

KAKO DO ZANESLJIVE UPRAVE?

Povzetek. Javna uprava se v vseh vrstah demokracij bori z enakimi problemi: kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno, profesionalno in pravično javno službo. Veliki vprašanji javne uprave v demokraciji sta: legitimnost, ki zajema legalnost in politični nadzor ter učinkovitost, ki obsega strokovnost in smotrnost. V vseh zahodnih demokracijah se novi odgovori na probleme učinkovitosti in smotrnosti javne uprave obravnavajo v okviru "novega javnega managementa". Ti koncepti rešujejo številne probleme tradicionalne birokracije. Hkrati pa je očitno, da "novi javni management" s poudarjanjem decentralizacije, dezagregacije in podjetniškega managementa lahko povzroča nove probleme, ki zadevajo zlasti demokratično odzivnost, odgovornost in politični nadzor uprave, enakost in pravičnost javnih služb ter koordinacijo, koherentnost in integracijo javnih politik. V prispevku so obravnavane tudi izkušnje upravne preobrazbe v srednje in vzhodno evropskih državah.

Ključni pojmi: javna uprava, birokracija, novi javni management, zanesljiva uprava, tranzicija, demokracija

Uvod: Temeljna vprašanja zanesljive uprave v demokraciji

Javna (državna) uprava ima na vse nas močan vpliv, saj praktično ni področja človekovega delovanja, v katerem ne bi igrala pomembne vloge.

Tako vpliva na posameznika kot tudi na družbo v celoti, torej na gospodarski, socialni in kulturni razvoj določene družbe. Uspešnost določene države merimo tudi z uspešnostjo javne uprave, saj jo razumemo kot enega glavnih mejnikov njenega razvoja. Javno upravo lahko zaradi njene pomembnosti razumemo tudi kot element *ljudske suverenosti*, kajti ljudstvo prek nje izvaja funkcijo nosilca državne oblasti. V primeru državne uprave kot pomembnejšega dela javne uprave, pa lahko govorimo tudi o identifikaciji elementov notranje *državne suverenosti*, ki kažejo na to, da država prek državne uprave izvaja funkcijo neposredne oblasti ter tudi upravlja in vodi pomemben del družbenih dejavnosti. Zaradi vsega tega je javna (državna) uprava tudi predmet interesne razporeditve *politične moči* v

* Dr. Marjan Brezovšek, izredni profesor na Fakulteti za družbene vede.

državi, posledica tega pa je, da odločitve v zvezi z javno (državno) upravo niso vedno racionalne.

Javna (državna) uprava se v vseh vrstah demokracij bori z enakimi problemi: kako zagotoviti *spodobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno, profesionalno* in *pravično* javno službo. Seveda pričakujemo od svoje javne (državne) uprave, da bo vse to in mogoče še kaj drugega – hkrati, in smo zelo nesrečni, če moramo priznati, da to ni tako. Dejstvo je namreč, da javna (državna) uprava nenehno raste in da za svoje delovanje potrebuje vedno večja sredstva; to je predvsem značilno in problematično za državno upravo, katere učinkov delovanja v večini primerov ni mogoče neposredno meriti. Razumljivo je, da se potem takem pojavlja vse močnejša kritika delovanja državne uprave ter zahteve davkoplačevalcev za kakovost storitev, ki naj ustreza vloženim sredstvom. Do pred kratkim je bila pestrost ponudbe storitev, ki jih je ponujal javni sektor, manj usmerjena k uporabnikom kot storitve, ki jih je ponujal zasebni sektor. Glavni razlog za to je bil monopolni položaj javnega sektorja. *Konkurenca* v javni upravi tako sploh ni obstajala. Zaradi tega je bila kakovost storitve manj pomembna od vhodnih podatkov, samega postopka in formalnosti, ki so bili potrebni za doseganje končnega rezultata. Posledica tega je (bila), da je (bilo) dojemanje javne (državne) uprave med državljani na splošno *negativno* (zapravljanje denarja, neučinkovito delovanje, togo in neodgovorno ravnanje).

Na zelo abstraktni ravni obstajata tako v povezavi z zanesljivo javno (državno) upravo dva glavna cilja: *legitimnost* in *učinkovitost*. Državlani morajo spoštovati odločitve javne (državne) uprave, te odločitve in dejavnosti pa morajo dajati ustrezne rezultate. Vendar pa sta oba kriterija zelo kompleksna in različnih dimenzij, tako da ju moramo razčleniti na štiri vidike oziroma temeljna vprašanja javne (državne) uprave v demokraciji: legitimnost zajema legalnost in politični nadzor, učinkovitost pa strokovnost in sposobnost. Vprašanja so naslednja:

1. Kako zagotoviti, da bodo vsi državljani obravnavani enako in pravično, brez privilegijev in diskriminacije? Odgovor je *legalnost* (zakonitost). Javna (državna) uprava mora v prvi vrsti slediti vladavini prava (pravni državi). Pravičnost, poštenost, ustrezen (zakonit) postopek, vse to je odvisno od tega *legalnega vidika*. Če neka uprava ne sledi – ali celo ne zna slediti – pravu, potem to seveda ni zanesljiva uprava.
2. Kako zagotoviti, da bo javna (državna) uprava v skladu z željami in programi zakonito izvoljene demokratične oblasti (vlade)? Legitimnost ne počiva samo na legalnosti delovanja, pač pa tudi na odnosih med javno (državno) upravo in demokratično politično skupnostjo, na *političnem nadzoru* in *odgovornosti uprave*. Javna (državna) uprava, kot kažejo izkušnje, ni dovolj nadzorovana s pravnimi postopki (sodno), voditi pa jo morajo tudi politično izvoljeni predstojniki. To je *politični vidik*. Uprava, ki zasleduje svojo lastno politiko, seveda ni zanesljiva.
3. Kako lahko zagotovimo, da bodo upravne odločitve in dejavnosti učinkovite pri doseganju zakonitih in politično opredeljenih ciljev? Kako lahko zaupamo, da bodo socialni delavci, učitelji, policisti in državni uradniki delovali pravilno? Odgovor je *strokovnost* (ekspertnost). Potrebujemo uradnike (javne uslužbenke), ki se spoznajo na svoje področje delovanja, strokovnjake, brez katerih ni mogoče

niti učinkovito oblikovati politik niti jih izvajati. To je *profesionalni vidik*. Uprava, ki nima usposobljenih in izkušenih uradnikov, ni zanesljiva.

