveljavljanje NUJS-a spremlja pomanjkanje legitimnosti, prav tako izvira iz potenciranja tehnik NUJS-a na račun demokracije. Tako lahko tudi tukaj podam samo parcialno ugotovitev, da NUJS praviloma spremlja pomanjkanje legitimnosti.

Kar lahko rečem je, da obstaja korelacija med ogrožanjem legitimnosti in ogrožanjem demokracije na eni strani in stopnjo neoliberalizma znotraj NUJS-a. V kolikor zagovorniki NUJS-a niso pripravljene izstopiti iz neoliberalnega diskurza, torej lahko potrdim tudi ti dve delovni hipotezi. S širšega zornega kota pa ju ne morem celovito potrditi ali ovreči in ju bom zato proučeval tudi še v naslednjem podpoglavju o skladnosti med NUJS-om in demokracijo.

### 6.4 SKLADNOST MED NUJS-OM IN DEMOKRACIJO

V tem poglavju bo v ospredju preverjanje delovne hipoteze, da marketinški pristop, razširjen z etičnim marketingom ne ogroža demokracije. Na osnovi tega odgovora lahko pridem do dodatnih zaključkov glede dveh predhodnih hipotez- to je, da menedžeralizem in pogodbenišтво, ki delujeta po zakonitostih zasebnega sektorja, ogrožata moč demokratične politike, in da uveljavljanje NUJS-a spremlja pomanjkanje legitimnosti.

Ukvarjal se bom s problematiko odmiranja civilne družbe in klasične politične družbe, s participacijo, marketingom in demokratičnim upravljanjem. Tako bom skušal dovolj osvetliti možnost pozitivnega stika med NUJS-om in demokracijo.

#### 6.4.1 ODMIRANJE CIVILNE DRUŽBE IN KLASIČNE POLITIČNE DRUŽBE

Maes pravi, da "so v demokratičnem sistemu imeli državljani zmeraj možnost participiranja. Toda s perspektive državljana je država blaginje postala 'upravna' in 'birokratska'. Pri nešteti aktivnostih so državljani odvisni od vladnih regulacij, dovoljenj, ugodnosti, homologacij in pogojevanj" (Maes 1998: 111). Maes pri tem dobi asociacijo na ribiško mrežo (glej Maes 1998: 111). Glede na širši paradigmatični zasuk se moramo vprašati kako torej preseči klasično birokratsko upravljanje obenem z dosedanjo liberalno demokracijo.

Brezovšek podobno opozarja, da "je pojmovanje države (uprave) kot aparata suverene moči prišlo do konca svoje poti oziroma zmožnosti. Državno koncentrirano politiko je potrebno, če že ne ukiniti, pa vsaj dopolniti z demokratično posredovano civilno politiko, ki šele odpira možnosti širše participacije državljanov v skupnih zadevah." (Brezovšek 2003c: 82).

Sodobna država je zanj "predvsem skromna država, ki uresničuje povsem konkretne in realne življenjske cilje ljudi, ni intervencionistična, pač pa odzivna država. Upravljalna vloga države mora biti omejena samo na regulacijo mejnih procesov med državo in civilno družbo in na vzdrževanje ustreznega podpornega okolja, ne sme pa dušiti civilne družbe..." (Brezovšek 2003c: 82). Brezovšek torej opozarja na pomen civilne družbe,

*kajti koncept javnega sektorja vključuje ne samo vlade, pač pa vse institucije, organizacije in asociacije, ki so tako ali drugače vključene v obravnavo javnih zadev. Razmah managerskega pristopa spremlja zavedanje o dejansko kolektivnem delovanju, o participativni demokraciji in o civilni družbi. to pa neizogibno usmerja pozornost k vlogi posameznih državljanov pri oblikovanju in izvrševanju politik oziroma odnosu med državljani in upravo (oblastjo) (Brezovšek Marijan 2003c: 83).*

Toda v nadaljevanju ugotavljam, da klasično ločevanje med civilno družbo in politično družbo zaradi nastopa postmodernih tokov izgublja na veljavi. Vendar pa to ne pomeni, da moramo to staro razločevanje sedaj vreči v koš- podobno kot so nadrecipročni odnosi nadgradnja recipročnih, in kot so nadrecipročni odnosi pot k morebitnim post-recipročnim odnosom, tako je tudi nova demokratična družba, ki se kaže na obzorju, nadgradnja ali konec poti, kjer je ideja civilne družbe igrala in še vedno igra pomembno vlogo.

Maesovo zahtevo po upoštevanju državljanov zato ne smemo razumeti samo kot zahtevo po upoštevanju civilne družbe, saj bi si tako po nepotrebem omejili pogled.

Odmiranje klasične civilne družbe in politične družbe gre najprej razumeti v smislu Gramscijeve razlike med civilno družbo in državo. Program združevanja in hkrati odprave civilne in politične družbe Gramsci vidi v ustvarjanju *societe regolata* ali urejevane družbe, v katero se obe družbi absorbirata in ju le-ta preseže (glej Lukšič in drugi 2000: 87). Po mojem mnenju ni potrebe, da bi morali biti tako radikalni in zahtevati, da politična družba ponikne v novi civilni družbi- urejevani družbi.

Bistveno pri tem je namreč, da nova družba ohranja moralno in nesebičnost. Povedal sem že, da so nove postmoderne vrednote poleg participacije še mistično združevanje, razvijanje akceptivnosti in agape, vesoljna ljubezen. Tudi postmoderna participacija ima drugačen pomen- ta participacija je zaradi uveljavljanja nesebičnosti lahko subtilno razširjena kljub obstoju hierarhičnih struktur, ki zagotavljajo stabilnost in celovitost.

Hood izdelava matriko med rešetko (grid) in skupino (group), kjer rešetka pomeni stopnjo do katere so naša življenja omejena s konvencijami, pravili, pri tem pa pride do redukcije območja življenja, ki je prepuščeno individualnemu pogajanju. Skupina pa pomeni mero, do katere se posameznikova izbira omeji s skupinsko izbiro, tako da je posameznik vezan v kolektivno telo (glej Hood 2000: 8), in tako dobi sledečo tabelo (glej tabelo 6.3):

**Tabela 6.3** Štiri pota odnosa med rešetkami in grupiranjem

	Nizka stopnja grupiranja	Visoka stopnja grupiranja
Visoka stopnja rešetk	Fatalistična pot (nizka kooperacija, omejenost s pravili organizacije)	Hierarhična pot (socialno kohezivna, a omejena s pravili). Npr. stereotipne vojaške strukture
Nizka stopnja rešetk	Individualistična pot (atomizirani pristopi k organizaciji). Npr. doktrina Chicago šole o "vladavini preko trga")	Egalitaristična pot (poudarek na participaciji)

(Vir: Hood Christopher: *The Art of The State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford University Press, Oxford 2000: 9. Delni povzetek.)

Hood je mnenja, da je do neke srednje poti težko priti zaradi nasprotij alternativnih načel. Obenem pa opozarja na pomanjkljivosti vsake od štirih poti. Pri hierarhični strukturi lahko pride do napačno razumljenega zaupanja v avtoritete, kar lahko povzroči dramatični kolaps. Pri egalitarni poti obstaja nevarnost nepripravljenosti sprejemati višjo avtoriteto, ki bi omogočila, da bi v določenih razmerah našli pot iz slepe ulice. Pojavijo se lahko nerešeni fevdi oziroma kolegialnosti, ki degenerirajo v koeksistenco. Pri individualistični poti obstaja

nevarnost uveljavljanja posameznikovih koristi pred kolektivnimi, grozi pojav korupcije, pri fatalistični poti se soočamo s pasivnostjo (glej Hood 2000: 10-28).

Če klasično birokracijo v glavnem najdemo v tim. fatalistični poti, pa jedro NUJS-a očitno spada predvsem v individualistično pot. V zvezi s Hoodom je potrebno poudariti, da iskanje neke sredine ali boljše celovitega pristopa praviloma nikoli ni lahko. Toda z vidika današnje družbene omreženosti in rušenja newtonovsko zastavljenih družbenih odnosov, si takega polovičarstva enostavno ne moremo več privoščiti.

Vprašanje je torej do kod se bodo participacija in hierarhija ter etična in organizacijska pravila zbližali, vsekakor pa bodo z zameglitvijo razlik tudi vsebinsko spremenjeni. Seveda je jasno, da postmoderne družbe še zdaleč nimamo in vprašanje je do kod smo sploh zmožni hoditi po tej poti. Današnja družba deloma tudi danes deloma še vedno deluje po načelih izsiljene nereciprocnosti, torej celo brez opravičenja po utilitaristični morali. Reciprocnost je tako temeljni kriterij utilitaristične etike in zahteva partnerstvo, dobro informiranost partnerjev.

Gotovo pa se s tem trendom pojavlja zahteva vsaj po poskusu nadomeščanja recipročnih in nadrecipročnih odnosov s post-recipročnimi. To seveda odpira mnoga vprašanja, ki presegajo namen diplomskega dela: npr. vprašanje lastništva, vprašanje zmožnosti za radikalno preseganje egoizma itd. Ker postmoderni trend terja vključenost, akceptivnost in nesebičnost, bo vrednota participacije še dodatno pridobila na pomenu ob soobstoju etične hierarhije. Težava pri tem je, da je Janusova glava postmoderne nesebičnosti sicer res zgolj nakazana, vendar pa je realna.

Zaradi zameglevanja razlik, kar je značilnost postmodernega toka, je morebitna skladnost med NUJS-om in demokracijo na osnovi nadrecipročnih odnosov v tej radikalni smeri nemogoča! V skladu z drugo, staro Janusovo glavo visoke moderne bi lahko rekli, da NUJS v obliki recipročnih in nadrecipročnih odnosov lahko postane del širšega sistema razvite demokracije. Vendar bi tudi tedaj to morda držalo samo v tisti meri, ko se NUJS podredi višjim zahtevam demokracije in politične družbe ter s tem tudi participacije.

#### 6.4.2 PARTICIPACIJA, ETIČNI KODEKSI, GOOD GOVERNANCE

Če se najprej ozrem na pomen participacije, potem Maes našteva tri modele participacije in okrepitve moči državljanov. V prvem modelu je državljan predstavljen kot volilec in objekt prava. V drugem modelu, ki izhaja iz petdesetih, obstaja pristop javne izbire

(public choice). Ta pristop državljana motri kot davkoplačevalca in klienta oziroma potrošnika javnih ukrepov. Tudi tukaj je državljan samo objekt vladne politike. Tretji model se osredotoča na vlogo državljana kot člana civilne družbe in na prispevek, ki ga državljan kot subjekt politike lahko da v razvijanju njegove kolektivnosti (glej Maes 1998: 112, 116).

Tretji Maesov model vidi v državljanu ustvarjalca družbenih viškov. Po Maesu je državljan del mreže družbenih odnosov, vlada pa po tem modelu ne more delovati sama, ampak mora iskati dogovor z določenimi deli družbe. Takšna družba ima med temeljnimi vrednotami solidarnost in deljeno odgovornost (glej Maes 1998: 115).

Najbolj zanimivo je, da lahko po Maesu vse te tri modele tudi združimo! "Državljan je tako volilec in objekt prava, je pa tudi davkoplačevalec in klient, hkrati pa tudi oponent in partner vladi. Maes opozarja, da sedanje politične in upravne inovacije ... niso izšle iz vseobsežnega projekta socialne inovacije. Zato se frustracija državljanov nadaljuje" (Maes 1998: 116).

Nekoliko drugače je kot rečeno participacijo obravnaval Sjöblom, ki pozna tri tipe participacije: izbiro (vrednota učinkovitosti), dialog (vrednota uspešnosti) in intervencija (vrednota odzivnosti) (glej Sjöblom 1999: 21). Sjöblom pravi, da moramo upoštevati vse tri vrednote in vse tri modele participacije (glej Sjöblom 1999: 27). Sjöblom ugotavlja, da

*pospeševanje upravljanja od spodaj navzgor lahko poveča svobodo delovanja raznih skupin in istočasno povzroči konflikte med različnimi akterji, s tem pa zmanjša upravljalško zmogljivost. Nove ureditve se lahko iztečejo v fragmentirane odgovornosti in kompleksnost, kar lahko oslabi legitimnost vladanja. Poleg tega je zanašanje na en sam vir legitimnosti znak ranljivosti sistema* (Sjöblom 1999: 15).

