

# JAVNO VODENJE: SODOBNI IZZIVI

Marjan Brezovšek  
Simona Kukovič

Ljubljana, 2014

**JAVNO VODENJE: SODOBNI IZZIVI**  
**Marjan BREZOVŠEK, Simona KUKOVIČ**

Izdajatelj: FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE  
Za založbo: Hermina KRAJNC

Copyright © po delih in v celoti FDV 2014, Ljubljana.  
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.  
Vse pravice pridržane.  
Ljubljana, 2014

Recenzenta: dr. Drago ZAJC in dr. Damjan LAJH  
Jezikovni pregled: KAlakta

Naslovnica: Darinka Knapič  
Prelom: Zavod KUMBUM  
Tisk: Littera Picta

Naklada 300 izvodov.  
Izid knjige je podprla Javna agencija za raziskovanje Republike Slovenije.

---

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

005

BREZOVŠEK, Marjan

Javno vodenje : sodobni izzivi / Marjan Brezovšek, Simona Kukovič. - 1. natis. -  
Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2014

ISBN 978-961-235-712-2

1. Kukovič, Simona  
277012224

# Kazalo

## Poglavje 1

UVOD: EVOLUCIJA JAVNEGA VODENJA .....	7
1.1 Klasične študije vodenja .....	9
1.2 Renesančne študije vodenja .....	11
1.3 Sodobne študije vodenja .....	13

## Poglavje 2

OPREDELITEV IN KONCEPTUALIZACIJA JAVNEGA VODENJA .....	17
2.1 Opredelitev vodenja .....	17
2.2 Konceptualizacija vodenja .....	36
2.3 Javno vodenje .....	46

## Poglavje 3

DISCIPLINARNE KORENINE JAVNEGA VODENJA .....	61
3.1 Politično-filozofski pogledi na vodenje .....	61
3.2 Psihologija .....	72
3.3 Menedžment (upravljanje) .....	86
3.4 Politična znanost .....	97
3.5 Komunikologija .....	109

## Poglavje 4

TEORETIČNI OKVIRI JAVNEGA VODENJA .....	125
4.1 Klasične in sodobne teorije vodenja .....	125
4.2 Novi vidiki in pristopi k javnemu vodenju .....	161

Poglavje 5	
DEMOKRACIJA IN JAVNO VODENJE.....	179
5.1 Politično vodenje kot manjkajoči element v demokratični teoriji.....	180
5.2 Lokalno javno vodenje.....	191
Poglavje 6	
JAVNO VODENJE PRED IZZIVI 21. STOLETJA .....	211
Bibliografija.....	221
Opis avtorjev .....	242

## Poglavje 1

# Uvod: evolucija javnega vodenja

Vodenje je eden izmed najbolj opazovanih in najmanj razumljenih fenomenov na zemlji. Težko je opisati nekaj tako naravnega, a hkrati tako kompleksnega kot je proces vodenja. Vodenje je fascinanten pojav, ki ne sovпада z nastankom človeštva in ni njegov produkt, ampak se pojavi že dolgo pred njim. Je univerzalen pojav, ki se oblikuje med živimi bitji. Skozi zgodovino so se z njim ukvarjali številni misleci, pisatelji, zgodovinarji, politični analitiki in raziskovalci. Prve zapise o procesu javnega vodenja namreč zasledimo že v kitajskem tekstu z naslovom *Veliki načrt*, spisanim leta 1120 pred našim štetjem, kjer je poudarjeno, da dobro vodenje zahteva jasna pravila, ki morajo biti uveljavljena trdo ali nežno, odvisno od okoliščin, v katerih poteka vodenje. Kljub temu pa se znanstveno raziskovanje vodenja pojavi šele v dvajsetem stoletju.

Proučevanje procesa vodenja je skozi zgodovino pritegnilo ugledne posameznike od vojskovodij, filozofov, verskih vodij do ekonomistov in političnih vodij. Naše znanje o vodenju v preteklosti je zelo odvisno od obstoja pisnih besedil, ampak ti viri ne vsebujejo dejstev; so le delni viri, ki želijo doseči določen namen. Iz teh virov je jasno, da je bila vojna kritična sestavina v zgodnjem razvoju vodenja. Med klasične študije vodenja prištevamo Sun Tzujevo *Umetnost vojne* in Platonovo *Republiko*. Machiavellijev *Vladar* ponuja vpogled v renesančne študije vodenja, sodobne študije vodenja pa se začenjajo z razpravami Thomasa Carlyla.