4. Kako zagotoviti uresničevanje ciljev v javni (državni) upravi? Kako lahko dosežemo ustrezno alokacijo virov, kjer ne bo razsipništva in kjer bomo dobili ustrezno "vrednost za denar"? Odgovor je *smotrnost* (ekonomičnost). Potrebujemo upravo, ki pozna svoje stroške in koristi in je sposobna nadzorovati in prerazdeliti vire (sredstva), če je to potrebno. To je *ekonomski vidik*. Uprava, ki ne nadzoruje svojega proračuna in stroškov, je nezanesljiva.

Seveda so ti vidiki zelo grobo in enostavno prikazani, vendar pa dajejo določen okvir za vsa druga velika vprašanja javne (državne) uprave in upravljanja. Kako lahko presekamo legalistični in mikroupravljalški cikel nezaupanja, pravil, togosti in nemotiviranosti slabega izvajanja, še večjega nezaupanja, novih pravil ali pa, kako lahko motiviramo ljudi in organizacije – tako znotraj kot izven formalne avtoritete oblasti (vlade) – da bodo delovali odločno, podjetno in pametno pri doseganju javnih ciljev; kako lahko merimo dosežke javne (državne) uprave in javnih agencij, da bo to prispevalo k izboljšanju teh dosežkov? Pri tem moramo opozoriti, da so to težka vprašanja za vse uprave, ne samo tiste v bivših komunističnih državah oziroma "državah v tranziciji", vendar pa še posebej zanje.

Različni odgovori na temeljna vprašanja zanesljive uprave

Javna birokracija: klasični odgovor (Weber)

Najprej je tu seveda klasični odgovor Maxa Webra na ta "velika vprašanja" zanesljive uprave v obliki *birokratske organizacije*. Max Weber namreč trdi, "da je čisto birokratski tip upravne organizacije ... iz čisto tehničnega stališča, sposoben doseči najvišjo stopnjo učinkovitosti in je v tem smislu formalno najbolj racionalno znano sredstvo izvrševanja imperativnega nadzora nad človeškimi bitji. Je boljši od vseh drugih oblik v natančnosti, stabilnosti, ostrini discipline ter v zanesljivosti. Tako omogoča zelo visoko stopnjo predvidljivosti rezultatov za voditelje v organizaciji ter za tiste, ki delujejo oziroma so v odnosih z njo. Končno je boljša tako po intenzivni učinkovitosti ter obsegu delovanja in je formalno uporabljiva za vse vrste upravnih nalog" (Weber, 1981; 339).

Max Weber je do modela birokratske organizacije kot prve zaokrožene teorije prišel z opazovanjem ruske birokracije od konca 19. stoletja do prve svetovne vojne. Spoznal je cikličnost zgodovinskih sprememb, od revolucij do konsolidacij. Po družbenih spremembah, ki jih vodijo karizmatične osebnosti, sledi faza utrjevanja oblasti z rutiniziranjem vodenja družbe. Ljudje tudi razumno sprejemajo potrebo po državni oblasti, kar je vse temelj za birokratsko organizacijo. Weber je izhajal iz filozofije razsvetljenstva, ki je od konca 18. stoletja poudarjala razum. Vzroki za pojav birokracije so: potreba po rutinskem delu, legitimnost oblasti na temelju racionalizma, blagovno-tržno gospodarstvo in industrijski način proizvodnje, kjer posameznik ni del organizacije, ampak služi v njej; zanj je značilna depersonalizacija, protestantska etika z odnosom do dela kot sredstva za zveličanje, in notranje strukturalni razlogi velikosti, dejavnosti in cilja organizacije.

Preden pa se lotimo vseh znanih pomanjkljivosti tega ideal-tipičnega modela organizacije – birokracije, moramo ugotoviti, da je ta tip birokracije podlaga za vse razprave o zanesljivosti vladne in upravne organiziranosti. Tako kot je (bila) industrijska revolucija predpogoj za vse višje oblike gospodarskega razvoja, tako je (bila) Webrova birokracija nujen – čeprav verjetno ne zadosten – *prvi korak k zanesljivi upravi*. Weber je tako postavil deset bistvenih zahtev, ki jih mora izpolniti osebje takšne učinkovite in zanesljive uprave (birokratske organizacije), ki veljajo še danes. Posamezni uradniki v idealni birokratski organizaciji (upravi) so: podvrženi avtoriteti samo z vidika njihove *brezosebne uradne dolžnosti*; organizirani so v jasno opredeljeni *hierarhiji* funkcij; v okviru jasno opredeljenih *pristojnosti*; zanje veljajo *svobodni pogodbeni odnosi in izbira*; uradniki so izbrani na podlagi *kvalifikacij* (izpiti, diploma) in so imenovani, ne izvoljeni; imajo zagotovljeno *stalno plačo* s pravico do pokojnine (običajno gre za življenjsko zaposlitev); ta služba je edina ali vsaj *prvenstvena zaposlitev* (poklic); v njej uradniki zasledujejo svojo *kariero* (in napredovanje po senioriteti ali dosežkih ali oboje); s popolno *ločitvijo* od lastništva *upravnih sredstev*; s podvrženostjo *strogi in sistematični disciplini* ter *nadzoru* pri vodenju službe.