Sjöblom kritizira površno dojetje participacije v modelih NUJS-a in tako pravi, da "situacija, v kateri avtoritete opravičujejo svoje odločitve skozi oznake uspešnosti in učinkovitosti, pri tem pa državljanji nimajo nobene ali pa le malo kontrole na dnevni red, pade na enem ključnih kriterijev proceduralne demokracije" (Sjöblom 1999: 15). To opozarja, da se nam v prihodnosti tudi pri pozitivni združitvi demokracije in NUJS-a obetajo nove težave.

Etična hierarhija lahko zagotavlja stabilnost na manj sebični osnovi in prepreči razpadanje sistema, ki bi nastopilo ob radikalni uveljavitvi atomistične participacije. Zato bo v prihodnosti potrebno še naprej poudarjati etične kodekse! Kako naj drugače razvijemo model dobrega upravljanja?

Družbeni napredek po konceptu doktrine OECD o dobrem upravljanju (good governance) je sovpadanje različnih dejavnikov družbenega okolja (glej Kovač 2003:157):

1. gospodarskega razvoja
2. socialne kohezije
3. dobrega upravljanja. "Dobro upravljanje pomeni zlasti proaktivno delovanje vladnega sektorja v smeri odprave administrativnih ovir in skrbi za uspešno, učinkovito, ekonomično in fleksibilno delo javne uprave" (Kovač 2003:157).

Tako razumeto dobro upravljanje vsebuje funkcionalistično in tržno izrazoslovje. Toda dobro upravljanje je še več, saj vsebuje pomen participacije in odzivnosti.

Evropska unija v zvezi z dobrim upravljanjem (Good governance) podaja upoštevanje sledečih vrednot (glej Commission of the European Communities 2001: 10)

- *Odprtost. Institucije morajo delati na bolj odprt način*
- *Participacija. Kvaliteta, pomen in uspešnost politik EU so odvisni od zagotavljanja širše participacije...*
- *Odgovornost.*
- *Učinkovitost (effectiveness)*
- *Koherentnost. Politike in delovanja morajo biti koherentna in zlahka razumljiva.*
- *Proporcionalnosti in subsidiarnosti* (Vir: Commission of the European Communities: European Governance, a White Paper. Bruxelles, COM 428 final, 2001: 10)

Razvidno je, da dobro upravljanje kot ga razumemo v EU sicer upošteva nekatere kritike NUJS-a glede klasične birokracije (npr. odgovornost in iz nje izvirajoča potreba po transparentnosti), da pa terja tudi širšo participacijo kot je to običajno za koncept NUJS-a. Dobro upravljanje je sicer pojem, ki izvira iz besednjaka Svetovne banke konec osemdesetih; dobro upravljanje je v glavnem označeno "kot način, s katerim je uporabljena oblast (power) pri upravljanju ekonomskih in socialnih virov za razvoj države" (Dreyfus 1999: 8). Po Dreyfusu Svetovne banke narava političnega režima ne zanima, edino kar jo zanima je to, da državne politike omogočajo učinkovito delovanje trga (glej Dreyfus 1999: 9). Svetovna banka postulira, da mora država svojo vlogo podrediti "zagotavljanju in omogočanju okolja za zasebni sektor", zagotavljanju prostih ekonomskih menjav in ščitenju lastninskih pravic (Dreyfus 1999: 9).

Po Bugariču "izrazi kot so rast z enakostjo (equatable growth), dobra uprava (good governance) in stabilen in trajen razvoj (sustainable development) pomenijo začetek pomembnega zasuka od ozke doktrine razvoja, ki je zaznamovala zadnje desetletje tranzicije"... (Bugarič 2003: 94- 95).

Bugarič v zvezi s socialnim modelom kapitalizma poudarja, da obstaja "upanje, da bodo obstoječe evropske vlade našle skupni jezik in primerno politiko reform 'socialnega modela kapitalizma', ki bo uspešno povezoval konkurenčnost, gospodarsko rast z enakostjo in drugimi ne-ekonomskimi vidiki človekovega razvoja" (Bugarič 2003: 95).

Tako razširjena participacija in pojem dobrega upravljanja lahko presegata neoliberalno naravo- preko področja socialne kohezije in takšnega upravljanja, ki poleg navedenih načel upoštevajo tudi demokratizacijo in procesni vidik! Obenem upoštevanje etičnih kodeksov v javni upravi lahko krepi demokratično kulturo. Zdaj se je potrebno vprašati nekaj zelo pomembnega: ali dobro upravljanje, etične kodekse in širšo participacijo lahko vključujemo v pojmovanje NUJS-a ali ne? Da bi lahko odgovoril na to vprašanje, se bom v nadaljevanju posvetil pomenu marketinga ali trženja.

#### 6.4.3 NA SAMIH MEJAH MARKETINGA

Marketing je utemeljen na recipročni ali nadrecipročni morali. Predstavlja torej pozitivnejše vidike kapitalizma. Opozoriti moram na Lešnikovo trditev, da je šele "kapitalizem uresničil tiste družbenoekonomske pogoje, ki omogočajo politično svobodo in enakopravnost vseh državljanov, tako neposrednih producentov kakor lastnikov produkcijskih sredstev. Ti pogoji so sorazmerno visoko razvite produktivne sile in zakonitosti kapitalistične blagovne produkcije" (Lešnik 2000: 9). Na tem mestu moram poudariti, da je seveda res, da splošne razmere vplivajo na razvoj demokracije, vendar je pravzaprav bistvena moralna stopnja in kultura neke družbe, in stopnja do katere se ti dve uklanjata materialnim spremembam.

Vsekakor pa velja tudi, da zagovarjanje učinkovitosti, ekonomičnosti, uspešnost in podobno, za čemer stojijo tržne vrednote, še zdaleč ne ogrožajo demokracije že kar sami po sebi! Zato tudi osnova za NUJS, dokler je ne iztrgamo iz splošnega konteksta, ki vsebuje tudi občutek za demokracijo, dokler ne zastavlja demokratičnih načel, sama po sebi demokraciji sploh ne nasprotuje. Na pravilen način združena z zahtevami po participaciji pravzaprav lahko predstavlja predstopnjo demokratičnega upravljanja.



Če hočemo na tem področju doseči napredek, se moramo obrniti k marketingu. Jančič opozarja, da je "širitev marketinga na področja družbenih dejavnosti morda najbolj sporna smer razvoja marketinga. Neposredno namreč poseže v domeno delovanja države v širšem smislu ter jo 'oropa' za pomembna področja možne birokratizacije in koncentracije moči" (Jančič 1999: 49). Toda z vidika potrebe po reformi in nadgradnji klasične birokracije so spremembe seveda potrebne.

Jančič je opozoril, da "marketing ne le, da ustreza etičnim standardom, temveč je celo podstat etičnega delovanja" (Jančič 1999: 127). Marketing je torej s poudarkom na menjavi avtomatično grajen vsaj na osnovi utilitaristične etike, ki je tudi v praksi med ljudmi zelo razširjena. Dreyfus tako opozarja, da "politična participacija lahko pokaže na meje svoje učinkovitosti, od katerih dalje je opravičeno zadrževanje moči v rokah predstavnikov" (Dreyfus 1999: 7) in isto lahko ugotovimo tudi ekonomsko-politični participaciji.

Neoliberallec Friedman, kakor navaja Jančič, je zagovarjal tezo, da "poslovni subjekti ne morejo imeti družbene odgovornosti, to imajo lahko samo ljudje" (Jančič 1999: 115). Jančič komentira Friedmanovo zablodo v kritiki, da Friedman ne upošteva, "da sodi pod lastni interes lastnika lahko tudi družbena odgovornost" (Jančič 1999: 115).

Drucker ugotavlja, da "mora podjetje prevzeti pobudo pri skrbi za blaginjo družbe, saj vsemogočna država razpada na vseh koncih sveta, njeno mesto pa prevzema družba organizacij" (Drucker v Jančič 1999:115). Takšno razmišljanje je sporno, če podjetje predstavlja zgolj trg in civilno družbo, kajti vendarle trg ne more zaobjeti političnega, ki je njegova podstat. Ravno politični konsenz namreč dopušča klasično podjetje kot dejansko trdo ali mehko diktaturo v apolitični preobleki pod okriljem postulirane civilne družbe.

Podnar in Golobova omenjata Druckerjevo opozarjanje na primer reakcij velikih korporacij na pritiske javnosti, kjer je "razvidno, da se v praksi o družbeni odgovornosti razmišlja z neoliberalnega vidika; da je torej družbena odgovornost smiselna le, če se jo da pretvoriti v lastni interes" (Golob in drugi 2002: 964).

S tega vidika je potrebno kritično brati razmišljanja o etičnem idealizmu, oziroma o matriki etične naravnosti na osnovi usmeritev (delničarstvo, deležniški pristop) ter motivov (lastni interes, moralna dolžnost), ki sta jo razvila Bruno in Nichols in tako dobila štiri rešitve: produktivizem (lastni interes, delničarstvo), filantropija (delničarstvo, moralna dolžnost), progresivizem (deležniki in lastni interes), ter etični idealizem (deležniki, moralna dolžnost),

ki zahteva, da podjetje postane altruistično, in ki je vrednoten najvišje (glej Jančič 1999: 122-123).

V povezavi z novim paradigmatiskim zasukom ugotavljam, da smo v današnji vsesplošni politizaciji družbenega prostora in podružbljenju javnega prostora postavljeni pred nove izzive glede demokracije. Vloga države in vsakršne politične družbe nikakor ne sme biti zapostavljena, dokler egoizem ljudi ni presežen s post-recipročnostjo nemenjalnega postmodernega diskurza. Dokler torej na Zemlji *de facto* ne bo obstajalo postmoderno Kraljestvo Božje, nimamo kaj razmišljati o celovitem potrženju družbe! To je namreč neoliberalna past.

Če hočemo ohraniti državljanstvo, človeka ne smemo skrčiti zgolj na ekonomski vidik in Dreyfus tako pravi, da je prišlo do iluzornih izboljšav pravic državljanov, ki jih vidijo kot *homo oeconomicus* in tako je vlada povsem usmerjena k zagotavljanju storitev potrošnikom (*consumers*) (glej Dreyfus 1999: 10).

Na ravni podjetij moramo s pomočjo zahtev zamegljene, a še vedno obstoječe politične družbe stremeti k etičnemu idealizmu, česar pa ni mogoče storiti brez širjenja ekonomske demokracije znotraj podjetja in hkrati podreditve trga razviti demokratični družbi v širšem smislu, ki šele lahko učinkoviteje združuje postliberalizem in glavno sporočilo današnje demokratičnosti.

Jančič tako meni, da če se vprašamo ali je možno upravljati prijateljstvo, ljubezen, se Jančič strinja, da odgovor ne more biti podoben klasičnemu razumevanju upravljanja kot skupka analize, načrtovanja, uresničevanja in nadzora, ki običajno ne izhaja iz win-win situacije, da pa odnosov vsekakor ni možno vzpostavljati, ohranjati in poglobljati le z aktivnostjo ene strani in pasivnostjo druge. Zato predlaga skupno upravljanje ali soupravljanje (glej Jančič 1999: 138-139).

Zgodovina pozna večinoma drugotni vpliv zaposlenih na vodenje in odločanje v podjetju. Tako danes poznamo tudi že soupravljanje, kjer pa so delavci že zaradi svoje nelastniške funkcije vseeno v podrejenem položaju. Po drugi strani poznamo tudi skrajne egalitarne poskuse. Če hočemo misliti demokracijo tako, da vključuje tudi koncept svobode, potem je potrebno elemente demokracije upoštevati na vseh ravneh. Na nivoju družine npr. pričakujemo neko stopnjo demokracije v smislu medsebojnega sodelovanja in soodločanja. Primere dominacije ali celo odkritega nasilja gledamo z neodobravanjem.

Podobno na državni ravni danes častimo demokracijo kot prostor za svobodno delovanje ob nekaterih omejitvah v korist načela enakosti. Zanimivo je, da elitne sile srednji prostor, ki ga zavzemajo podjetja, že od pojava sodobnega liberalizma naprej skušajo depolitizirati, češ, da gre za zasebno sfero, tim. civilno družbo. Politični boji, ki potekajo znotraj te zasebne sfere, in se občasno izražajo celo v revolucionarnih zahtevah, kažejo, da gre žal za neresnične trditve. C. A. Reich meni, da

*sta spreminjanje privatnega lastništva v vir moči nad drugimi in ločitev osebnosti od lastništva in lastništva od moči povzročila, da je privatno lastništvo postalo nasprotje tistega, kar naj bi bilo v osnovi: razmerje med privatno lastnino in svobodo človeka se je po njegovem obrnilo na glavo. V takih okoliščinah zavzemanje za pravice privatnega lastništva sprevrglo v zagovarjanje njegovih zlorab moči nad drugimi ljudmi" (Reich v Kanjuo-Mrčela 1999: 46)*

Tak koncept skupnega upravljanja oziroma soupravljanja, tudi na ravni države in drugih političnih skupnosti, zmoremo graditi izven konteksta (kvazi)liberalne sužnosti in (kvazi)demokracije! Po Dreyfusu bi tako lahko širili pravice državljana in s tem krepili demokracijo s pravico biti informiran, s pravico do transparentnosti, s pravico do participacije v procesu odločanja in s poenostavitvijo upravnih formalnosti (glej Dreyfus 1999: 10-11).