Čemu se ukvarjati z začetki proučevanja vodenja? In kaj pravzaprav šteti za začetke proučevanja vodenja? Za »začetek« proučevanja vodenja v nekem smislu lahko označimo kar začetek zabeležene zgodovine človeštva. Kolikor je mogoče vedeti, so vse organizacije in družbe katere koli pomembnejše velikosti imele neko obliko vodstva. Pogosto, a ne vedno, je bilo to vodstvo v obliki ene osebe; pogosto, a spet ne vedno, je bil to moški. To nujno ne pomeni, da je vodenje vedno bilo in vedno bo kritično ali bistveno, kaj šele moško, ampak zgolj pomeni, da smo v zabeleženi zgodovini človeštva vedno imeli vodje.

V veliki meri naše vedenje o vodenju v antiki temelji na obstoju pisnih virov. Tukaj leži tudi prva lekcija vodenja: zgodovino so napisali zmagovalci. To velja tako za uspešne vojaške vodje kot tudi za uspešne politične skupine. V prvi kategoriji lahko pomislimo, kako je mogoče, da vemo toliko o zmagah Aleksandra Velikega ali o Juliju Cezarju, hkrati pa tako malo o Spartaku in skoraj nič o stotinah suženjskih uporov, ki so redno pretresali sužnjelastniške družbe v antiki. Odgovor seveda leži v dejstvu, da sta Aleksander Veliki in Julij Cezar bodisi sama pisala o lastnih razmerah v svojem času bodisi sta o tem ukazala pisati poklicnim pisarjem. Spartak po drugi strani ni zapustil nobenega pisnega vira; sploh pa je zelo malo drugih vodij suženjskih uporov omenjenih v virih, ki so jih za seboj pustili njihovi lastniki. Tako predhodno opozorilo pri branju katerega koli pisnega vira klasičnega vodenja – in seveda tudi katerega koli vira sodobnega vodenja – opozarja, da je potrebno biti pozoren na vire. Viri niso nevtralni prenašalci informacij o dejstvih, ampak je njihov namen doseči točno določen učinek.

Ali bo zgodba sploh kdaj zapisana, je v prvi vrsti odvisno od tega, ali pripoved vsebuje nekaj, kar lahko štejemo kot pomembno. Nagnjeni smo namreč k beleženju zgolj tistih dogodkov, ki so v nekem smislu nenavadni ali izredni. Posledica tega je, da nimamo veliko virov o tem, kako so bile vodene majhne kmetije na Kitajskem pred 2000 leti in tudi ne o vodenju v obdobju relativnega miru med keltskimi plemeni v Galiji v istem času. Hkrati pa imamo tako evidenco keltskih vojn proti Rimljanom kot tudi podatke o kitajskih vojskovodjih v istem obdobju. Vendar pa so vsa besedila, ki se nanašajo na vojne med Galci in Rimljani rimskega izvora; prvič zato, ker so bili Kelti v glavnem nepismena družba, v kateri so prevladovalle ustne kulture, in drugič, ker so bili Rimljani zmagovalci spopada.

Vse to kaže, da skozi dolga obdobja preživijo predvsem materialni viri, ne pa ustne pripovedi. Naše razumevanje vodenja v nepismenih družbah je tako pogosto potrebno rekonstruirati iz manj zanesljivih virov. Iz tega, kar vemo o nepismenih antičnih civilizacijah iz arheoloških zapisov, so bila obdobja mirnega sožitja s sosednjimi plemeni pod vodstvom humanitarnih vodij zelo redka.