Popolnoma jasno je, da zanesljiva uprava ni možna, če te zahteve niso izpolnjene. Če so hierarhija in pristojnosti nejasne, če izbira ne temelji na strokovnosti, če so plače prenizke ali če je kariera negotova ter pomanjkljiv nadzor in disciplina itd. Prav tako pa je hkrati postalo jasno, da ta “model stroja” oziroma hierarhične organizacije s prevladujočimi značilnostmi “nadzora, nadzora in nadzora” (Mintzberg, 1996: 75–83) ter stroge ločitve med *politično* avtoriteto in *nepolitično* nevtralno birokracijo, *ne ustreza več stvarnosti moderne liberalne države* (demokracije). Kritika Webrovega modela ugotavlja, da teorija ni več primerna za današnji čas, ker ne odraža dejanskega stanja v upravi in izraža slepo zaupanje v formalizem ter jasnost pomena zakonodajnih odločitev ob hkratnem zanikanju subjektivne interpretacije navidez jasnih zakonov. Prav tako ne vsebuje kolektivnih mehanizmov zoper disfunkcije sistema, ker že vnaprej ni določen koncept orisa dejanskega dogajanja v upravi, ki bi napake sploh zaznal, kot disfunkcije pri nadzoru nad upravnim delovanjem ali pa pri komuniciranju. Pasiviziranje ustvarjalnosti, formalizem, prelaganje dela ali brezdušnost vodijo v organizacijsko okostenelost in odklon od realnosti. Model ne upošteva vplivov iz okolja. Potrebno je priznati vsaj potrebo po diskreciji upravnih delavcev na temelju njihove strokovne usposobljenosti, seveda ob določenem nadzoru. S to ugotovitvijo se je poleg formalističnega birokratskega modela razvil t.i. ekspertni model, katerega slabost je, v želji po večji učinkovitosti in fleksibilnosti uprave, nerešeno vprašanje nadzora nad upravo.

Politično/upravna dihotomija: nepolitična ali politična birokracija

V zahodnih (liberalnih) demokracijah je koncept javne uprave še dodatno zapleten zaradi zmede okrog narave javnega sektorja v demokratični državi. Uprava ni posebna kategorija niti v teorijah o *delitvi oblasti* (kjer je obravnavana pod izvršno oblastjo, eksekutivo) niti v *demokratični teoriji* (kjer je predpostavljeno, da politični sistem, če je vložek demokratičen, na določen način uspe pre-

obraziti zahteve v učinke, rezultate). Toda empirične raziskave o vlogi uprave pri *oblikovanju in izvrševanju javnih politik* že dolgo časa kažejo tudi na to: da je javna uprava pomemben akter v oblikovanju politik; da je udejanjanje politik političen proces po sebi; da je javne birokracije mogoče zelo nepopolno nadzorovati prek zakonodajnega programiranja, da upravni aparat ne postavlja odločevalnih premis izključno prek demokratičnih institucij in političnih predstojnikov, pač pa prek interesnih skupin, omrežij klientov, profesionalnih standardov ali celo lastnega "personalnega sistema"; ter da moramo opustiti nerealistične predpostavke mono-racionalnosti in mono-centrizma pri oblikovanju politik ter njihovem izvrševanju in sprejeti kompleksnost več subjektivnih in večracionalnih omrežij (Olsen, 1983; Kickert, 1995). Vodenje/upravljanje v moderni, demokratični in liberalni državi ima zelo malo opraviti z ukazovanjem in nadzorom, zato pa toliko več z *dogovarjanjem in pogajanjem*, celo v okviru javnega sektorja. Moderna država že dolgo ni več, če je sploh kdaj bila, enostavna hierarhija, pač pa prej omrežje organizacije, mnogo bolj večhierarhična kot pa neglierarhična. Vodenje/upravljanje poteka v široki paleti funkcionalno diferenciranih policy omrežij, ki imajo svoje lastne akterje, pravila, strategije in racionalnosti. Javna uprava je nujen in zelo pomemben element teh policy omrežij.

Aberbach/Putnam/Rockman (1981: 238) so v svoji znani primerjalni študiji birokratov (uradnikov) in politikov v zahodnih demokracijah opredelili različne predstave o odnosih med njimi. Njihove štiri možne interpretacije delitve dela med njimi so bile (glej tudi shemo):

	Predstava I	Predstava II	Predstava III	Predstava IV
Implementacija politik	B	B	B	B
Oblikovanje politik	P	S	S	S
Posredovanje interesov	P	P	S	S
Artikulacija idealov	P	P	P	S

B – birokratska odgovornost

S – skupna odgovornost

P – politična odgovornost

Vir: Aberbach/Putnam/Rockman, 1981: 239.

– v skladu s prvo predstavo, je implementacija politik v izključni pristojnosti birokratov (uradnikov), medtem ko so politiki odgovorni za oblikovanje politik ter artikulacijo in agregacijo interesov. To bi lahko interpretirali tudi kot klasično webrovsko predstavo javne uprave: politiki odločajo, birokrati (uradniki) pa zgolj uresničujejo odločitve.

– Druga predstava predpostavlja, da tako politiki kot javni uslužbenci sodelujejo pri oblikovanju politik, vendar pa je njihov prispevek različen. Uradniki zbirajo podatke in posedujejo znanje, politiki pa vnašajo v ta proces interese in vrednote. Javni uslužbenci opravljajo nevtralne ekspertize, medtem ko politiki vnašajo poli-

tično senzibilnost. Uradniki tako vzpostavljajo tehnično smotrnost politik, medtem ko politiki poudarjajo svojo odzivnost do relevantne javnosti.

– Po tretji predstavi so tako birokrati kot politiki angažirani pri oblikovanju politik, prav tako se oboji ukvarjajo s politiko. Prava razlika med njimi je predvsem v tem, da politiki izražajo široke in raznolike interese, medtem ko uradniki posredujejo ozke, osredotočene interese.

– Četrta predstava pa domneva, da smo priče virtualnemu izginotju webrovske razlike med vlogami politikov in birokratov, pri čemer nastaja "čisti hibrid".

Vse štiri zaporedne predstave označujejo progresivno razširitev vloge birokratov (uradnikov), ki zajemajo funkcije, ki so bile nekoč izključno v pristojnosti politikov. Mogoče lahko celo dodamo še peto predstavo, kjer je tudi izvrševanje politik skupna odgovornost med politiki in uradniki. To je ponekod razvidno vsaj iz empirične evidence na lokalni ravni, kjer so politiki vedno bolj vključeni v vsakodnevno delovanje lokalne oblasti in kjer je hkrati birokracija močno naslonjena na politike, čeprav je izvrševanje politik protislovno. Tudi iz številnih empiričnih študij policy procesov je razvidno, da v modernih demokratičnih državah klasične teorije, ki izključuje birokrate (uradnike) iz kakršnekoli vloge pri oblikovanju politik ter interesni artikulaciji in agregaciji, ne ustrezajo več stvarnosti, če sploh kdaj so (Aberbach)/Putnam/Rockman, 1981: 239). Empirična evidenca tudi kaže, da se v skoraj vseh zahodnih demokracijah višji in sploh mlajši birokrati ne počutijo nič več nelagodno glede njihove politične vloge. "*Klasični birokrati*", ki se izogibajo političnemu vplivu, pogajanjem in kompromisu ter verjamejo v strogo delitev med politiko in upravo, postopoma izginjajo, medtem ko se razvija nov model "*političnega birokrata*", ki sprejema politične posledice svojega dela in zajema večino, vsaj na višji ravni, birokracije v zahodnih demokracijah.