V nadaljevanju bom v skrajšani obliki opisal Ellermanovo zgodbo (glej Kanjuo-Mrčela 1999: 166-168). Ellerman je opozoril, da so delavci de-facto ne morejo odpovedati pravici do soodločanja. Na osnovi prisposodbe o hudodelnem zaposlenem in o robotu part-time ugotavlja, da je *de facto* odgovornost neprenosljiva- zaposleni nezločinec v podjetju je prav tako odgovoren kot je odgovoren zločinec. Pravni sistem isto osebo enkrat obravnava kot predmet in robota (pri normalni zaposlitvi), drugič pa kot osebo (ko opravi kriminalno dejanje).

Ugotavljam, da je potrebno ohranjati etiko zaposlenih v javni upravi skupaj z določeno avtonomijo v smislu notranje demokracije, poskrbeti pa je potrebno tudi za širšo participacijo. Tega zasebni sektor sam po sebi zaradi parcialnih interesov ni sposoben storiti. To pa pomeni, da NUJS-a v svojem bistvu (marketinške in menedžerske tehnike, prenesene iz zasebnega sektorja) ne moremo širiti na dobro upravljanje, etične kodekse in širšo participacijo kot si to domišljajo nekateri. Na osnovi norme recipročnosti ne smemo potegniti prenačelnega sklepa kakor ga je Rus, ki zaključuje, da trg sili udeležence v nevtraln razsojanje o dobrinah in storitvah (glej Rus 2001: 11). Ker je trg politični dogovor, v resnici ni nevtralen. V nadaljevanju bom pokazal, da kompleksnejše dojemanje NUJS-a ne pripelje do revidiranega NUJS-a, ampak privede do njegovega konca.

#### 6.4.4 PPP IN WIN-WIN KONKURENČNOST

V devetdesetih letih 20. stoletja so se razširile strateške zveze, "novi karteli" v pozitivnem smislu. Pričakuje se, da bo v 21. stoletju prišlo do "win-win" konkurenčnosti, ki naj bi "zgradila družbo prepletenih povezav in sodelovanja, kar bo koristilo vsem deležnikom, torej tudi konkurentom" (Jančič 1999: 93). Lorange, Roos in Bronn govorijo o nastanku strateške zveze kot o političnem procesu, ki bo najprej usmerjen k notranjim in potem še k zunanjim deležnikom (glej Jančič 1999: 94-95).

Tako na področju javne uprave hitro pridemo do partnerstva med javnim in zasebnim (public-private partnership- PPP). PPP dosedanje elemente NUJS-a "dopolnjuje z angažiranjem organizacij civilne družbe- s temi procesi posodabljanja javnega sektorja izgubljajo neoliberalno naravo, saj v njih ne prevladuje več težnja po ekonomizaciji in tržnem urejanju javnega sektorja" (Rus 2001: 27). Rus pravi, da

*družboslovci vidijo v nevladnih organizacijah (NGO) tudi nosilce pluralizma in pristne demokracije... Po mnenju Nitze Nachmias bo vladanje vse bolj potekalo v znamenju neposredne udeležbe ljudi, ki bodo organizirani v NGO, in prav njihova udeležba naj bi omogočila tudi to, da bo človekov razvoj postal pomembnejši razvojni cilj, kot je dosednji gospodarski razvoj (Rus 2001: 28)*

in na drugem mestu trdi, da je

*public private partnership ... tisti način, ki enostranske ekonomske cilje in managerske metode iz zasebnega sektorja dopolnjuje z angažiranjem organizacij civilne družbe oziroma aktivnim državljanom, to je soudeležbo uporabnikom državljanom in lokalnih skupnosti. PPP pomeni tudi hkratno usklajevanje reforme na vseh ravneh. Vladanje bi potekalo v znamenju neposredne udeležbe ljudi, kar pomeni hkrati na civilni družbi utemeljen človeški razvoj. (Rus v Brezovšek 2003c: 84).*

PPP je v analogiji s Podnarjevo in Golobino štiriperesno deteljico socialne ekonomije, kjer je vzpostavljen odnos med državo, državljanji, profitnim sektorjem in tretjim sektorjem, pri čemer je ta tretji sektor idealistični sektor oziroma socialna ekonomija v ožjem smislu (Golob in drugi 2002: 959, 961)

Odnos med javnim in zasebnim v povezavi s preseganjem tega omogoča uveljavljanje postmodernih vrednot. S tem, ko tehnike zasebnega sektorja ublažimo s politično nesebičnostjo, to niso več prave tehnike zasebnega sektorja. O NUJS-u ne moremo več govoriti.

Ko Veljko Rus poudarja, da "demokratičnosti in sociabilnosti zdaj ne merimo več zgolj z razvitostjo parlamentarne demokracije, ampak predvsem z njenim odnosom do civilne družbe (Rus 2001: 7), in da se razvija "tudi neposredna demokracija, ki temelji na samoregulaciji in na partnerskem sodelovanju CD z državo" (Rus 2001: 7), hkrati pride preko meja klasičnega NUJS-a oziroma podjetizacije države.

Čeprav zatrdi, da se ne zavzema "za nekakšno neoliberalno odmiranje države, ampak za prehod od planske regulacije k neokorporativistični regulaciji družbenega dogajanja, ki da predpostavlja tržno regulacijo" (Rus 2001: 10), ravno v tem delu ostaja ujet v neoliberalno razmišljanje.

Celo na samem področju merjenja lahko najdemo območje, kjer se NUJS izgubi. Van Dooren, Thijs in Bouchaert ločijo štiri modele policy procesa: tradicionalni model pozna dizajn-odločanje-proizvajanje-ovrednotenje, model razsvetljenega vladarja na področju ovrednotenja uveljavlja participacijo kot soovrednotenje, model participacije pri izvrševanju uvaja koprodukcija, toda šele model soupravljanja (co-governing) uveljavlja širšo participacijo kot sooblikovanje-soodločanje-koprodukcija-koevalvacija (glej Van Dooren in drugi 2004: 99). V slednjem modelu se že nahajata tehniki EFQM in CAF, avtorji pa najvišje ovrednotijo mersko tehniko PSEM (glej Van Dooren in drugi 2004: 102). Takšna širina uveljavljanja participacije širi demokracijo in zato ne more biti tehnika zasebnega sektorja in je ne moremo uvrščati v NUJS.

Ravno tako ni več mogoče govoriti o socialni ekonomiji kakor govorita Podnar in Golobova. Njuno socialno-ekonomsko pojmovanje v tistem delu, kjer poudarjata sporazum med prodajalci in kupci namesto ravnotežja ponudbe in povpraševanja, skrb za obče dobro namesto zadovoljevanja posameznikovih interesov, dodajanje kooperacije h konkurenčnosti in uveljavljanje Homo socio-economicus (glej Golob in drugi 2002: 960), pravzaprav ni več samo socialna ekonomija, ampak prehaja na področje postmoderne diskurza. To velja tudi za področje PPP in naprednih tehnik merjenja.

#### 6.4.5 DEMOKRATIČNEMU UPRAVLJANJU NASPROTI

NUJS in demokracija lahko postaneta skladna takrat, ko etičnost presega ozko polje ekonomskega delovanja. Najnaprednejši marketing etičnega idealizma je mogoče uveljaviti kolikor je mogoče živeti postmaterialne vrednote. V svetu sebičnosti je kaj takega brez zunanjega vpliva iz smeri politične družbe praktično skoraj nemogoče. V primeru tega

zunanjega vpliva pa, kot smo videli, NUJS postane presežen, čeprav menedžerske tehnike in marketing lahko ostanejo del nove upravne kulture. Namesto samega NUJS-a je potrebno vzpostaviti veliko širši projekt demokratizacije javne uprave. Nobenega dvoma namreč ni, da tradicionalna birokracija potrebuje reformo v smeri demokratizacije.

#### 6.4.5.1 NEODVISNOST JAVNIH USLUŽBENCEV OD SEBIČNOSTI

Po eni strani smo postavljeni pred zahtevo po drugačni politizaciji javnih uslužbencev. Neodvisnost javne uprave je potrebno na novo razumeti kot izraz notranje demokracije in kot odraz demokratičnega državljanstva samih javnih uslužbencev po pravici do upora proti pred-recipročni morali.

Potencialno politično vlogo delavca v javni upravi lahko vidimo v analogiji s primerom rimskega pravnika Papinjana, ki je deloval v času rimskega cesarja Karakale. "Ko je Karakala po očetovi smrti umoril brata Geto, Papinjan ni hotel pred senatom umora zagovarjati. Zato je Karakala dal leta 212 usmrtiti tudi njega" (Korošec 1991: 16-17).

Podobni pritiski v javni upravi javnem uslužbencu gotovo daje pravico do demokratične in nesebične politizacije, o čemer se danes premalo razmišlja. To velja tudi za razmerja z nadrejenimi. Beauvois vidi možnost prekinitve z liberalno sužnostjo bodisi preko pogoja delegiranega vrednotenja, kjer bi moral vodja svoje odločitve dajati v podkrepitev podrejenim agentom, ali preko radikalne demokracije z obrnjenim vrednotenjem vodje s strani delavcev (glej Beauvois 2000: 178).

#### 6.4.5.2 ORISI DEMOKRATIČNEGA UPRAVLJANJA

Zelo kratkovidno pa bi bilo vztrajati samo pri demokratizaciji uprave v notranjih razmerjih. Odpreti se mora navzven, kar pomeni, da mora biti zunanjemu okolju tudi transparentna. Transparentnost torej ni samo vrednota NUJS-a.

Beauvois meni, da demokratično načelo, kjer je državljanstvo dovolj za politično oblast, očitno ni prodrlo v organizacije ali združenja, v katerih se oblast izvaja v imenu nekega drugega jamstva kot je politično državljanstvo" (Beauvois 2000: 180) in Beauvois pri tem misli na gospodarsko jamstvo. "Prav tako ni prodrlo v družine, šole, prevzgojne centre" (Beauvois 2000: 180).. Bobbio opozarja, da proces demokratizacije "še vedno ni vplival na dve veliki hierarhični oblasti: na veliko podjetje in upravo" (Bobbio v Beauvois 2000: 180).

Beauvois opozarja na nevezdržnost take situacije- "državljeni- čeprav so pravno začetni delegirajoči- goltajo, prebavljajo in izločajo podobe, ne izvajajo pa predpisovalne in vrednostne funkcije po svoji ustavni oblasti" (Beauvois 2000: 181).

Tako moremo razumeti Maesovo razmišljanje, ko pravi, da "socialne inovacije zagotavljajo, da se javna uprava ne odloča zgolj na temelju lastne birokratske racionalnosti, ampak da upošteva tudi interese državljanov" (Maes 1998: 117), da pa delo še ni končano: "Nemogoče je namreč trditi, da inovacije, ki so po izvoru fragmentirane, del družbenega projekta, ki bi ga podpirali politiki, državljeni pa sprejeli za svojega" (Maes 1998: 117). Inovacije po Maesu izvirajo iz strahu pred zaostajanjem glede družbenega napredka in državljeni ostajajo frustrirani, ker ne morejo izkoristiti kompleksne uprave, in ker obstaja nepregledna džungla zakonodaje, v kateri se izgubijo celo specialisti, navsezadnje pa tudi zato, ker mu težko uspeva postati dejanski nasprotnik ali partner oblasti. Da bi inovacije uspele, Maes terja bolj drastične akcije in globalni social-demokratski projekt (glej Maes 1998: 117). Maes pravzaprav govori o neskladnosti fragmentiranega sveta trga in NUJS-a z demokracijo, namesto o social-demokratskem projektu pa je bolje govoriti o toku postmoderne.