Na podlagi zapisanega se zdi jasno, da je bila vojna kritična sestavina v zgodnjem razvoju prakse vodenja. Od Sargona do Akkada (v letih od 2334 do 2279 pred našim štetjem) na današnjem Bližnjem vzhodu, do Ramzesa II Velikega v starem Egiptu, do zgodnjih kretskih civilizacij iz okoli leta 3000 pred našim štetjem, pa vse do harrapske civilizacije v dolini reke Ind in naselbin v porečju reke Huang Ho na Kitajskem v približno istem obdobju vemo, da je vojaško vodenje igralo ključno vlogo v prizadevanjih za preživetje in prevlado. Pri tem seveda ne moremo vztrajati, da ima vodenje svoje korenine izključno v vojaških spopadih ali da je vojaško vodenje najpomembnejši element v klasičnem vodenju – o tistih časih enostavno ne vemo dovolj, da bi to lahko z gotovostjo potrdili ali zanikali. Vendar pa ostaja dejstvo, da se nekatera izmed najpomembnejših klasičnih besedil o vodenju nanašajo bodisi na vodenje vojaških spopadov (kar pruski vojaški teoretik Carl von Clausewitz opisuje kot »nadaljevanje politike z drugimi sredstvi«) bodisi na ravnanje v politiki sami. To še posebej velja za klasično in renesančno obdobje, ki jima posvečamo naslednje podpoglavje.

## 1.1 Klasične študije vodenja

Kautiljeva Arthashastra, napisana okoli leta 321 pred našim štetjem v času Mauryanove dinastije v današnji Indiji, je ponudila niz praktičnih nasvetov in razmislekov za vodje tistega časa. Kljub temu pa je verjetno prvo besedilo, ki je doseglo pomemben uspeh tako v svojem času kot tudi v prostoru, in še danes bega poslovneže po svetu Sun Tzujeva (iz let 400 do 320 pred našim štetjem) Umetnost vojne. Dejstvo je, da ni jasno, kdo je v resnici avtor aforizmov, ki sestavljajo Umetnost vojne. Čisto mogoče je, da so mnoge napisali učenci in študenti Sun Tzuja. Kljub temu je osrednje sporočilo o vodenju zelo jasno: »Odgovornost za vojaškega vodjo milijona

borcev je v enem človeku. On je sprožilec svojega duha« (Manever 20). Umetnost vojne vsebuje pogovorne skice najbolj ključnih strateških elementov in taktike za vojaške vodje.

Ironično za zahodno razmišljanje, ampak nadvse primerno za minimalistično bistvo svojih taoističnih izhodišč, ena od najpomembnejših lekcij Umetnosti vojne pravi, da je boj zadnja stvar, v katero bi se vojaški vodje morali spustiti. »Tisti, ki zmagajo vsako bitko, niso res spretni – tisti, ki naredijo vojske drugih oseb nemočne brez boja, so najboljši od vseh« (Načrtovanje obleganja). Sun Tzu vztraja, da je strategija ključnega pomena za uspeh, kajti umetnost vojne je dejansko umetnost izogibanja nepotrebne konflikta.

Naravna posledica te filozofije je »Zlati most«, ki poučuje: če se moraš boriti, potem se, če je le mogoče, izogibaj čelnemu konfliktu, saj so ti dragi tako z vidika virov in žrtev ter veliko bolj tvegani kot preprosti napadi na sovražnikove oskrbne linije. In če že morate čelno napasti sovražnika – vendar ne morete biti prepričani o popolnem porazu – potem morate pustiti »zlati most«, evakuacijsko pot, po kateri se bo lahko vaš sovražnik umaknil, sicer se bo vaš sovražnik prisiljeni boriti do konca, in posledice tega bi lahko bile ponovno problematične.

Drugi in nekoliko paradoksalni nasvet pravi, da naj vojskovalci požgejo lastne mostove: z drugimi besedami, zaveži se ali trpi kazen. »Ko vodja s svojimi četami postavi cilj«, pravi Sun Tzu, »je podoben tistemu, ki se povzpne na visoko mesto, nato pa vrže proč lestev«. To je inverzija pravila zlatega mostu, ki je sicer namenjen sovražnikom in ne zaveznikom in privrženecem, kajti če se vaši sodelavci počutijo ogrožene in vidijo preprosto pot za pobeg, ji bodo zelo verjetno tudi sledili. Če pa izhoda ni – kar Sun Tzu imenuje »mrtvo ozemlje« – potem se bodo sodelavci morali zavezati k boju za preživetje in to je tista zaveza privrženecem do svojega vodje, ki odraža taoistične korenine dela Sun Tzuja. Sun Tzu neomajno trdi, da je potrebno vojaške zadeve prepustiti vojaškim specialistom in ne njihovim političnim nadzornikom.