Konceptualno gre za vrhunec procesa, ko birokrati od zelo majhnega delčka mehanizma vladanja postanejo občutljivi za politiko, glede na obvladovanje znanja v politikah in njihovo evalvacijo. Če je ta predstava točna, potem lahko rečemo, da so politiki, kljub formalnopравни prevladi, počasi prepustili ozemlje birokratom. To, kar se je začelo kot čista delitev dela, je po tej opredelitvi postalo zdaj skupno ozemlje. V vsakem posameznem primeru (in času) gre seveda za skrajno zapleteno mešanje vlog v odnosu politika/birokracija, tako da teh idealnotipskih predstav ne gre jemati povsem dobesedno. Tudi ni povsem jasno, v kakšnih oblikah se lahko ta "čisti hibrid" pojavlja in če so njegove oblike v vseh sistemih enake (podobne). Prav tako ni jasno, ali zahteva ta model tudi razvoj novih vlog v politični sferi, novo osebe ali pa kombinacijo obojega. Vsekakor pa te politične vloge ne smemo mešati s strankarsko politično pripadnostjo. Vsi uslužbenci v javni upravi morajo biti lojalni do svoje legitimne, primerno izvoljene politične oblasti, neodvisno od strankarskih in političnih prepričanj. Kot na mnogih drugih področjih, so tudi tu velike razlike med tem, kako je ta politična lojalnost institucionalizirana. Ponekod, kot npr. V Veliki Britaniji, vsaj višjim javnim uslužbencem ni dovoljeno aktivno članstvo v političnih strankah in celo najvišji uradniki ostanejo na svojih mestih, ko se zamenja vlada. Drugod, kot npr. V Nemčiji, pa je vsem javnim uslužbencem dovoljena strankarska politična aktivnost, tako da je politična

pripadnost večine, če ne vseh javnih uslužbencev, dobro znana, nova vlada pa lahko upokoji najvišje uradnike in seveda spremeni mesto oziroma položaj drugih.

Pomembno je, da so javni uslužbenci na vseh ravneh, posebej še na višjih, lojalni do svojih političnih voditeljev, ne da bi bili od njih odvisni v obliki *političnega pokroviteljstva*. To pa je možno samo, če uživajo določeno stopnjo samostojnosti in varnosti službe. Lojalnost vključuje možnost "opozorilnega žvižga" vedno, kadar so uradniki prepričani o nepravilnostih in če je v nevarnosti zakonitost, to pa zahteva neodvisen razmislek in kritične pripombe uradnikov.

Lojalnost torej ne pomeni nekritično ubogljivost. Politiki in birokrati igrajo različne vloge in morajo sprejeti te vloge. Odnosi med izvoljenimi politiki in imenovanimi uradniki seveda nikoli niso brez trenja, pa tudi politično pokroviteljstvo je nedvomo prisotno tudi v zahodnih demokracijah. Toda temeljno pravilo je, da morajo politiki zaupati uradnikom, neodvisno od političnih pogledov in strankarske privrženosti, uradniki pa morajo ponuditi svoje neodvisne presoje in ekspertize. To ne pomeni, da katerakoli stran pozna stvari bolje, pač pa samo, da pozna različne vidike javnih politik. Pri tem je možno razlikovati med defenzivnim in proaktivnim angažiranjem v izmenjavi med politiko in birokracijo (Brezovšek, 1992: 1097).

Novi javni management: (post)moderni izziv

Obstaja še drug, modernejši izziv klasičnemu, webrovskemu modelu birokratske države, ki je poznan pod imenom "Novi javni management" oziroma "*novo upravljanje javnega sektorja*" (NUJS) in prevladuje v razpravah o modernizaciji javne uprave v zahodnih demokracijah v zadnjem desetletju (Kickert, 1997). Klasično birokracijo po tem novem pojmovanju označuje preveliko usmerjanje in nadzor, ki se ukvarja s podrobnostmi in pravili (kdo lahko stori kaj, kdaj in kako), premalo pa je usmerjanja in nadzora rezultatov in ciljev, ki naj bi jih dosegli. Birokracije so preveč usmerjene k *opravi* in premalo k *rezultatom*. Hkrati so tudi preveč centralizirane, toge in preveč hierarhično organizirane, brez modernih sredstev za ocenitev in upravljanje stroškov ter nesposobne motivirati svoje zaposlene (uradnike) zaradi nefleksibilnega, preživetega sistema javnih uslužbencev. Rezultat vsega tega je pomanjkanje koherentnosti javnih politik, neučinkovita (pre)razdelitev virov ter končno razdrobitev in nenadzorovano "samousmerjanje" upravnih enot in birokratov. Politiki, ki so zasuti s kompleksnostjo in informacijsko prednostjo njihovih birokracij, so omejeni na izolirana posredovanja, običajno ozkosrčna, lokalno omejena in v celoti nepovezana s kakršno koli strategijo političnih zadev. Takšna posredovanja prizadenejo tako politike kot uradnike ter vodijo k splošnemu ozračju nezaupanja in omalovaževanja, kjer so oboji prepričani o nekompetentnosti, neznanju in slabih namenih druge strani.