Po Parsonsovem mnenju obstaja upanje za rešitev iz sedanje krize liberalne demokracije (glej Parsons 1998: 102) in on govori o obnovi odgovornosti v demokratičnih družbah v "C-jih", ki naj nadomestijo newtonsko konceptualizacijo odgovornosti s kvantno realizacijo odgovornosti "kot nekaj verjetnostnega, razširjenega, nedoločenega in nedefiniranega" (Parsons 1998: 99). Štiri Parsonsove strategije C so:

1. *Constitutional methods- uporaba ustavnih metod*
2. *Uporaba skupnostnih oblik odgovornosti (Community forms of accountability)*
3. *H kritiki usmerjena policy analiza glede javnih politik (Critical policy analysis)*
4. *Skupne vrednote javnih služb (common public service values)* (Parsons 1998: 99-100. Podano v obliki točk.)

Toda, da bi lahko uvedli demokratično upravljanje, se moramo posloviti od redukcionističnega klasičnega koncepta NUJS-a. Tako Parsons prenovo skupnosti vidi "v odmiku od instrumentalne racionalnosti h komunikativni racionalnosti" (Parsons 1998: 102) "Javna politika v teh pristopih postane prej sredstvo javnega učenja kot reševanja problemov" (Parsons 1998: 103). "Javna uprava kot menedžment je že po svoji naravi za javno sfero v

osnovi erozivna in destruktivna. Če diskurz demokratične odgovornosti oblikujemo z jezikom podjetništva, potem spreobrnemo pomen demokracije"(Parsons 1998: 103).

Parsons pravi, da je "NUJS zelo poudarjal cilj napraviti vlado bolj učinkovito in bolj uspešno, ni pa bilo ustreznega odziva glede NDA (New democratic accountability)" (Parsons 1998: 101). Zato predlaga večje upoštevanje politične znanosti, kar bi predstavniški oblasti omogočilo vpogled v policy argumente. "Bolj ko je vlada meglena, nepregledna, bolj se mora decentralizirati, prenašati naloge pri svojem delu in pri demokratičnih procesih" (Parsons 1998: 101).

O tem demokratičnem upravljanju pravzaprav govori tudi Lieglova. Lieglova predlaga, da se razširijo tako pravice potrošnika kot tudi državljana (glej Liegl 1999: 180). Lieglova sicer še vedno meni, da je pomanjkanje pospeševanja demokracije pri NUJS-u prej posledica njegove realizacije, saj se več pozornosti posveča menedžerski in kvalitativni odgovornosti kot pa politični odgovornosti" (Liegl 1999: 181). Vendar pa tako gledišče zgreši uvid v parcialnost in newtonovsko realizacijo odgovornosti tržnih tehnik, ki predstavljajo NUJS. Ko Lieglova pride do ideje, da bi državljeni sodelovali v javni upravi že pred implementacijo politik (glej Liegl 1999: 180), že govori o področju demokratičnega upravljanja.

#### 6.4.6 ZAKLJUČEK

Delovno hipotezo, da marketinški pristop, razširjen z etičnim marketingom ne ogroža demokracije, lahko potrdim kot zelo verjetno. Vendar pa ta marketing ne sme oporekati politični družbi.

Namesto samega NUJS-a in klasične birokracije je potrebno vzpostaviti veliko širši projekt demokratizacije javne uprave. Nobenega dvoma namreč ni, da tradicionalna birokracija potrebuje reformo v smeri demokratizacije. Namesto razlikovanja med outputom in postavljanjem pravil moramo zahtevati tako output kot pravila, namesto razlikovanja med marketinškimi mrežami in integriteto javne uprave moramo poudarjati oboje, potrebno je najti tako finančne kot etične spodbude za javne uslužbenke, obnašati se morajo podjetno, s cilji in vizijami, vendar tudi demokratično in tako dalje. Sebično tekmovalnost klasičnega NUJS-a in sebično pasivnost klasičnega birokrata morajo čimbolj zamenjati dialog, sodelovanje in etično samopotrjevanje.



V primeru NUJS-a glede vnosa tržnih tehnik v javno upravljanje ugotavljam, da v primeru "demokratizacije" NUJS-a tako dobimo nekaj kvalitativno novega, ne pa samo novo obliko NUJS-a. Dobimo demokratično upravljanje, ki znotraj vključuje tudi uporabo marketinga na družbenih področjih.

Če pa nasprotno zahtevamo potrženje javne uprave, ima tudi marketing zaradi preambiciozne uveljavitve škodljive posledice za demokracijo. Fragmentacija trga namreč ogroža demokracijo, ki je v svojih idealih nesebične družbe na nek način postmoderna ideja že v sami antični Grčiji!

Ravno razlika v teh dveh možnostih daje tudi odgovor za dve drugi delovni hipotezi. Preveliko poudarjanje menedžeralizma in konkurence ogroža moč demokratične politike, in če pretiravamo z uvajanjem podjetniških tehnik, to vodi v krizo demokratične legitimnosti.

## 7. NUJS KOT PRILOŽNOST ALI GROŽNJA ZA SLOVENIJO

V zaključnem delu, kjer bom preverjal pripravljenost Slovenije na reformo javnega sektorja, se ne bom ukvarjal z zgodovino uvajanja reform v zadnjih letih. O tem govori več del, med njimi tudi že kar nekaj diplomskih nalog.

Najprej naj omenim, da v Sloveniji doslej v glavnem prevladuje pozitiven odnos do NUJS-a. Za Kovačevo je npr. NUJS v bistvu kar istoveten z demokratičnim upravljanjem: "z uvajanjem novih filozofij in metod dela ter izkoriščanjem razvojnih spoznanj managementa in tehnologije pa je vendarle moč uspešnost uprave ciljno in konkretno opredeliti kot presek učinkovitosti in demokratizacije" (Kovač 2000: 280) in v nadaljevanju poudarja predvsem participacijo uporabnikov ter to v zvezi z vnašanjem podjetniških načel v javni sektor poimenuje "usmerjenost k ljudem", pri tem pa se ukvarja tudi že z vprašanjem trženja, to je marketinga (Kovač 2000: 281, 285, 290). Ravno preko trženja lahko v tem razmišljanju Kovačeve koncept NUJS-a tudi v Sloveniji odpremo globlji demokratizaciji upravljanja.

Kovačeva, zelo poznana poznavalka slovenske javne uprave, vztraja, da so v modelu NUJS-a nasproti depersonaliziranim vlogam v klasični birokraciji upoštevani tudi posamezniki ali posamezne skupine (glej Kovač 2000: 282). Toda v tisti meri, kjer imamo opraviti z visoko moderno in s krčenjem procesne demokracije ter splošnim zapostavljanjem kompleksnega pojmovanja demokracije, se ta personalizacija nanaša zgolj na reduciranega, zamejenega posameznika, ki ustreza newtonovski mehaniki v svetu, kjer se megleenje med zasebnim in javnim dogaja v znamenju širšega paradigmatskega prehoda. Kovačeva ne

upoštevata dovolj močnih kritik NUJS-a, ki opozarjajo na številne pomanjkljivosti tega koncepta, zlasti z vidika participacije. Ko Kovačeva npr. govori o tem, da je potrebno racionalizirati demokratizacijo uprave, podaja primer, da davkoplačevalci plačujemo tudi "uslužbenko za tri dni na teden, ki pa je v zadnjih nekaj mesecih sprejela povprečno manj kot deset strank na mesec" (glej Kovač 2002: str. 1045), se ukvarja samo z outputom in ne z vidiki procesne demokracije.

Na drugi strani pa Brezovšek poroča, da je v "klasičnih, legalistično usmerjenih upravnih sistemih na evropskem kontinentu ... ta pristop doživel resen napad" (Brezovšek 2000: 272) in v nadaljevanju poroča o več kritikah tega koncepta. Brezovšek je tudi sicer poznan po svojih zahtevah za demokratiziranje javne uprave.

Omenjanje teh dveh pogledov nam pokaže, da v slovenski teoriji ni enoumnega odnosa do koncepta NUJS. To je zelo pomembno, kajti, če se o nečem sploh ne govori, bi koncept NUJS lahko ne glede na pomanjkljivosti dobil enodušno podporo. Slovenija se namreč odpira zahodnim miselnim tokovom. Z vpeljavo kapitalističnega sistema je do nas segel tudi val neoliberalizma. Eden od največjih zagovornikov neoliberalizma pri nas - Mičo Mrkaić - je imel v Janševi vladi nekaj časa vpliven položaj. Čeprav se zdi, da predsednik Janša teh ekonomistov ni vzel povsem resno, ampak zgolj kot makievelistično potezo za svoje lastno pozicioniranje, je v slovenski javni prostor brez dlake na jeziku na najvišji ravni vdrla neoliberalna vulgata.

V letu 2004 je Mrkaić v samozaložbi razširil pamflet " 'Benchmark' gospodarski program". V njem se je zavzemal za dvig učinkovitosti javnega sektorja, povečanje konkurenčnosti javne uprave, za lažje odpuščanje javnih uslužbencev in za povečanje tistega dela plače, ki je vezan na rezultate dela (glej Mrkaić 2004: str. 15). Značilno pri tem je, da se z vprašanjem demokracije sploh ne ukvarja. Brez nadaljnega proučevanja slovenskih razmer lahko ugotovim, da bi takšno lomastenje preko javne uprave pri nas pripeljalo do najslabših posledic za demokratično upravljanje.

Kakorkoli že, Kovačeva poroča o petih stebrih slovenske reforme javnega upravljanja (Kovač 2002: 1039):

1. *Funkcionalna in organizacijska reforma po zakonodajni plati...*
2. *Odprava administrativnih ovir*
3. *Spodbujanje in upravljanje kakovosti v upravi*

#### 4. Informatizacija uprave

#### 5. Ciljno usposabljanje... (Kovač 2002: 1039)

Reforma poudarja vidike NUJS-a, vendar pa skuša slediti tudi modelu evropske "governance". Moderne metode marketinga, ki jih zagovarja Kovačeva, so v manjšem nasprotju z demokracijo kot stara prodajna logika. Poleg tega se reforma javne uprave trudi povečati odzivnost v javni upravi in to je vsekakor nekaj, kar je potrebno pozdraviti. Prav tako še vedno skrbi za klasične vrednote javne uprave- ko Kovačeva povzema Zakon o javnih uslužbencih iz leta 2002, v njem poudarja skrb za čim večjo profesionalizacijo najvišjega sloja upravnega menedžmenta, zagovarja etične kodekse in socialno partnerstvo (glej Kovač 2002: 1042).

Raje se bom lotil kvalitativne ocene primernosti ali neprimernosti uvajanja NUJS-a glede na posamezne spremenljivke, ki so tako ali drugače povezani s problematiko uvajanja reforme tako v njeni liberalni izvedbi kot v upoštevanju širšega paradigmatkega zasuka. Te spremenljivke so velikost dežele, njena kulturna predispozicija, duh časa, razvitost slovenskega trga, razvitost slovenske uprave in razvitost slovenske demokracije.

### 7.1 VELIKOST DEŽELE

V preteklosti je bila Slovenija oslonjena na večje države kot so bile stara Avstrija, Avstro-Ogrska in obe Jugoslaviji. Znotraj teh sistemov je Slovenija zmogla zadostiti svojim osnovnim kulturnim in gospodarskim zahtevam. Ljudje so npr. včasih odhajali študirat na Dunaj, v Jugoslaviji se je Sloveniji odpiralo tržišče. V današnjih časih pa je potrebno upoštevati še globalizacijo, ki nezavarovane majhne sisteme napravi za ranljive.

Slovenija je majhna dežela tako v demografskem (2 milijona ljudi), ozemeljskem (dobrih 22.000 kvadratnih kilometrov) kot ekonomskem smislu. V zvezi z javno upravo sta pomembna zlasti demografska in ekonomska velikost. Rus tako ugotavlja, da ima slovenska država preprosto premajhno populacijsko zaledje za to, da bi lahko brez pomoči civilne družbe razvila dovolj funkcionalno deferenciran sistem, dovolj usposobljen za to, da bi lahko uspešno reševal probleme, ki prihajajo iz globalnega okolja (glej Rus 2003: 17).

To pomeni, da Slovenija nujno potrebuje reformo javnega sektorja, zaradi drage uprave v majhni deželi še toliko bolj. Toda zaradi pomanjkanja razvite demokratične kulture je dežela zelo ranljiva za nepremišljeno uvajanje NUJS-a. NUJS bi v takem okolju napravil veliko škode za demokracijo.

