

Znanost o društvu na američki način i primjena modela u javnoj upravi

CHARLES F. CNUdde*

Sažetak

Autor razmatra mogućnost primjene formaliziranih modela u istraživanju problema javne uprave u federalno strukturiranoj američkoj upravi. Iz teorije američkog federalizma je poznato da su troškovi provedbe političkih odluka obrnuto razmjerni upravnoj razini njihove provedbe: troškovi su veći ako ih provode niže upravne razine, tj. državne i lokalne umjesto saveznih vlasti. S druge strane ta teorija tvrdi da su troškovi odlučivanja izravno razmjerni razini odlučivanja: oni su niži ako je niža upravna razina na kojoj se donose odluke.

Američka iskustva na području politike eksploatacije nafte i plina potvrđuju modelsku pretpostavku, te su primjenjiva i na drugim problemskim područjima: optimalni učinak i minimalni troškovi postignuti su u uvjetima u kojima se politički propisi donose na razini država, a njihova provedba je u nadležnosti saveznih vlasti.

Američke stručnjake s područja znanosti o društvu zanimaju različiti učinci što ih mjesto odlučivanja ima na politiku koja proizlazi iz donesene odluke. Primjerice, bavljenje odnosima na saveznoj i državnoj razini postalo je standardno obilježje analize i prakse u području javne uprave. Međuvladini odnosi danas su jedna od klasičnih tema toga područja. Posebno je dojmlija literatura što se bavi ulogom koju ti odnosi igraju u odlučivanju o resursima (de Haven-Smith i Wodraska, 1996.).

Američki stručnjaci s područja znanosti o društvu ubrzano napreduju i s primjenom “modela” kao formalizacije svojih analiza. Primjena tih modela, uglavnom posuđenih od ekonomista, obilježila je “američki” pristup analizi.

Međutim, u području javne uprave uglavnom se nisu primjenjivali ti modeli. Mnoga pitanja važna za to područje ne daju se lako formalizirati. Zbog toga mnogi znanstvenici s područja javne uprave ne pridaju mnogo značaja primjeni takve vrste modela.

Ipak, međuvladini odnosi mogli bi biti područje znanstvenog izučavanja u kojem bi modeli mogli odigrati važnu ulogu. To područje bavi se razli-

* *Charles F. Cnudde*, dekan Fakulteta društvenih znanosti, Florida State University, SAD.

čitim organizacijskim razinama koje odgovaraju formalizaciji različitih sudionika, pa se međuvladini odnosi naoko čine plodnim mjestom za primjenu modela u analizi. U svakom slučaju, prije nego što se zamisao napusti, trebalo bi istražiti primjere primjene modela u potencijalno tako plodnim područjima.

Navedeni primjer provjera je njezine primjenljivosti. U njemu se istražuje neuobičajen slučaj međuvladinih odnosa i on pokazuje kako jedan tip modela može na koristan način usmjeriti naše razmišljanje o važnom pitanju politike resursa: davanje u zakup saveznog zemljišta za proizvodnju energije u Sjedinjenim Američkim Državama. Od iznimne su važnosti objašnjenja pitanja vezanih uz ovu politiku koja proizlaze iz analize.

Davanje u zakup saveznog zemljišta: pojedinačna studija primjene modela

Pitanja politike glede davanja u zakup saveznog zemljišta u svrhu proizvodnje plina i nafte obuhvaćaju i pitanja o društveno optimalnim razinama proizvodnje te političkim i vladinim ograničenjima u vezi s postizanjem tih optimalnih razina. Politička i vladina ograničenja obuhvaćaju činitelje političkih procesa kroz koje se rade odabiri i međuvladine odnose koji utječu na te procese. Institucijski mehanizmi ustrojavaju te odabire, jer se oni odnose na davanje u zakup saveznog zemljišta radi proizvodnje energije.