Po argumentaciji NUJS, v klasičnem birokratskem sistemu tudi ni jasno postavljene odgovornosti in odzivnosti, pač pa je to sistem "organizirane neodgovornosti", tako v okviru birokracije (niti osrednja služba niti druge agencije in vmesne stopnje se ne čutijo odgovorne za rezultate in krivijo drug drugega za neuspehe) kot med uradniki in politiki (ki vedno lahko krivijo drug drugega, če gre kaj narobe in vedno gre kaj narobe). Državljeni in volilci imajo velike probleme z

določitvijo odgovornih akterjev. Sistem še posebej ni prilagojen za (pre)razdelitev virov zaradi spremenjenih zahtev in političnih prioritet. V okviru birokratskih organizacij so trajna področja, ki nujno potrebujejo dodatne vire zaradi naraščajočih zahtev po javnih službah, medtem ko druge enote kopičijo vire (sredstva), ker jih bodo mogoče potrebovala kasneje. Ta sistem močno spominja na sistem centraliziranega diriganega gospodarstva, ki – kot kažejo prepričljivo predhodne izkušnje – ni bil sistematično usposobljen za učinkovito razdelitev virov. Rezultat birokratskega vodenja in upravljanja je zato sistematično pomanjkljivo ocenjevanje redkih virov (denarja, osebjia ali časa), nepreglednost glede stroškov in rezultatov, nesposobnost primerjanja med boljšimi in slabšimi organizacijskimi enotami, pomanjkanje vzpodbude za dobro izvrševanje, težave v organizacijskem razvoju, slabi sodelovanje z zunanjimi partnerji in neučinkovit nadzor nad njimi. Ti argumenti ponavljajo že dobro znane vidike birokratskih disfunkcij, t.j., da birokracije niso zainteresirane za rezultate, stroške in cilje, in so mogoče še starejši od webrovskih konceptov.

Zanimivo izhodišče je, da NUJS ne gleda samo na smotrnost izvajanja javne službe, pač pa vidi te pomanjkljivosti kot problem političnega vodenja in upravljanja. Vgrajeni deficit demokracije, politična preglednost in nadzor vodijo k neučinkovitosti in nezanesljivosti javne uprave in ne obratno. Če nekdo sprejme ta argument, ki se sicer pogosto izgubi v retoriki o “zmanjšanju stroškov in učinkovitejši javni službi”, potem je NUJS vsaj teoretično ne alternitva, pač pa nujna predpostavka za demokratično izvajanje javne (državne) uprave. Za opredelitev konceptov novega upravljanja javnega sektorja se je najbolje nasloniti na enega uveljavljenih modelov, npr. Reinventing Government avtorjev Osborna in Gaeblerja (ZDA, 1992), ki različna načela vključuje celovito in medsebojno konsistentno. Opredeljujeta deset načel: usmerjanje, usmerjenost k uporabnikom, poslanstvo in strateško upravljanje, učinkovitost in uspešnost z naravnostjo k rezultatom, ekonomičnost, avtonomnost, decentralizacijo, konkurenčnost, preventivno delovanje in tržišče. NUJS pomeni novo paradigmo upravljanja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikativnih managerskih metod dela in tržnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor. V opredelitvah zasledimo tri glavne smeri: neotaylorizem z vpeljevanjem racionalnih metod dela v javni sektor, uvoz poslovno usmerjenih podjetniških praks in tehnik v javni sektor in načela kot sredstvo za preobrazbo birokratske, paternalistične in demokratično pasivne vlade v učinkovito, odzivno in uporabniško oblast (Farnham in Horton, 1996: 24–25).

Obstaja veliko poskusov, kako opredeliti ključne elemente in doktrinarne sestavine NUJS. Nove teorije javnega upravljanja se združujejo v kritiki tradicionalnega birokratskega modela z administrativno strukturo in zagovarjanjem učinkovitosti in odzivnosti prek določene oblike decentralizacije. Posebej kritično predstavljajo omejevalno naravo centralnega nadzora s pretirano regulacijo in se namesto tega zavzemajo za vrednote kot so podjetništvo ali pooblašcanje zaposlenih za odločanje in zaznavanje potreb uporabnikov (Gray in Jenkins, 1995). V preglednici so povzete nekatere glavne razlike med klasično predstavo birokracije in NUJS. Pod vprašaj postavljajo “skoraj svete ključne elemente

webrovskega koncepta javnega sektorja, kot npr.: ali je nujno in uporabno imeti popolnoma ločen personalni sistem za javni sektor?; ali je hierarhija res najboljši in edini način za vodenje velikih organizacij in odnose med organizacijami?; ali tradicionalni način proračuna in financiranja nudi dovolj informacij?; ali je možno voditi in nadzorovati delovanje organizacij predvsem s pravili in regulacijo?

Idealni elementi "Novega upravljanja javnega sektorja"

	Novi javni management	Webrovska birokracija
Management	Kvantificirana izhodna merila	Vhodni nadzor, postopki, pravila
Kontrola	Devolucija upravljalkega nadzora, nove nadzorne strategije, pogodbeni odnosi, "od spodaj"	Centralni, hierarhični nadzor, avtoriteta "od zgoraj"
Izdelava ali nakup	Pogodbeništvo izven javnega sektorja; tekmovanje in konkurenca javnih služb	Vertikalna in horizontalna integracija javne uprave
Kultura	Posnemanje privatnega Sektorja (mobilnost, kratkoročne delovne pogodbe)	Tradicija javnega sektorja (dolgoročna zaposlitev, kariera, senioriteta)
Vzpodbude	Denarne	Nedenarne (etika, status)
Proračun	Fleksibilnost, globalnost, stroškovni račun	Proračunska pravila, letni proračuni
Osebe	Managerske spretnosti, "javni podjetnik"	Poznavanje zakonov in oblikovanja politik, "javni uslužbenec"

Problematika zanesljivega javnega managementa

Potrebno je povedati, da je navkljub velikim razlikam med zahodnimi demokracijami, NUJS zaenkrat prevladujoča paradigma upravne modernizacije. Vendar pa to ne pomeni, da avtomatično tudi krepi zanesljivo upravo ali pa da je brez lastnih problemov. Da bi razumeli "revolucionarni vpliv" NUJS, moramo upoštevati tudi njegove kritike. Zlasti v klasičnih, legalistično usmerjenih upravnih sistemih na evropskem kontinentu, je ta pristop doživel resen napad. Kritiki NUJS poudarjajo njegovo preokupacijo s koncepti in vizijami, nagnjenost k trgovskim svetovalcem in privatnemu sektorju, njegovo naivno reformistično evforijo ter neoliberalno prepričanje in zaupanje v trg. Posebej je poudarjeno, da NUJS najbrž lahko ustreza tradiciji anglosaške "državne uprave", vendar pa bo uničil klasične kontinentalne sisteme, ki dejansko kljub vsemu ne delujejo tako slabo, kajti ta novi koncept zapostavlja in spregleduje kulturne predpostavke in specifične racionalnosti klasičnega kontinentalnega javnega sektorja. Glavni argumenti te kritike pa so naslednji:

- celoten podvig NUJS je *"festival vizij"*; sestoji se iz velikega števila konceptov, modelov in obljub, vendar z zelo malo substance in pomanjkljivim uresničevanjem; celoten podvig je bolj ali manj managerska kaprica, to je hitra managerska hrana" in uspeva na posnemovalnem učinku;
- prav tako je to novo marketinško sredstvo za (večinoma) zasebne svetovalce, ki morajo prodati svoje proizvode; ne stvarni problemi, pač pa vedno hitrejši proizvodni ciklusi opredeljujejo to retoriko; obstaja reformistična evforija, ki včasih meji na čisti aktivizem, ta pa ni zainteresirana za rezultate, pač pa za reformo samo po sebi;
- reformatorji pozabljajo na izkušnje iz preteklosti; poskušajo doseči preveč in pozabljajo na zelo zožene meje institucionalnih sprememb; organizacija je zelo pomembna, vendar pa samo posredno in samo dolgoročno; čeprav obstajajo tehtne sestavine v NUJS, pa je proces uresničevanja porazen in marsikaj uničuje; reforma je zmedena in pomešana z omejevalnim upravljanjem, prepletena s kratkoročnim aktivizmom, improvizacijo in tehnokratsko usmeritvijo ter zanemarjanjem legitimnih interesov tako politikov kot zaposlenih;
- postavljene so trditve, da NUJS predstavlja neutemeljeno neoliberalno prepričanje v načelno premoč trga; zmaga kapitalizma nad komunizmom je predstavljena kot zmaga trga nad državo; NUJS je torej samo še en poskus "zaobidenja države" in "razorožitve vlade".

Čeprav tovrstna kritika upravičeno opozarja na problematične vidike NUJS, ki ima zagotovo določene značilnosti "upravljske modne muhe" in se "prodaja preko dobavne zmogljivosti" ter nekritično posnema, pa ne uspe zares izzvati zahtev po zanesljivejši upravi (vladanju) s pomočjo NUJS. Pomanjkljivosti tradicionalne birokracije so stvarne in NUJS ponuja ali vsaj obljublja zdravila. Zato obstaja še resnejša in zaskrbljujoča kritika, ki se sprašuje, ali NUJS ne povzroča več problemov kot jih rešuje. Glede na "velika vprašanja" javne (državne) uprave, je problem v tem, ali nova managerska sredstva dejansko prispevajo k zanesljivi upravi (vladi) z okrepitevijo legitimnosti in učinkovitosti ali pa oslabijo te cilje z ogrožanjem demokratične odgovornosti in političnega nadzora, nepristranosti, pravičnosti in zakonitosti procesov ter koordinacije, koherentnosti in integracije javnega sektorja. Koncepti kot dezagregacija organizacij, podjetniško vladanje, k uporabnikom usmerjena vlada (uprava), pooblaščenje zaposlenih in podobno, so sicer lahko v interesu javne uprave, vendar pa hkrati lahko zožujejo zanesljivost, demokratično odgovornost in politični nadzor ter povečujejo nestanovitnost javnih zadev (politik).

Če javne agencije pričakujejo, da bodo dobile več policy usmeritev od njihovih uporabnikov", torej od spodaj, potem to tudi pomeni, da bo manj koherentnosti ter manj centralnega in političnega nadzora. "Dejansko lahko na centraliziran nadzor gledamo kot na nelegitimen, saj lahko zoži odzivnost agencij. Iz tega izhaja, da k uporabniku usmerjen pristop lahko vzpodbuja policy nekoherentnost ter neenakost. Vendar so imeli te ideje dolgo za vrlino pri upravljanju (vladanju). ... Uporabniki (klienti) so obravnavani različno s strani zasebnih podjetij, večji kot je klient, boljša je najpogosteje storitev, neklienti pa so očitno sploh manj pomembni. Vendar pa državljani od svojih vlad (uprav) zahtevajo enako in pravično obrav-

navo za vse od svojih vlad (uprav). Pri tem ne smemo spregledati, da je za nekoga ozkosrčno uradniško poslovanje (formalizem, birokratizem) za drugega lahko pravičen in zakonit proces" (Guy in Donald, 1996: 283). Tako je prava nevarnost novega javnega managementa, da s svojimi ukrepi (npr. decentralizacijo avtoritete) lahko oslabi standarde politične odgovornosti in nadzora kot tudi enako in pravično obravnavo. Zlasti v novih demokracijah (državah v tranziciji) je lahko zmanjšana stopnja uniformnosti, enakosti, koherence, pravičnosti in odgovornosti. Uprava in uradniki se lahko nadzorujejo daleč bolj, kot je to že sedaj možno, s stvarno nevarnostjo, da sebični interesi uradnikov in agencij prevladajo nad legalnostjo in demokratično vzpostavljenimi standardi in postopki. Korupcija, ki narašča povsod, je samo ena od drastičnih in vidnih nepričakovanih posledic. Kljub institucionalnim potrebam po modernizaciji in enotnosti upravljanja človeških virov le-tega ni. Višja kakovost in večji obseg javnih storitev uporabnikov ne zadovolji avtomatično; običajno izboljšani standardi vodijo v le še višje zahteve in pričakovanja. NUJS tako namesto zanesljivejše uprave lahko povečuje notranja protislovja, trenja in nekoherentnost javnega sektorja ter njegovo nepredvidljivost. Hkrati gospodarska in družbena modernizacija s svojimi značilnostmi (funkcionalno diferenciacijo, specializacijo, dehierarhizacijo, soodvisnostjo) zahteva vse večjo koordinacijo reševanja problemov v javnem sektorju. Ustrezno reševanje problemov temelji na koordiniranem delovanju agencij v javnem sektorju. NUJS zato lahko oslabi zmožnosti reševanja problemov z diferenciacijo in fragmentacijo javnega sektorja. NUJS pri tem kot odgovor ali zdravilo ponuja predvsem *transparentnost*. Upravne enote in agencije postajajo vse bolj avtonomne, hkrati pa so njihovi cilji, delovanje, stroški in dosežki vse bolj odprti in transparentni za notranji in zunanji nadzor in preiskovanje. Odnosi med pooblastitelji in pooblaščenci so vse bolj odprti in jasni, zato je transparentnost (skupaj z decentralizacijo) ključni element NUJS, čeprav jo je težko doseči; zlasti v kulturi, ki preferira tajnost in privilegirano znanje, elemente klasične birokracije.