## 7.2 KULTURNA PREDDISPOZICIJA

Demokracija in participacija sta bistveni sestavini evropskega odgovora na anglo-saški model NUJS-a. Inglehart kot rečeno glede kulture zaupanja ugotavlja, da je "zaupanje oziroma ugodna politično-kulturna podlaga ... višja med bogatimi, ki se počutijo socialno varnejši in med bolj izobraženimi" (Zver 2003: 52). Inglehart tudi opozarja, da je v okoljih s prevladujočo katoliško vero najti nižje zaupanje (glej Zver 2003:52). Slovenska izobrazbena struktura nekoliko zaostaja za zahodnoevropsko, pomembno pa je, da Slovenija spada v dežele s katoliško tradicijo, ki je vrhu tega doživela še protireformacijo in je spadala pod germanski vpliv. Inglehart domneva, da

*avtoritarni potencial v tradicionalnih katoliških družbah izvira iz hierarhične, centralizirane in nadzorujoče strukture katoliške Cerkve. Na drugi strani pa je Fromm, ki je iskal razloge za obstoj totalitarnega sindroma v patriarhalni družinski vzgoji, ki proizvaja avtoritarne osebnosti, ki zavrača demokracijo, individualno svobodo, enakost itd., Toda intenzivni procesi sekularizacije javnega življenja in modernizacije so prinesli spremembe (Inglehart v Zver 2003: 53).*

Makarovič prav tako opozarja na prevlado avtoritarne družine v slovenski tradiciji-avtoritarno družino predstavljajo vertikalni odnosi med starši in otroki, in ne-egalitarno razmerje med brati (glej Makarovič 1998: 97, 100). Z nastopom permisivnejše vzgoje prehajamo v drugo skrajnost.

Glede na vse povedano so presenetljive Kolenčeve ugotovitve, da iz primerjalnih raziskav izhaja, da si Slovenci med seboj zelo zaupajo- tako je že leta 1991 največje zaupanje vladalo ravno med prebivalci Slovenije in Norveške (61% in 60%). Švedska ima stopnjo zaupanja zgolj 57%, Danska 53%, Nizozemska (45%), Irska 42 % (glej Kolenc, 2002: 123-124).

Za slovensko politično kulturo je po Kolencu značilen egalitarizem (še pred obdobjem komunizma in po njem!), toda postmaterialistične vrednote se še niso uveljavile. Politična participacija ostaja nizka. V Sloveniji še 1992 močno prevladuje podložniška kultura (glej Kolenc 2002: 114-115). Obenem je zaupanje v ustanove nizko- to ustvarja familiarnost- ozko lojalnost v politični kulturi (glej Kolenc 2002: 124). Podobno glede upravne kulture ugotavljata Ferfila in Kovačeva: na področju upravne kulture je stopnja zaupanja nizka, Slovenci političnim institucijam ne zaupajo (glej Ferfila in drugi 2000: 169). To je gotovo povezano tudi z dolgoletno oblastjo komunistov. Kos v zvezi s tem ugotavlja, da so ljudje

počasi dojeli, da so spontane pobude sumljive in prepovedane, kar je imelo negativen vpliv tudi v gospodarstvu (glej Kos 1998: 85).

Toda zaupanje v Sloveniji ni kanalizirano na področje politike in javne uprave. V raziskavi javnega mnenja v oktobru 2005 se je državna uprava na primer zelo slabo odrezala. Zaupalo ji je 17% anketirancev, kar 25 % pa ji ni zaupalo- državni upravi torej več ljudi ne zaupa kot pa zaupa (glej internetni vir 2). Zaradi nizke stopnje zaupanja v politične institucije in medsebojnega zaupanja tako Slovenija sodi med države z veliko upravno močjo (glej Ferfila in drugi 2000: 169)

Kolenc opozarja, da je

*čas argumentov... minil po letu 1990 in da tipični novi oblastnik gleda na javno razpravljanje v najboljšem primeru kot na nujno zlo, ki ga je treba trpeti in potrpeti, da mine, nato pa se delati, kot da ga nikoli ni bilo. Pokomunistična demokracija je po Kolencu populistična, njen populizem pa je v zakrivanju razlike med državo in civilno družbo, medtem, ko se je na drugi strani civilna družba razpršila v ljudstvo, ki ga integrira ljudska oblast (Kolenc 2002: 54).*

Bučar opozarja, da je komunistična indoktrinacija v ljudeh ustvarila povsem svojstveno "perceptivno mrežo", ki se je oblikovala zelo počasi in se bo zelo počasi tudi razgradila. Ostanki stare ideologije se kažejo v izraziti odtujenosti med državo in državljanom, kjer je državljan enostransko odvisen od države. Samozavest ljudi je močno omajana, na mesto podjetnosti in poguma stopa občutek nemoči (glej Bučar 1998:15-17).

Vendar pa Bučar ne upošteva tega, da je problem globji. Kolenc predstavi celovit vpogled in pravi, da se je v Sloveniji ohranila, in da prevladuje tradicionalna in fragmentirana politična kultura, za katero so med drugim značilne (glej Kolenc 2002: 60-61):

1. ozka lojalnost
2. osebnostne, socialne in politične patriarhalnosti, ki so potisnjene v robato romansko-katoliško pobožnost. Značilnosti takšne patriarhalne in politične socializacije so: spoštovanje hierarhičnih odnosov, podrejenost otrok, vzgoja v ubogljivosti in podrejanje avtoritetam, visoko vrednotenje časti, ugleda, premoženja in orientacije k uspehu družinskih članov, nevoščljivost in privoščljivost, segregacija. Kolenc opozarja, da patriarhalni način življenja v Sloveniji ni izginil.

3. Prevlada uniformiranega načina življenja in mišljenja- spodbuja se konformizem do podobnih in ekskluzivizem do različnih mnenj, stališč, vrednot, orientacij in znanj, kar vodi v konflikte, negativno sankcioniranje in heretiziranje.
4. Prevladujoča je konzervativna miselnost, ki je obrnjena v preteklost, v spoštovanje "starih" ustanov, usmeritev in vrednot.
5. Obstoj nekaterih avtoritarnih in množično-demokratskih potez.

V Sloveniji je bilo leta 1994 kar 65% ljudi nezadovoljnih z demokracijo. Ljudje v demokraciji takrat sploh še niso videli posebne prednosti pred diktaturo (glej Kolenc 2002: 140-141). Toda v letu 2005 beležimo zasuk, ko je število tistih, ki demokraciji zaupajo, v primerjavi s prejšnjimi leti, preseglo število tistih, ki ji ne zaupajo (Bačlija in drugi 2006:185).

Bučar opozarja, da so s prehodom v večstrankarsko parlamentarno ureditev izvori družbene moči kot jih je za svoje potrebe uveljavila partijska država, v glavnem ostali nedotaknjeni. Partijska monokracija se je po Bučarju se tako preoblikovala v strankarsko oligarhijo. Partija je svoj monopolen političen položaj uveljavila tako, da si je podredila vse ostale izvore moči- npr. z razlastitvijo je odpravila gospodarsko moč vseh dotedanjih nosilcev, z nadzorom medijev in prepovedjo organiziranega povezovanja pa je zaprla vse vire informacij, razen svojih, in Bučar opozarja, da država še vedno nadzira javna občila (glej Bučar 1998: 72, 75, 78 ).

Tudi Kolenc meni, da je v Sloveniji "dominanten ideološki politični stil akterjev družbenega in političnega življenja, ki prevladuje nad pragmatičnim političnim stilom zahodne liberalne demokracije" (Kolenc 2002: 67), in da se s tem "zmanjšuje prilagoditvena sposobnost države na spremembe" (Kolenc 2002: 67). Tudi Kolenc je prepričan, da je ravno "marksizem tista ideološka vez, ki je v Sloveniji še vzpodbudila prevladujoči ideološki politični stil nasproti pragmatičnemu in v tem pogledu politično kulturo v Sloveniji oddaljila od sredine evropskih političnih kultur, kjer prevladuje liberalno-demokratski vrednotni sistem" (Kolenc 2002: 72).

V Sloveniji enostavno "manjka konstitutiven del- avtonomna politična javnost" (Kolenc 2002: 82). Tako kljub nekemu fundamentalnemu zaupanju, ki uspe razložiti nenavadno visoko društveno dejavnost Slovencev, nimamo zaupanja, ki bi bilo podlaga za politično participacijo in na podjetništvo.

Po mnenju Beauvoisa "nimamo razlogov za predpostavko, da nemoteno izvajanje dejavnosti vrednotenja, ki ga implicira državljanstvo-...- lahko odločilno spremeni socio-kognitivne procese, ki jih sprožajo vsakdanji položaji podrejenih agentov, ... kadar so tam, kjer se konkretno in vsakodnevno udejanja izvajanje oblasti" (Beauvois 2000: 181). Glede na polpreteklo zgodovino in klasično politično kulturo v Sloveniji je pri nas situacija samo še slabša.

Čeprav ločeni, sta uprava in politika notranje soodvisni. V zvezi s slovenskim razmerami Bučar ugotavlja, da "slaba politika ne potrebuje ali celo ne prenese dobre uprave, nasprotno pa slaba uprava dokazuje, da tudi s politiko nekaj ne more biti v redu" (Bučar 1998: 109). "Če politika ne potrebuje dobre javne uprave, to ne pomeni samo, da sprejema odločitve 'na pamet', ampak tudi, da je v veliki meri neodvisna od ustreznosti svojih odločitev. Je neodvisna od svojih volilcev in torej ne more biti zavezana demokraciji" (Bučar 1998:109). Bučar v zvezi s tem opozarja na nevarnost demagogije in kupčkanje s položaji glede na usluge politiki, na nevarnost, da bo država postala plen, ki si ga uprava in politika delita, ne pa področje, ki mu morata služiti. (glej Bučar 1998: 110)

Veljko Rus glede naše preteklosti pravi, da se je "naddrecipročna solidarnost, značilna za idealni socializem, nenehno sprevračala v recipročni realni socializem, v katerem so vsi izkoriščali drug drugega (kraja, nedelo, neustvarjalnost)" (Rus 2001: 12), in zato bo uvajanje tržnega gospodarstva in na delitvi dela utemeljene recipročnosti civilizacije še dolgotrajen proces: "Več generacij bo potrebnih, da bi spoznali nujnost recipročnih odnosov" (Rus 2001: 12). To velja tudi za ekonomske odnose, saj je jasno, da trgovec, ki ne zaupa v recipročno moralo nasprotne stranke, za zavarovanje menjalnega dejanja bistveno več časa, energije in denarja kot tisti, ki deluje na podlagi utemeljenega zaupanja v konkurenta oziroma v poslovnega partnerja. (glej Rus 2001: 12)

Z vidika oblastnih strank Kolenc ugotavlja na nadaljevanje posledic enopartijskega sistema v prikriti preobleki. Velike koalicije so nastale po letu 1992 (glej Kolenc 2002: 82). Zver pri problematiki velikih koalicij opozarja, da "države z izrazito versko, etnično in socialno diferenciacijo za premagovanje danih razlik uvajajo t.i. konsenzualni oz. dogovorni model demokracije, ki onemogoča majorizacijo. Tak vzorec, ki ne briše razlik, bi veljalo prenesti na supranacionalno oz. globalno raven" (Zver 2003: 57).

Toda Kolenc opozarja, da nastanek močnega političnega bloka, pa čeprav sredinskega, brez močne opozicije vodi k učinku "mlake". Takšen učinek pa ima tudi

enopartijski sistem (glej Kolenc 2002: 82). "Razlike in konflikti v takšnem okolju postopoma izginjajo" (Kolenc 2002: 82). "Pojavi se težnja k 'pseudodualistični demokraciji' po ameriškem vzoru, kjer je komformizem v politični kulturi tako velik, da postaja politično tekmovanje med republikanci in demokrati bolj privid kot pa stvarnost in volitve državljanov izgubljajo skorajda vsakršen pomen" (Kolenc, 2002: 82)

Prava težava se skriva v plitvosti. Volišče je sicer nesporno prostor objektivne individualne svobode kakor ugotavlja Beauvois. "Na žalost pa se predpisovalna demokracija in svoboda, kar zadeva delegiranje in izvajanje oblasti, ustavi pred vrati družin, šol, univerz, podjetij, bolnišnic, pred vrati teh primarnih ali organizacijskih prostorov, ki ostajajo prostori objektivne podreditve" (Beauvois 2000: 195).