Odnosi između odluka vezanih za energiju, koje se donose na saveznoj i državnoj razini, takvi su da savezna politika najčešće zahtijeva usvajanje propisa o zakupljenom zemljištu koji vrijede u određenoj državi (McDonald, 1971.). Tako, kad savezna vlada daje u zakup zemljište radi proizvodnje nafte i plina, ona prihvaća obrazac propisa one države na čijem se teritoriju nalazi dato zemljište. Taj je odnos vrlo neuobičajen u praksi međuvladinih odnosa u Sjedinjenim Američkim Državama. Radi se o prenošenju ovlasti na države koje onda utvrđuju politiku - obrnuto od uobičajene prakse u suvremenom federalizmu (O.T.A., 1979.). Utvrđenu politiku provodi, zapravo, savezna agencija koja se bavi aktivnostima vezanima uz zakup.

Praksa kod suvremenih odnosa između federacije i saveznih država obično zahtijeva da država provodi saveznu politiku kao jednu od niza alternativa. Drugi je način da država provodi politiku utvrđenu u složenim međuodnosima savezne države i saveznih agencija. U oba je slučaja cilj prilagoditi alternative, što će dovesti do jedinstvene politike za sve. Uloga saveznih činitelja sastoji se u tome da se državne i lokalne agencije dovedu bliže nacionalnom standardu nego što bi to one učinile same za sebe. Bez obzira na to primjenjuju li savezne agencije pritom metodu čvrste

ruke ili je političko ponašanje suptilnije, cilj je isti. Zajednička politika na nacionalnoj razini značajka je suvremenog federalizma.

Federalni aspekt suvremene države ili odnosa lokalnih i nacionalnih vladinih agencija uključuje provođenje od strane državnih i lokalnih agencija. Kako bi se postiglo provođenje od strane lokalnih agencija, federalni činitelji ponekad moraju davati ustupke glede svojih ciljeva. U tom zamršenom političkom odnosu može se dogoditi da na nacionalnoj razini to dovede do razlika u politici. Takvo obostrano popuštanje u pozadini je suvremenih međuvladinih odnosa. S druge, pak, strane, prednost financiranja od strane savezne vlade često gura nacionalnu politiku u smjeru jedinstvenosti. Cilj je suvremenog federalizma postići veće nacionalno jedinstvo u provođenju od onoga koje bi se postiglo bez sudjelovanja nacionalne vlade. Taj se obrazac javlja usprkos tome što su činitelji u provođenju državne i lokalne upravne jedinice.

U ovom će radu uobičajena obilježja američkog federalizma poslužiti kao temelj za model tih međuvladinih odnosa. Taj će model pružiti osnove za usporedbu uobičajenih obrazaca i prakse u davanju u zakup saveznog zemljišta za proizvodnju energije. Čini se da iskustva u davanju zemlje u zakup imaju značajnu prednost pred onim što bi se moglo nazvati suvremenim federalizmom. Zatim je važno pitanje, mogu li se ta iskustva prikazati kao model za druga područja politike Sjedinjenih Američkih Država.

Kako bismo to pokazali, najprije je potrebno sintetizirati rasprave o međuvladinim odnosima na apstraktniji način nego što je to ranije bio slučaj. Iako će ta sinteza ovisiti o pomoćnim sredstvima koja su politolozima još razmjerno nova, ona će se primijeniti na naša tradicionalna razmišljanja o institucijama, odnose između različitih upravnih jedinica, provođenje politike, odlučivanje i učinkovitost. Nakon što istražimo ta pitanja u općenitom smislu, ono što saznamo primijenit ćemo na pitanje davanja zemljišta u zakup.