Upravna preobrazba: izkušnje tranzicijskih držav

Medtem ko so "velika vprašanja" zanesljive uprave in odgovori, ki smo jih obravnavali dosedaj, bolj ali manj skupna vsem vrstam demokratičnih skupnosti, pa se bivše komunistične države (tranzicijske države) soočajo z drugo vrsto problemov, ki zadevajo preobrazbo njihovih družbenih, ekonomskih in političnih sistemov v liberalna tržna gospodarstva. Čeprav je nemogoče ustrezno obravnavati vse te posebne probleme v tem prispevku, pa je vsekakor koristno na kratko opozoriti na izkušnje v tranzicijskih državah. Postkomunistična politična, gospodarska in družbena preobrazba v Srednji in Vzhodni Evropi (SVE) je preusmerila pozornost politične znanosti na ključne *institucionalne izbire* v demokratizaciji, urejanju tržnih odnosov ter liberalizaciji. Na konceptualni in teoretični ravni je to pripeljalo do kritične obravnave "kaj demokracija je in kaj ni" in če ima liberalna demokracija "eno ali več oblik". Na empirični ravni so se razprave osredotočile na primernost posebnih ustavnih in institucionalnih rešitev za države "v prehodu". Ta

razprava je sprožila široko strinjanje s sistemskimi in institucionalnimi spremembami: v postkomunistični preobrazbi. Prav tako obstaja vedno več literature, ki je posvečena analiziranju pogojev, v katerih so bile te izbire izpeljane. Nasprotno pa so poskusi ocenjevanja uresničevanja institucionalnih izbir v postkomunističnih državah še vedno dokaj redki. To pa še posebej velja za študij izvršno-upravnih institucij.

Države v tranziciji se danes soočajo z zelo zahtevno nalogo reformiranja celotne državne uprave. Da je takšna reforma nujna, poudarjajo tako vlade teh držav samih kot tudi različne mednarodne svetovalne in politične institucije. Pot k sodobni in učinkoviti državni upravi vodi prek obsežne reforme obstoječe rigidne, neučinkovite in pretirano politizirane državne uprave, ki so jo države v tranziciji podedovale od socialističnega modela upravljanja družbe. Približevanje Evropski uniji in prilagajanje politične strukture skupnim pravilom evropskega institucionalnega življenja je drugi pomemben imperativ, ki dodatno spodbuja države v tranziciji k čimprejšnji reformi državne uprave. Pri tem se države v tranziciji soočajo s sledečim paradoksom: na eni strani težijo k takšni strukturi državne uprave, ki bo primerljiva z "normalnimi" evropskimi standardi sodobne državne uprave in morajo zato šele vzpostaviti strokovno, politično neodvisno in učinkovito državno upravo, na drugi strani pa se morajo istočasno prilagajati hitrim in pomembnim spremembam prav tega "klasičnega" modela državne uprave, ki smo jim priča v zadnjih dveh desetletjih. Kakovost javne uprave, njena zanesljivost in preobrazba so v ospredju procesov tranzicije in integracije, ki potekajo v državah SVE.

Ob uporabi klasičnih kategorij programske, organizacijske, proceduralne in personalne strukture javnega sektorja, je ta preobrazba idealtipskega etatizma k policy instrumentom liberalne države, od enotne komande in demokratičnega centralizma k organizacijski diferenciaciji, ločitvi oblasti in decentralizaciji, od centralnega načrtovanja in transmissijskega ukazovanja k racionalnim postopkom, legalizmu in pogajanjem ter od kadrovske politike in nomenklature k tradicionalni javni službi. V skladu z nalogami in cilji javnega sektorja pomeni ta preobrazba drastično zoženje državne dejavnosti, zlasti v prehodu od centralne administrativne k tržni ekonomiji. Toda preobrazba gre še globje. Ne gre samo za to, da država ni več neposredno odgovorna za proizvodnjo in razdelitev dobrin, stanovanj, plač, potrošnjo ali rekreacijo, pač pa predvsem za to, da je diferenciacija med individualnimi interesi, družbeno samoorganiziranostjo in opredeljeno močjo (oblastjo) države tisto, kar je bistveno različno v liberalni državi. To še posebej velja tudi za ločitev med zagotavljanjem javnih služb in njihovih standardov od njihovega financiranja in proizvodnje. Različni instrumenti državnega poseganja, od pravne regulacije, nadzora in pooblaščenja pri financiranju, informiranju itd. do javnega zagotavljanja storitev, odločanja in pogajalskih postopkov v močno razvejanih policy omrežjih, morajo biti odkriti in vzpostavljeni.

Vendar pa demokracija zahteva tudi ustanovitev pravno konstituirane države, ki deluje kot *pravna država* in z izločitvijo samovoljne uporabe javnih pooblastil. Demokratizacija zato predstavlja temeljito preoblikovanje sistema upravljanja; vlada ni več na uslugo kaki stranki ali razredu. Javna (državna) uprava mora predstavljati trajnost, stabilnost in zakonitost države, prav tako pa mora uresničevati

politiko vlade na oblasti. Uprava ni le nevtralni izvajalec politike, je tudi ustavni varovalni mehanizem. Javni uslužbenci morajo biti zaščiteni pred strankarskimi vplivi. Potrebno je uvesti nepristranske nadzorne postopke in odpreti kanale za interakcijo z vso javnostjo. Demokratizacija javne (državne) uprave namreč predpostavlja usmerjenost k uporabnikom. Upravni uslužbenci pa se morajo naučiti, da odločanje ne vsebuje samoukazovanje, pač pa tudi pogajanja in kompromise. Pri njihovem imenovanju pa mora prevladati strokovnost nasproti prejšnji ideološko-politični kvalifikaciji. Pravica izpodbijati vsako upravno odločitev na posebnih upravnih sodiščih prav tako spada v to preobrazbo kot tudi zanesljiv sistem proračuna in javnih financ.