Beauvois ugotavlja, da "kljub omejenosti svobode na volišče in morda, ob danem dohodku, na potrošnje, liberalne demokracije gojijo normativnost izražanja svobode, ki prodira v družine, šole, univerze, bolnišnice... Podreditev tako postane svobodna privolitev v podreditev" (Beauvois 2000: 181).

Makarovič pokaže, da je dandanes vse človeštvo zapleteno v mreže denarja, kjer je družba ekonomske racionalnosti obenem družba medčloveške odtujenosti (glej Makarovič 1998: 130-131). Po teoriji "nevidne roke" Adama Smitha "ta družba najbolje deluje tedaj, če vsakdo skrbi le za lastne interese ter se ne meni za druge" (Makarovič 1998: 131). Toda, kot je že omenjeno na drugem mestu, po Beauvoisu lahko le malo ljudi, ki so dobro poučeni, "verjame, da so resnično svobodni, če agent, ki ima oblast, od njih nekaj zahteva, pa čeprav jim podeli svobodo" (Beauvois 2000, 193).

Ocenjujem, da v Sloveniji glede na kriterij kulture niso izpolnjeni pogoji za enosmerno uvajanje NUJS-a. Dežela mora razviti večji občutek za demokracijo, tudi na področju gospodarstva in uprave. Na tej osnovi pa so možne koristne izboljšave sistema z uvajanjem naprednejših marketinških metod.

### 7.3 ŠIRŠI POLITIČNI, DRUŽBENI IN GOSPODARSKI OKVIR (DUH ČASA)

Kolenc opozarja, da "politično zavest in politično kulturo v Sloveniji bolj določajo objektivne družbene in zgodovinske okoliščine, kot pa njihova subjektivizirana razlaga v racionalnih diskurzih ter postopkih, ki jih zagotavljajo institucije specializiranih argumentacij (npr. pravna ureditev, gospodarski sistem, izobraževalni sistem in politični sistem)" (Kolenc 2002: 59)



V zvezi s tem je potrebno poudariti, da je slovenska družba priča procesom evropeizacije in globalizacije. Nahajamo se v obdobju po propadu vzhodnoevropskega socializma in prevlade kapitalističnih načinov gospodarjenja. To je v preteklosti dalo velik polet neoliberalnim tokovom. Pri EU sicer obstaja upanje, da bo regionalizacija omogočila več možnosti za demokratični nadzor in participacijo (glej Parsons 1998: 101)

Hkrati s tem po Brezovščku globalizacija povečuje neučinkovitost tradicionalnih birokratskih sistemov in zato reforma upravljanja zanj ni zgolj reforma ali sprememba v stilu upravljanja, pač pa "sprememba vloge države (vlade, uprave) v družbi in odnosov med državo (vlado in upravo in državljani)" (Brezovšek 2003a: 7).

Neoliberalni tok s svojim atomističnim načinom razmišljanja ne more predstavljati dolgoročne alternative ne v Sloveniji, ne v njeni okolici. Zaradi počasnejšega prihoda postmodernističnih vrednot tega v Sloveniji nemara ni toliko čutiti, kar pa je zavajajoče. Priča smo svetovnemu paradigmatškemu prehodu stran od mehanične logike razmišljanja. NUJS-u kot novi paradigmi upravljanja na podlagi mehaničnih načinov razmišljanja grozi polom.

V Evropi nasproti NUJSU obstajajo močni ugovori s strani politologov. Namesto neoliberalnega modela predlagajo večji poudarek na participaciji. Iz tega izhaja, da mora Slovenija, v primeru, da išče reformirano, bolj odzivno in učinkovito upravo, nujno iskati napredno demokratično upravljanje javnega sektorja, ki bo gradilo zaupanje in medčloveško etiko, vsaj toleranco, če ne akceptivnosti, tako pa omogočilo porast demokracije. Takšno upravljanje lahko preko etičnega ravnanja in z dodanimi in usklajenimi marketinškimi potezami in menedžerskimi prijemi pomagamo napraviti tudi bolj učinkovito.

#### 7.4 RAZVITOST SLOVENSKEGA TRGA

Zaradi majhnosti slovenskega prostora, je Slovenija gospodarsko odvisna od svoje okolice, zlasti pa od Evropske unije. Kos ugotavlja, da "slovensko gospodarstvo spodbujajo mednarodne potrebe, ne pa domače. Doma mu manjka vzorec in velikost rasti povpraševanja kot tudi nacionalne prednosti" (Kos 2000: 89); Slovenija je "prisiljena izvažati in si tam pridobiti konkurenčne prednosti" (Kos 2000: 89), prisiljena je k dinamičnosti (glej Kos 2000: 89).

Logika pri slovenskem privatiziranju je bila: sprožitev stečaja, lahko tudi dobro stoječega podjetja, da bi ga lažje olastinili (glej Bučar 1998: 35). "Tisti, ki zagovarjajo

upravičenost prilaščanja kapitala v nasprotju z ustavnimi pravili, niso liberalci, ampak družbeni uzurpatorji" (Bučar 1998:50).

Podobno ugotavlja Simoneti. Uvedba slovenskega tržnega sistema je v praksi pogosto utemeljena na hudodelstvu, kar sistemu že v izhodišču jemlje veliko legitimnosti. Delitev družbenega premoženja, ki ne zagotavlja enakih deležev državljanov, je po Bajtu kršitev 14. člena ustave (glej Simoneti 2003: 82). Javnost je bila po Simonetiju zavedena, "da razdelitev prezadolženega gospodarstva lahko prinese trajne koristi" (Simoneti 2003: 81). Zgodaj je bilo znano, da bodo "z delitvijo odlično uspeli zaposleni v redkih uspešnih podjetjih: farmacije, goriv, pivovarn, naravnih in dejanskih monopolih" (Simoneti 2003: 81).

Drago Kos pokaže, da je bilo delo kriminalistov v primeru preprečevanja korupcije glede lastnjenja neuspešno, saj so bile sankcije za nezakonito ravnanje popolnoma odsotne, premoženje pa privlačno, kar je povzročilo marsikatera neetična ravnanja (glej Kos 2003: 91). Prijave kriminalistične službe o oškodovanju družbenega premoženja je državni tožilec zavrnil, češ, "da niso vredne papirja, na katerem so napisane" (Simoneti 2003: 85). "Nova politična elita si je neprikrito prizadevala za pridobitev gospodarske moči po najkrajši poti" (Simoneti 2003:81). Tudi nekdanjim elitam je delitev premoženja med delavce zaradi notranjega odkupa, ki je omogočal postopno prevzemanje lastnine, ugajala. Simoneti opozarja, da je bila profesionalna skrb za ohranitev vrednosti premoženja v nasprotju z željo po nakupu razvrednotenih podjetij po najnižji ceni, privatizacija z javno prodajo pa je bila le redko uporabljena (glej Simoneti 2003: 81). Po Bohincu je

*za slovensko postprivatizacijsko gospodarstvo ... značilno pretežno institucionalno lastništvo, ki se vseskozi krepi na račun usihanja že v izhodišču manjšega dela razpršenih lastnikov. Institucionalni delničarji, bodisi država neposredno, Slovenska razvojna družba, pokojninski in invalidski skladi, banke, zavarovalnice in tudi nekatere investicijske družbe so v glavnem pod političnim nadzorom vladajoče politične nomenklature (Bohinc 2003: 34).*

Tudi Simoneti ugotavlja, da Slovenija "ni uvedla zasebnega lastništva, ampak vmesno stopnjo institucionalne in paradržavne lastnine državnih skladov, kvazifinančnih investicijskih družb in zakonsko ustanovljenih družb za upravljanje ... Poseg pa ni spodbudil rasti podjetniškega sloja, ampak novo administrativno in finančno elito" (Simoneti, 2003: 81). Uspešnost Slovenije danes pretežno temelji na novih neprivatiziranih podjetjih s stalno lastniško strukturo (glej Simoneti, 2003: 87).

S tem je povezano tudi poslovno nezaupanje. Po Kosu so se ljudje v komunističnem režimu zavedli, da so spontane pobude sumljive in prepovedane, to pa je imelo negativne učinke na gospodarsko poslovanje (glej Kos 1998: 85). Čeprav Bohinc ugotavlja, da institucionalni lastniki postajajo vse bolj odgovorni, je primerjalno gledano v ZDA npr. danes kar polovica delnic v lasti institucij, vendar pa jih imajo v malih nekoncentriranih blokih (glej Bohinc 2003: 38). Pri nas ni tako. Celo v sosednji Avstriji med 600 največjimi podjetji znaša povprečno delniško lastništvo največjega delničarja več kot 80% (glej Bohinc 2003: 38).

V zvezi s privatizacijo Rus opozarja, da trga kapitala ni bilo in bi zato morali uvajati druga načela pravičnosti, pri tem pa našteva sledeče možnosti: meritokratsko načelo, kapitalsko načelo tveganja in fevdalno načelo dedovanja. V nadaljevanju ugotavlja, da kapitalskemu načelu tveganja pri slovenski privatizaciji ni bilo zadoščeno- namesto alokacije smo dobili distribucijo, zato opozarja, da se bodo, dokler trg kapitala ne bo vzpostavljen v celoti, pojavljali razni klani, kleromafije, udbomafije in podobno. Dokler bo širše okolje preveč negotovo, bodo obstajali klani, ker klani dajejo zaupanje (glej Rus 2001: 14).

Veljko Rus opozarja, da se delničarsko lastništvo v Rusiji po Maximovu "najmanj uveljavlja ravno v tistih podjetjih, ki so prišla v roke tujega kapitala, medtem ko so nadpovprečno aktivnost zasledili v tistih podjetjih, ki investirajo skupaj z zahodnimi podjetji" (Rus 2001: 17). Rus pokaže tudi na primer Poljske- tamkaj je na oblast prišla Solidarnost (nekoč sindikat!) in se "odrekla soupravljanju zaposlenih in pristala na neoliberalni model upravljanja podjetij" (Rus 2001: 17).

Predvsem moram v povezavi s Slovenijo opozoriti na nerazvitost marketinškega področja. Namesto naprednih oblik marketinga, v Sloveniji praviloma prevladuje njegovo nasprotje- krakoročna prodajna logika. 1988 se je večina podjetij glede usmerjenosti k potrošniku nahajala na prehodu iz proizvodne usmeritve, značilne za ZDA v 19. stoletju (profiti skozi količine) v prodajno usmeritev, v ZDA značilno za čas okrog 1930 (profiti skozi obseg prodaje) (glej Jančič 1990: 24-25). Slovenija ima tako še danes velike težave na prehodu na višje marketinške ravni, kar se kaže v nižji dodani vrednosti podjetij v domači lasti. Takšen način dojemanja gospodarjenja kaže, da je uvajanje NUJS-a v Sloveniji s tega vidika povsem neprimerno.

Veljko Rus nasprotuje razraščanju tim. kriptokapitalizma, ki vodi v vsesplošno degeneracijo družbenega življenja. Rus opozarja, da na zahodu nastaja kapitalizem brez kapitalistov, na vzhodu pa kapitalisti šele nastajajo. Navaja besede Druckerja, češ da "v

postkapitalizmu kapital služi zaposlenim, medtem, ko so v kapitalizmu zaposleni služili kapitalu" (Rus 2001: 10)

Zaključujem, da je slovenski trg slabo razvit. V takšnih razmerah je smiselno uvajati takšno reformo, kjer bo uvajanje določenih potez marketinga nastopilo znotraj širjenja demokratičnega upravljanja. V nasprotnem primeru lahko javna uprava postane plen menedžerjev.

## 7.5 RAZVITOST SLOVENSKE UPRAVE

Kovačeva opozarja na odnos med politiko in upravo v Sloveniji, kjer se moramo truditi izogibati se prevelikemu vplivu politike na delo uprave (glej Kovač 2000: 289).

Kovačeva in Ferfila klasično upravno kulturo v Sloveniji opredeljujeta (glej Ferfila in drugi 2000: 168-169):

1. s pomanjkanjem skupnih ciljev, poslanstva in vizije
2. z opaznim rivalstvom med stroko in politiko
3. z vzdrževanjem pozitivnih vrednot (zakonitost, transparentnost, fleksibilnost, nesamozadostnost z usmerjenostjo k uporabnikom, apolitičnost, odprtost, proaktivnost) in hkratnim obstojem tradicionalnih predpostavk in predsodkov (samozadostnost, nezainteresiranost za potrebe uporabnikov, zaprtost, informacijska zastarelost, hierarhija z omejeno komunikacijo, spolitiziranost)
4. z organizacijsko klimo, katere značilnosti so relativna reaktivnost namesto proaktivnosti (ta se kaže v posodabljanju opreme, a zanemari človeški dejavnik), formalizem...
5. z avtokratičnim stilom vodenja, ki zanemari sodobne tehnike menedžmenta, še posebej delegiranje in spodbujanje samoiniciative.