Ob približno istem času kot je Sun Tzu poučeval vojaško vodenje na Kitajskem, je Platon (427/428–347 pred našim štetjem) opozarjal Grke, da



vzpon političnega vodenja, ki je zakoreninjen v demokraciji, ne prispeva toliko k cvetenju grške kulture kot predstavlja neposredno grožnjo grški civilizaciji. Volilni sistem za izbiro vodij je, vsaj kar zadeva Platona, predstavljal prej cirkus kot pa forum za resno obravnavo kandidatov. Sistem je namreč spodbujal potencialnim vodjem ponujal možnost, da spodbujajo najbolj osnovne instinkte množic – »veliko in nevarno žival« – ki preveča velik del Platonovega pisanja na tem področju. Množica, pravi Platon v svoji Republici, bi bila pripravljena tvegati svojo družbo (ki jo Platon predstavlja z ladjo) z izvolitvijo poljubne osebe, ki je množici največ obljubila. Torej – namesto da plujejo pod osebo, ki je najbolj usposobljena za kapitana ladje (ena od Platonovih kraljev – filozofov), demokracija zagotavlja, da prevlada najboljši demagog – in vodi ladjo naravnost na skale.

Toda kako naj prepoznamo za vodenje najboljšo osebo? Za Platona je samoumevno, da moramo prepoznati sposobnosti ljudi skozi njihovo znanje: tako kot ne bi prosili vrtnarja, da nam zgradi ladjo, in kot ne bi prosili kmeta, da vodi ekonomijo. Ampak, in tukaj je ključ Platonove intenzivne frustracije, ko gre za »moralno« znanje, množica predpostavlja, da je strokovnjak vsak. Prav zato nihče dejansko ni strokovnjak. To je bil tudi razlog za Platonovo trdno nasprotovanje sofistom in Izokratu, ki so učili veščine retorike oziroma javnega nastopanja, saj bi to preprosto spodbujalo prevlado oblike nad vsebino. Predvsem pa se je Platon bal, da bi sistem tudi tiste, ki naj bi moralno vodili v korist celotne skupnosti, skorumpiral, in (ker so bili vodje ključnega pomena za zdravje v skupnosti) bi korumpiran vodja neizogibno uničil lastno skupnost. Aristotel (384–322 pred našim štetjem), eden od Platonovih učencev, se je strinjal, da so Atene dejansko napadli skorumpirani vodje, razlikoval pa se je v ponujeni rešitvi problema. Njegova knjiga Retorika je bila deloma napisana kot ekspozice »trikovi za javno nastopanje«, saj je Aristotel verjel, da so javni nastopači že pokvarili atensko javno življenje.

## 1.2 Renesančne študije vodenja

Kakšnih 1800 let po Aristotlu je približno na istem področju Mediterana nastala knjiga, ki je prevzela primat med literaturo o vodenju, in to ne le v

tistem času, ampak vse do današnjih dni. Vladar Niccola Machiavellija je bil eden najmanj popularnih preskriptivnih tekstov 16. stoletja. Ni dvoma, da je Machiavelli razumel to dvojno ironijo. Najprej zato, ker je Vladarja napisal, da ponovno pridobi neko politično kredibilnost in popularnost pri svojih nekdanjih delodajalcih; drugič, ker je Machiavelli delo napisal kot opisno, ne pa kot preskriptivno delo. Z drugimi besedami, Machiavelli je vztrajal, da je pisal o svetu politike, kot je le-ta dejansko bil, ne pa kot bi moral biti v neki mistični in nedosegljivi utopiji. Politični realizem je bil tisti dejavnik, ki je Vladarja vodil na pot ostre obsodbe s strani takratnih verskih in političnih vodij; hkrati pa prav politični realizem pojasnjuje priljubljenost tega dela v sedanjosti.