Preobrazba javne (državne) uprave je še posebej pomembna za države v tranziciji. Te države (SVE) v bistvu hitreje prehajajo posamezne razvojne stopnje, zato je od ustreznega usmerjanja tega procesa v veliki meri odvisna njegova uspešnost. Tranzicija pa je edinstven in neponovljiv proces v vseh svojih elementih, od izhodišč, okolja, do ciljev in poti njihovega uresničevanja. Za uspešen prehod v bolj učinkovito družbo mora vsaka država analizirati prva dva elementa ter opredeliti tretjega. Vsaka država ima namreč lastno tradicijo in od ustreznosti njene izhodiščne razvitosti in razvitosti njenega okolja ter od sposobnosti spoznavanja in razumevanja razvojnih družbenih tokov na vseh področjih, je odvisna njena uspešnost. Spoznavanje teh tokov ter njihovo usmerjanje pa je naloga njihovih upravnih sistemov, kar v primerjavi z razvitim svetom zahteva še dodaten napor in s tem posebno prilagoditev in preoblikovanje javne (državne) uprave.

Sklep: nauki za zanesljivo upravo

Kaj bi bili lahko nauki (lekcije) iz tega kratkega pregleda problemov zanesljive uprave.

Najprej, "velika vprašanja" zanesljive uprave, t.j. legitimnost, legalnost in politični nadzor kot tudi učinkovitost, smotrnost in profesionalizem, so enaka za vse vrste demokratičnih političnih sistemov. Niso torej specifična za novo demokratizirane države (v prehodu). Tradicionalni, klasični odgovor na ta vprašanja, t.j. koncept webrovske birokracije, je tudi danes še vedno pomemben. Ta koncept, z vsemi svojimi pomanjkljivostmi vred, je tako podlaga, iz katere moramo razviti nove odgovore. V moderni državi ne obstaja (več) jasna razmejitev med politiko in upravo. Upravni uslužbenci so neizbežno vključeni v oblikovanje politik, interesno artikulacijo in agregacijo ter so prisiljeni sprejeti to vlogo. Politične sfere uprave pa ne gre mešati s strankarsko politiko. Upravni uslužbenci morajo biti lojalni vsakokratni demokratično izvoljeni vladi (oblasti), ne da bi bili zato nekritični ali podložniški. V vseh zahodnih demokracijah so novi odgovori na probleme učinkovitosti in smotrnosti uprave obravnavani pod oznako NUJS. Ti koncepti rešujejo mnoge probleme in pomanjkljivosti tradicionalne birokracije in bodo vztrajali še naprej. Hkrati pa je očitno, da NUJS s poudarjanjem decentralizacije, dezagregacije in podjetniškega managementa (lahko) povzroča nove probleme, ki zadevajo zlasti demokratično odgovornost in politični nadzor uprave, enakost in

pravičnost javnih služb (uprave) ter koordinacijo, koherentnost in integracijo javnih zadev (politik).

Hkrati pa reforme državne uprave v srednji in vzhodni Evropi potekajo sočasno z obsežnimi ekonomskimi in političnimi reformami. Procesi demokratizacije, pluralizacije, deetatizacije, privatizacije, liberalizacije in deregulacije imajo pomembne in močne vplive na reforme državne uprave. Javna (državna) uprava igra pri vseh teh spremembah ključno vlogo; hkrati je tako glavni *nosilec* kot *predmet sprememb*. To pa otežuje reforme, saj reformo javne (državne) uprave sooča z relativno odprtim, nestabilnim in stalno spreminjajočim se institucionalnim okoljem. Reforma javne (državne) uprave je bila v državah SVE zaradi tega usmerjena predvsem v preteklost in manj v prihodnost, torej v odpravo prejšnjega modela, in premalo v analizo nalog, strukture, postopkov in osebja v javni (državni) upravi. Odtod tudi shematizem v razumevanju preobrazbe javne (državne) uprave, ki ima demokratični centralizem za izhodiščno točko upravne tranzicije in zahodni vzorec javne (državne) uprave kot končni cilj. Ta tranzicijska perspektiva je obrnjena k analizi dinamičnih elementov, podcenjuje pa birokratsko inercijo in regresijo, odstopanje od zahodnega modela pa ji pomeni disfunkcijo. Vendar pa bo vpliv upravnih institucij, ki so formalno oblikovane po zahodnem modelu, zagotovo ostal dvomljiv, kolikor dolgo se bo njihovo politično in institucionalno okolje razlikovalo od tistega v zrelih liberalnih demokracijah.

LITERATURA

- Aberbach, Joel D./Putnam, Robert D./Rockman, Bert A. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, MA/London.
- Aucoin, Peter (1990): *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*, Governance, Vol. 3, No. 2, pp. 115–137.
- Behn, Robert D. (1995): *The Big Questions of Public Management*, in: *Public Administration Review*, Vol. 55, pp. 313–324.
- Bekke, Hans/Perry, James L./Toonen, Theo A.J. (1996): *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, Bloomington and Indianapolis.
- Brezovšek, Marjan (1992): Dihotomija politika/administracija: poizkus razvojne tipologije, *Teorija in praksa*, let. 29, št. 11–12, str. 1089–1100.
- Brezovšek, Marjan (1997): *Upravna kultura v Sloveniji*, v: *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek, Portorož, Slovensko politološko društvo, št. 175–186.
- Brezovšek, Marjan (1996): *Teoretični pojem uprave, Teorija in praksa*, let. 33, št. 6.
- Ferlie, Ewan (1996): *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, New York.
- Flynn, Norman/Strehl, Franz (1996): *Public Sector Management in Europe*, Prentice Hall.
- Hood, Christophe (1995): *Contemporary public management: a new global paradigm*, *Public Policy and Administration*, Vol. 10, No. 2, pp. 104–117.
- Kickert, Walter I.M. (ed.) (1997): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar P.Limited.
- Mintzberg, Henry (1996): *Managing Government–Governing Management*, in: *Harvard Business Review*, May/June, pp. 75–83.

- Olsen, John P. (1983): *Organized democracy: political institutions in a welfare state—the case of Norway*, Oslo.
- Osborne, David/Gaebler, Ted (1994): *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley Publishing Company Inc.
- Peters, B. Guy/Savoie, Donald J. (1996): *Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum*, in: *Public Administration Review*, Vol. 56, pp. 281–290.
- Snellen, Ignatius (1997): *Public Administration in a multirational perspective: the postmodern paradigm*, MS Erasmus University, Rotterdam.
- Weber, Max (1981): *The Theory of Social and Economic Organization*, Oxford University Press, Oxford.