Brezovšek opozarja, da je pri nas zelo prisoten model birokratske organizacije "s prevlado hierarhije nad enakostjo, prisile nad svobodo, lojalnostjo manjšim skupinam in nezaupanjem do drugih političnih in upravnih institucij, kar bo potrebno zaradi potreb časa spremeniti" (Brezovšek v Ferfila in drugi 2000:169).

Glede na povedano, slovenski birokratski model ni ustrezen odgovor na današnji čas, ko se je v krizi znašel celo sistem same liberalne demokracije. Rus opozarja, da ima slovenska država "preprosto premajhno populacijsko zaledje za to, da bi lahko brez pomoči civilne

družbe razvila dovolj funkcionalno diferenciran sistem, dovolj usposobljen za to, da bi lahko uspešno reševal probleme, ki prihajajo iz globalnega okolja" (Rus 2003: 17)

Tancig ob pogledu na položaj novega javnega upravljanja v Sloveniji sklepa, da smo šele na začetku novega javnega upravljanja, ki ga sam zastavlja v neki posebni smeri: Tancig navaja, da novejša smeri novega javnega upravljanja agencije nadomeščajo z mrežami, hierarhijo in kontrolo z mrežnim upravljanjem, tekmovanje s sodelovanjem, postavitvi javnega naproti privatnemu pa hkratno upoštevanje obojega (glej Tancig 2003: 56).

Tancig po mojem mnenju ne opisuje toliko NUJS-a, kot prehod k demokratičnemu upravljanju, kjer bi moral bistveno bolj poudariti participacijo. Sicer pa pravi, da slovenske razmere med drugim ilustrirata tudi sledeča primera:

1. *varstvo potrošnikov, za katero je značilen stalen konflikten odnos med Zvezo potrošnikov Slovenije in Uradom Vlade RS za zaščito potrošnikov.*
2. *Strateški cilji razvoja trga dela do leta 2006 so opredeljevali zelo ambiciozen in na široko zastavljen vladni program, ki npr. vsebuje ne vključevanje obstoječih tržnih ustanov in štabno-linijski model programiranja...* (Tancig 2003: 56-57)

"Zaradi nizke stopnje zaupanja v politične institucije in medsebojnega zaupanja Slovenija sodi med države z veliko upravno močjo" (Ferfila in drugi 2000: 169), upoštevati pa moramo še miselno in kulturno dediščino bivšega režima, o čemer je že bil govor pri obravnavi slovenske politične kulture.

Tancig opozarja, da je bilo "pri ustvarjanju pogojev za delovanje nove države Slovenije ... osnovno izhodišče praviloma institucionalno in ne funkcionalno. Torej KDO naj dela, namesto KAJ in KAKO naj se dela" (Tancig 2003: 57). S tega vidika je v Sloveniji doza funkcionalizma seveda dobrodošla. Toda na vsa tri vprašanja velja odgovoriti preko demokratičnega upravljanja.

Sklep na osnovi spremenljivke razvitosti slovenske javne uprave je torej, da mora Slovenija začeti slediti velikemu paradigmskemu preskoku k postmaterializmu in znotraj njega novo paradigmo javnega upravljanja – NUJS uveljavljati v njegovi razviti obliki, ki upošteva participacijo. Tudi klasični NUJS bi pri tej spremenljivki koristil, vsaj v delu, ko omogoča decentralizacijo in debirokratizacijo okostenele mašinerije javne uprave.

## 7.6 RAZVITOST SLOVENSKE DEMOKRACIJE

Nova slovenska ustava določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo in obširneje opisuje zlasti institucije posredne demokracije. Toda Bučar opozarja, da so "vse komunistične države vsebovale določilo, da vsa oblast pripada ljudstvu in da jo izvaja neposredno ali po svojih izvoljenih predstavnikih" (Bučar 1998: 65).

Tancig ugotavlja, da smo v Sloveniji "precej na začetku glede razvitosti tretje 'noge' učinkovitosti demokratičnih družb, t.j. civilne družbe- ob vladi in realnih sektorjih (gospodarstvu, bančništvu, infrastrukturi,...)" (Tancig 2003: 57) in Bučar pokaže, da tudi z liberalizmom pri nas pravzaprav nimamo pravih izkušenj. Liberalizem v preteklem stoletju je bil pri nas pretežno intelektualni upor proti klerikalizmu, današnji liberalci pa so "bolj ali manj v celoti komunističnega izvora, njihov vrednostni svet pa zato notranje izjemno neskladen" (Bučar 1998: 48). Tako nimamo niti dobrih predispozicij za razvoj klasične liberalne demokracije.

Bučar opozarja, da so s prehodom v večstrankarsko parlamentarno ureditev izvori družbene moči kot jih je za svoje potrebe uveljavila partijska država, v glavnem ostali nedotaknjeni. Partijska monokracija se je tako preoblikovala v strankarsko oligarhijo. Partija je svoj monopolen političen položaj uveljavila tako, da si je podredila vse ostale izvore moči- npr. z razlastitvijo je odpravila gospodarsko moč vseh dotedanjih nosilcev, z nadzorom medijev in prepovedjo organiziranega povezovanja pa je zaprla vse vire informacij, razen svojih, in še danes država nadzira skoraj vsa javna občila (glej Bučar, 1998: 72, 75, 78).

Torej moramo šteti, da je proces osnovne tranzicije in demokratizacije pri nas sicer že končan, ko pa se pomaknemo izza površinske ravni, se soočamo s pomanjkanjem demokratičnega občutka.

Slovenija ima na področju ekonomske demokracije zaostanek tudi v zasebnem sektorju. V javnem sektorju, kjer je dolgo časa kraljevala samozadostna birokracija, se zdi, da je možnosti za neke vrste ekonomsko demokracijo v smislu soodločanja delavcev v javnem sektorju, iluzija. Kljub tradiciji samoupravljanja lahko ugotovimo, da je bila participacija delavcev v okolju, ki ni spodbujalo zasebne iniciative, iluzija. Prenormiranost in nepreglednost delovne zakonodaje, avtoritarna tradicija v sedemdesetih na nek način samoupravljanje celo prepovedo. Kanjuo-Mrčela ugotavlja točno to, ko pravi, da je

*jugoslovanski sistem samoupravljanja in družbene lastnine ... do 70. let prispeval k politični in ekonomski decentralizaciji, ki je pozitivno vplivala na ekonomsko učinkovitost jugoslovanskega gospodarstva kot tudi na spodbujanje industrijske demokracije. Ta pozitivni proces je bil v 70-ih letih ustavljen s spremembami, ki jih je sprožila politična elita, zaskrbljena zaradi učinkov, ki jih je tovrstni razvoj imel glede dominacije politične oblasti (Kanjuo-Mrčela 1999:84).*

V zgodnjih devetdesetih letih je glede lastništva podjetij kar 40% ljudi menilo, da bi jih bilo potrebno razdeliti delavcem, podjetje pa naj bi vodili bodisi direktorji, ki ga imenujejo zaposleni (36%) ali pa naj bi vodstvo obsegalo tako lastnike kot zaposlene (34%) (glej Rus v Igličar 1997: 123). Vendar pa privatizacija ni prešla v naprednejšo ekonomsko participacijo.

V javni upravi si klasičnega lastništva delavcev sploh ne moremo predstavljati. Vendar pa gre "ekonomsko" participacijo tukaj videti razširjeno kot "participacijo na delovnem mestu". Tovrstnega razvoja v slovenski javni upravi še nismo doživeli.

Z vidika nerazvitosti demokracije je uvedba klasičnega NUJS-a nesmiselna in celo nevarna rešitev, saj klasični NUJS ogroža demokracijo. Rešitev za Slovenijo je v poglobljanju participacije in učenju naprednih marketinških metod ter uveljavljanju vrednote odzivnosti. Kako naj drugače presežemo kulturo nezaupanja v sferi javne uprave?

## 7.7 SKLEP GLEDE SLOVENSKEGA POLOŽAJA PRI REFORMI JAVNEGA SEKTORJA

Na osnovi kvalitativnega preverjanja situacije po posameznih spremenljivkah ugotavljam, da je Slovenija kot postsocialistična dežela z vidika demokracije še manj zrela za preskok v paradigmo NUJS kot zahodne dežele, zlasti ker Slovenija v primerjavi z njimi nima demokratične tradicije in prave stopnje medsebojnega zaupanja. Negativni učinki NUJS-a so zato bolj verjetni in težje obvladljivi.

Ker naša ustavna ureditev predpostavlja tako obstoj demokracije kot trga, in ker se v postmodernem paradigmatškem prehodu zabrisuje liberalna meja med civilno in politično družbo, smo vsi državljani in med njimi tudi javni uslužbenci poklicani, da zgradimo odzivno in demokratično javno upravo.

## 8. SKLEP

Slovenija je država, ki v svoji preteklosti in značaju nima ustrezne podpore za izvedbo reforme javnega sektorja. Toda procesi globalizacije in nevzdržnost stanja, v katerem smo se znašli, nas silijo k izvajanju reform. Na osnovi preverjanja vseh delovnih hipotez lahko zaključim, da je glavna hipoteza o neustreznosti reforme NUJS za Slovenijo potrjena.

V zagovor NUJS-a se najpogosteje navajajo že mnogokrat povedane besede učinkovitost, uspešnost, merjenje in tako naprej. V Sloveniji stojimo pred nevarnostjo, da bi uveljavili zgolj liberalni del, ki je v zahtevah po reformi najbolj izpostavljen. Veliki paradigmatični zasuk, prehajanje v razmere postmaterializma in etičnega marketinga, nakazujejo, da moramo o reformi govoriti širše kot se običajno govori glede NUJS-a.

Če se mora Slovenija odreči svojemu zatohli, neliberalni tradiciji, to enako velja tudi za področje participacije in demokracije. V nasprotnem primeru ne bomo dobili bolj demokratične uprave, ampak uveljavitev klasičnega koncepta NUJS-a.

Da bi dobil vpogled glede vpliva participacije na tip upravljanja, sem oblikoval sledečo matriko 2X2 (glej tabelo 7.1):

**Tabela 7.1** Vrste upravljanja glede na odnos med participacijo in svobodo

<i>Veliko participacije</i>	/	Demokratično upravljanje
<i>Malo participacije</i>	Klasična birokracija	Klasični NUJS
Kriteriji(↑ in →)	<i>Malo poudarka na svobodi</i>	<i>Svoboda</i>

Jasno je, da v slovenskih razmerah ne obstaja ekonomska svoboda, pa tudi širša participacija ne. Uvajanje NUJS-a v razmerah slabo delujočega trga brez hkratnega širjenja področja participacije v razmerah slabo razvite participativne demokracije, bo Sloveniji preprečila, da bi stopila v korak s širšim paradigmatičnim zasukom. Brez razvijanja participacije bodo učinki reforme javnega sektorja okrepili neoliberalni novorek in nadaljnje odtujevanje ljudi kot državljanov od uprave. Takšen NUJS ima poleg tega negativne učinke na samo demokracijo, državljanstvo in na pogoje za etični marketing. Navsezadnje NUJS tako ogroža celo sam liberalizem. S tem pa bi bili pod vprašaj postavljeni temelji naše ustavne ureditve.

Odgovor na vprašanje reforma da ali ne pa je jasen. Reforma mora biti, tako na področju splošne politike (več participacije), tržnega sistema (etični marketing) kot tudi javne uprave, kjer se mora klasična birokracija nadgraditi v sistem, ki vsebuje profesionalno avtonomijo, participacijo in tudi več svobodne pobude.