Politična razprava Vladar je bila napisana v letih 1513–1514, ko je Machiavellijeva domovina razpadla zaradi državljanske vojne in tuje invazije. Machiavelli je poskušal napisati vodnik za vse politične vodje, še posebej za Medičejce, njegove pokrovitelje in nekdanje vodje Firenc. Vladar ni bil knjiga, s katero bi se Machiavelli skušal prikupiti Medičejcem, temveč je bil to bolj klic k obrambi Firenc in – preko florentinske dominacije – k obrambi celotne današnje Italije pred »barbari«, s katerimi je ciljalo na španske in francoske vsiljivce.

Alternativa, ki jo je javno ponujala večina vodij tistega časa, je bila delovati plemenito in moralno, ampak za Machiavellija je bila posledica moralnega delovanja v nemoralnem svetu enostavna – dopustiti, da prevlada najbolj nemoralno. Machiavelli ni predlagal, da bi morali vodje delovati nemoralno, ampak da bi morali zaščititi interese skupnosti (poudarek bolj jasno zajet v Diskurzu o Livy). Vladar mora namreč storiti vse, kar je potrebno za večje dobro. Tako je potrebno dejanja vodje kontekstualizirati in ne analizirati napram neki mitskosti moralnega sveta. Problem pa je, kako opredeliti »večje dobro«.

V odgovor na lastno retorično vprašanje »ali je bolje biti ljubljen ali je bolje, da se te bojijo« Machiavelli nedvoumno pokaže na strah. Odgovor je, da bi si posameznik seveda želel obojega; ker pa je oboje težavno kombinirati, je veliko bolje, da se posameznika bojijo, kot da ga ljubijo. Takšno posploševanje se lahko nanaša tudi na ljudi; so nehvaležni, omahljivi, lažnivci in sleparji ... in ko je nekdo v nevarnosti, da se obrnejo proti njemu. Kateri

koli vladar, ki je v celoti odvisen od obljub in ni sprejel nobenega drugega previdnostnega ukrepa, si je že skopal lastno jamo ... vez ljubezni je namreč tista, ki jo človek lahko prekine, ko je to v njegovo korist; strah pa je po drugi strani okrepljen z grozo pred kaznijo, kar je vedno učinkovito sredstvo. Vladar vendarle mora storiti vse, da se ga bodo bali; v primeru ko ga ne bodo ljubili, ga vsaj sovražili ne bodo.

## 1.3 Sodobne študije vodenja

Thomas Carlyle – za mnoge prvi sodobni pisec o vodenju – je imel topel nastopni govor kot rektor Univerze v Edinburghu leta 1866 o Machiavelliju in Oliverju Cromwellu, ki ga je Carlyle primerjal z enim od vladarjev, nujno potrebnih v času angleške državljanske vojne. Porast študij o vodenju lahko v sodobni dobi – ki se ujema z vzponom industrijske družbe – povežemo s predavanji Thomasa Carlyla iz zgodnjih štiridesetih let 19. stoletja; njegova fascinacija nad velikimi možmi zgodovine je učinkovito spreminjala vlogo navadnih smrtnikov. Model individualnega junaštva, ki ga je zgradil Carlyle, pooseblja priljubljeno predpostavko o vodenju v viktorskih časih, ki je bilo nepopravljivo moško, junaško, individualistično in normativno v orientaciji in v naravi. Zakoreninjeno je bilo v tem, kaj bi morali storiti v skladu s kulturnimi preskripcijami.

Zdi se, da je opisani model prevladoval v celotni drugi polovici 19. stoletja in je bil dejansko izzvan šele, ko je prva profesionalna skupina vodij začela izpodrivati originalne – in »junaške« – lastnike-menedžerje proti koncu 19. stoletja. Takrat sta se kontekst in z njim »zahteva« za vodenje premaknila iz herojskih posameznikov na racionalne sisteme in procese, saj sta razvoj industrije in raven integracije začela ustvarjanje ogromne industrije (predvsem v Združenih državah Amerike). Ta industrija pa je potrebovala precejšnje število upraviteljev, če je želela obdržati organizacijsko koherenco. Veliko modelov za tovrstno organizacijsko vodenje je izviralo iz vojske, civilne službe, pošte in železnic, saj so ti sistemi konstituirali vodenje na upravnih položajih znotraj formalnih hierarhij. Ko pa je rast proizvodnje v teh ogromnih sistemih spodbudila konkurenco na trgu in se zajedla v profitne deleže, se je pozornost hitro obrnila proti strategiji obvladovanja