## 9. SEZNAM UPORABLJENE LITERATURE

### 9.1 ČLANKI V REVIJAH OZIROMA ZBORNIKIH

- Bačlija Irena in Haček Miro (2006): Procesi demokratizacije in politizacije v Sloveniji ter zaupanje v politične in upravne institucije. V Miro Haček in Drago Zajc (ur.): *Demokracija v globalizaciji- globalizacija v demokraciji*, 175-192. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Barry Jim, Chandler John, Cent Michael (2004): New Public Management and the Professions in the UK: Reconfiguring Control. V Mike Dent, John Chandler, Jim Barry (ur.): *Questioning the New Public Management*, 7-20. Hant, Velika Britanija: Ashgate Publishing Limited.
- Barry Jim, Berg Elisabeth, Chandler John (2004): The New Public management and Higher Education: A Human Cost? V Mike Dent, John Chandler, Jim Barry (ur.): *Questioning the New Public Management*, 161-175. Hant, Velika Britanija: Ashgate Publishing Limited.
- Berg Elisabeth, Barry Jim, Chandler John (2004): The New Public Management and Higher Education. V Mike Dent, John Chandler, Jim Barry (ur.): *Questioning the New Public Management*, 161-175. Hant, Velika Britanija: Ashgate Publishing Limited.
- Bohinc Rado (2003): Postprivatizacijska nadvlada države nad gospodarstvom v Sloveniji. V: Ivan Hvala, Marjan Sedmak, Braco Mušič (ur.): *Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*, 34-40. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana: Društvo "Občanski forum".
- Borak Neven (2003): Slovenske transformacije in država. V: Ivan Hvala, Marjan Sedmak, Braco Mušič (ur.): *Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*, 41-49. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Društvo "Občanski forum".
- Bouchaert Geert, Van Dooren Wouter in Thijs Nick (2004): Quality Management and the Management of Quality in European Public Administrations. V Elke Löffler in Mirko Vintar (ur.): *Improving the Quality of East and West European Public Services*, 91-106. Hampshire, England: Ashgate Publishing Limited; Burlington, USA: Ashgate Publishing Company.

- Bourdieu Pierre, Wacquant Loïc (2003): neoliberalni novorek. Zabeležke o novi planetarni vulgati, *Družboslovne razprave* XIX,43, 57-63.
- Brezovšek Marjan:
  - (1996): Teoretični pojem uprave. *Teorija in praksa*, letnik 33, št. 6, 917-1008.
  - (2000): Kako do zanesljive uprave. *Teorija in praksa*, letnik 37, št. 2, 264-278.
  - (2003a): Uvod: globalizacija in nova paradigma javne uprave. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Globalizacija in državna uprava*, 5-8. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
  - (2003b): Koncepti globalizacije: kot nadaljevanje moderne ali kot nova paradigma. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Globalizacija in državna uprava*, 11-23. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
  - (2003c): Državna uprava v procesih globalizacije. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Globalizacija in državna uprava*, 71-78. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bugarič Bojan (2003): Globalizacija in državna uprava: od intervencijskega k regulatorskemu modelu? V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Globalizacija in državna uprava*, 89-110. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Cutler Tony (2004): Making a 'Success' Out of 'Failure': Darker Reflections on Private and Public Management. V Mike Dent, John Chandler, Jim Barry (ur.): *Questioning the New Public Management*, 207-224. Hant, Velika Britanija: Ashgate Publishing Limited.
- Dargie Charlotte, Locke Rachel (1999): The British Senior Civil Service. V Edward Page in Vincent Wright (ur.): *Bureaucratic Elites in Western European Countries*, 178-204. New York: Chiford University Press.
- Dorbeck-Jung Bärbel (1998): Towards Reflective Responsibility. New Ethics for Public Administration. V Annie Hondeghem (ur.): *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*, EGPA Yearbook, 45-58. Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington, DC: Ios press.

- Dreyfus François (1999): What Kind of a Citizen for What Kind of State? V Luc Rouban (ur.): *Citizens and The New Governance*, 7-13. Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington, DC: Ios Press.
- Golob Urša, Podnar Klement (2002): Socialna ekonomija in družbena odgovornost: alternativni globalni anarhiji neoliberalizma? *Teorija in praksa*, letnik 39,6/2002, 952-969.
- Greve Casper, Kragh Jespersen Peter (1999): New Public Management and Its Critics. Alternative Roads to Flexible Service Delivery to Citizens? V Luc Rouban (ur.): *Citizens and The New Governance*, 143-156. Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington, DC: Ios Press.
- Hondeghem Annie (1998): Introduction. V: Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management. V Annie Hondeghem (ur.); *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management, EGPA Yearbook*, 1-5. Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington, DC: Ios press.
- Hood Christopher (1996): Exploring Variations in Public Management Reform of 1980's. V Hans A.G.Bekke, James L. Perry in Theo A. J.Toonen (ur.): *Civil Service Systems in comparative Perspective*, 268-287. Bloomington, Indianapolis, USA: Indiana University Press.
- Igličar Albin (1997): Javno mnenje o človekovih pravicah. V Marijan Pavčnik, Ada Polajnar-Pavčnik, Dragica Wedam-Lukić (ur.): *Temeljne pravice*, 117-127. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Jones David Seth (2004): Uses and Limitations of Performance Measurement in the Civil service. V Mike Dent, John Chandler, Jim Barry (ur.): *Questioning the New Public Management*, 191-205. Hant, Velika Britanija: Ashgate Publishing Limited.
- Južnič Stane (1992): Politična kultura kot manifestativnost politike ali načina političnega delovanja. V Janez Stanič in Dušan Macura (ur.): *Demokracija in politična kultura*, 59-70. Ljubljana: Enajsta univerza.
- Keen Linda (2004): Does 'Best Value' Represent Best Value? Local Government Middle Management Perspectives. V Mike Dent, John Chandler, Jim Barry (ur.):

*Questioning the New Public Management*, 23-36. Hant, Velika Britanija: Ashgate Publishing Limited.

- Kovač Polona:
  - (2000): Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa*, letnik 37, 2/2000, 279-293.
  - (2002): Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike. *Teorija in praksa*, letnik 39,6/2002, 1037-1047.
  - (2003): Skupni ocenjevalni okvir "CAF" kot most do globalizacije v javnih upravah Evropske unije. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Globalizacija in državna uprava*, 151-164. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kos Drago (2003): Slovenska privatizacija- generator korupcije? V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Globalizacija in državna uprava*, 89-92. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lane Jan Erik (1997): Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatisation and Marketisation. V Jan Erik Lane (ur.): *Public Sector Reform; Rationale, Trends and Problems*, 1-16. London/Thousand Oakes/ New Delhi: Sage Publications.
- Liegl Barbara (1999): The Fallacies of New Public Management- Can They Still Be Prevented in the Austrian Context? V Luc Rouban (ur.): *Citizens and The New Governance*, 175-186. Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington, DC: Ios Press.
- Lukšič Igor (1997): Onkraj politične mehanike. V Adolf Bibič (ur.): *Kaj je politika*, 11-27. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Maes Rudolf (1998): Political and Administrative Innovations as a Social Project. Belgian Case. V Annie Hondeghem (ur.); *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management, EGPA Yearbook*, 111-122. Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington, DC: Ios press.
- Maguire Maria (1998): Ethics in the Public Service- Current Issues and Practice. V Annie Hondeghem (ur.); *Ethics and Accountability in a Context of Governance and*

*New Public Management, EGPA Yearbook*, 23-34. Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington, DC: Ios press.

- Metcalfe Beverly (2004): *New Police Management, Performance and Accountability*. V Mike Dent, John Chandler, Jim Barry (ur.): *Questioning the New Public Management*, 71- 88. Hant, Velika Britanija: Ashgate Publishing Limited.
- Parsons Wayne (1998): *Fuzzy in Theory and Getting Fuzzier in Practice: post-modern reflections on responsibility in public administration and management*. V Annie Hondeghem (ur.); *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management, EGPA Yearbook*, 87-104. Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington, DC: Ios press.
- Pikalo Jernej (2003): *O diskurzu globalizacije in vlogi države v njem*. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Globalizacija in državna uprava*, 25-43. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Požarnik Hubert (1992): *Politična kultura v demokraciji*. V Janez Stanič in Dušan Macura (ur.): *Demokracija in politična kultura*, 27- 28. Ljubljana: Enajsta univerza.
- Richards David, Smith Martin J.(1998): *The Gatekeepers of the Common Good Power and the Public Service Ethos*. V Annie Hondeghem (ur.); *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management, EGPA Yearbook*, 151-163. Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington, DC: Ios press.
- Rus Veljko (2003): *Moderna država kot institucija in kot organizacija*. V Ivan Hvala, Marjan Sedmak, Braco Mušič (ur.): *Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*, 11-18. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Društvo "Občanski forum".
- Simoneti Rino (2003): *Distribucijska koalicija političnih elit in zavedene javnosti*. V: Ivan Hvala, Marjan Sedmak, Braco Mušič (ur.): *Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*, 80-88. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Društvo "Občanski forum".
- Sjöblom Stefan (1999): *Transparency and Citizen Participation*. V Luc Rouban (ur.): *Citizens and The New Governance*, 15-27. Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington, DC: Ios Press.

- Tancig Peter (2003): Nova paradigma javnega upravljanja. V Ivan Hvala, Marjan Sedmak, Braco Mušič (ur.): *Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*, 55-59. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Društvo "Občanski forum".
- Zver Milan (2003): Globalna demokracija- dileme in perspektive, V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Globalizacija in državna uprava*, 45-67. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

## 9.2 SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE

- Beauvois Jean-Léon (2000): Razprava o liberalni sužnosti, analiza podrejanja. Ljubljana: Krt.
- Bučar France (1998): Demokracija in kriza naših ustavnih institucij. Ljubljana: Nova revija.
- Capra Fritjof (1998): Tao fizike. Zagreb: Poduzetništvo Jakić.
- Commission of the European Communities (2001): European Governance, a White Paper. Bruxelles: Commission of the European Communities ,COM 428 final.
- Ferfila Bogomil, Kovač Polonca (2000): Javne politike in javna ekonomika. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Finley I. Moses (1987): Antična ekonomija. Ljubljana: Škuc, Filozofska fakulteta, zbirka Studia Humanitatis.
- Haralambos, Holborn (1999): Sociologija: teme in pogledi. Ljubljana: DZS.
- Held David (1989): Modeli demokracije. Ljubljana: Univerzitetna konferenca ZSMS.
- Hood Christopher (2000): *The Art of The State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Hughes Owen E. (2003): *Public Management & Administration, An Introduction*. New York: Palgrave Macmilla
- Jančič Zlatko:
  - (1990): *Marketing: strategija menjave*. Ljubljana: Gospodarski vestnik: Studio marketing.

- (1999): Celostni marketing. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kanjuo-Mrčela Aleksandra (1999): Lastništvo in ekonomska demokracija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kolenc Janez (2002): Politična kultura na prehodu v demokracijo (primer Slovenije). Ljubljana: 12 družba za založništvo izobrazevanje in raziskovanje d.o.o..
- Korošec Viktor (1991): Rimsko pravo, I. del. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
- Kos Marko:
  - (1998): Slovenija v Evropski uniji. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
  - (2000): Menedžment dodane vrednosti. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kurnik Andrej, Lukšič Igor (2000): Hegemonija in oblast: Gramsci in Foucault. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče
- Lešnik Avgust (2000): Od despotizma k demokraciji: razvoj ustavnosti in parlamentarizma. Ljubljana: Modrijan
- Makarovič Jan (1998): Od Črne boginje do Sina božjega; slovensko ozemlje kot sotočje verskih tokov. Ljubljana/Pisa: Fakulteta za družbene vede in Studi slavi-Universita degli studi di Pisa.
- Mrkaić Mičo (2004): "Benchmark" gospodarski program. Kranj: brez založbe.
- Rus Veljko (2001): Podjetizacija in socializacija države. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Thorley John (1998): Atenska demokracija. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Virant Gregor (1998): Pravna ureditev javne uprave. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Virno Paolo (2004): A Grammar of the Multitude. ZDA: Rubettino.
- Žurga Gordana (2001) : Kakovost državne uprave. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

### 9.3 INTERNETNI VIRI

- Internetni vir 1.: Manning Nick (2000): The New Public Management & its Legacy, dostopno na <http://www.worldbank.org/publicsector/civilservice/debate1.htm> (10.oktober 2004).
- Internetni vir 2.: Neznani avtor (2005): Politbarometer 17/2005, oktober 2005, dostopno na <http://www.uvi.si/slo/javno-mnenje/pdf/oktober-2005.pdf> (10. september 2006).

### 10. SEZNAM TABEL

- Tabela 3.1 NUJS in politična opredeljenost.
- Tabela 3.2 Razlike med NUJS-om in webrovske birokracijo.
- Tabela 6.1 Vloge birokracij in državljanov v odnosu do učinkovitosti, uspešnosti in transparentnosti, kadar obstaja velika transparentnost političnega sistema.
- Tabela 6.2 Primerjava med državljanom in potrošnikom.
- Tabela 6.3 Štiri pota odnosa med rešetkami in grupiranjem.
- Tabela 7.1 Vrste upravljanja glede na odnos med participacijo in svobodo.