Teorija suvremenog federalizma

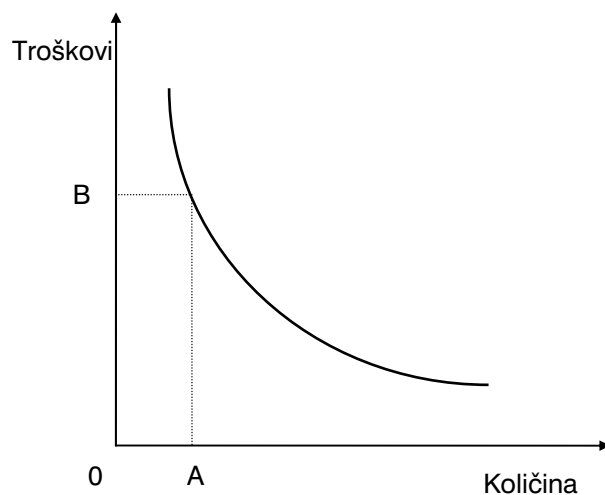
Teorijski pomaci u političkim znanostima usmjereni na probleme centralizacije odražavaju povijesne obrasce federalizma u Sjedinjenim Američkim Državama. U javnoj upravi u početku je postojala potreba za jedinstvenom politikom u cijeloj zemlji. Agencije koje su djelovale u razdoblju New Deala uglavnom su se temeljile na konceptu *purpose organization*, pri čemu se ustanovljuju administrativne hijerarhije, kako bi se postigao zajednički cilj (Gulic, 1937.). Taj se koncept temeljio na zamisli o jedinstvenom naređivanju i načelu homogenosti. Učinkovitost u postizanju zajedničkog cilja ona je vrijednost koju u organizaciji osiguravaju pojedine svrhe, jedinstvo i homogenost. Nakon kratka razmišljanja postaje jasno da

je pojam na kojem počiva ovo gledanje ekonomija razmjera u javnoj organizaciji.

Osnovna zamisao sastoji se u tome da će veća upravna jedinica učinkovitije odrediti društvene ciljeve. U skladu s time, manje će jedinice donijeti nedosljednu mješavinu politika, u kojoj će različite jedinice djelovati s različitim i protivnim ciljevima. Oni koji su odgovorni za politiku te nedosljednosti vide kao troškove.

Iako literatura o javnoj upravi izrijeком ne priznaje tu činjenicu, ta se literatura uglavnom temelji na zamisli da se troškovi jedinice smanjuju povećanjem broja jedinica. Makar se u javnoj upravi ne mogu uvijek izmjeriti jedinice uspješnosti (*units of performance*), takav način razmišljanja može poslužiti u heurističke svrhe, kako bi se pojednostavila i sažela glavnina teorije. Tako Prikaz 8-1 pokazuje već opisanu negativnu funkciju troškova. Uzme li se da proizvedena količina predstavlja veličinu vlade, krivulja predstavlja veći dio onoga što se naziva tradicionalnom politološkom literaturom o javnoj upravi.

Prikaz 8-1: Prikaz funkcije troškova primjene



Ova se krivulja zacijelo temelji na pretpostavci da zaposleni u javnoj upravi “uče”. Primijeni li se na javni sektor pojam kakav je primjerice učinkovitost, moglo bi se pretpostaviti da se učinkovitost prakse razvija s iskustvom pa će agencije s najvećim iskustvom biti i najučinkovitije. Zato

se pomicanjem nadesno na krivulji susrećemo s agencijama koje se bave tim područjem politike. Iskustvo tih agencija čini ih učinkovitijima od manje iskusnih organizacija, pa su time i troškovi manji.

Takvim argumentima podupire se obraćanje agencijama savezne vlade zbog primjene politike u Sjedinjenim Američkim Državama. Savezne agencije obično će u sustavu imati najviše iskustva, pa se zato može očekivati da će biti i najdjelotvornije. *Purpose agencies* koje su osnovane u vrijeme New Deal-a, bile su veliki birokratski aparati. One su trebale uspješno provesti one ciljeve politike za koje se držalo da ih državne i lokalne agencije nisu na odgovarajući način ili dosljedno provodile. Općenito, tradicionalna teorija i praksa u javnoj upravi poistovjećivala je veće agencije (a u većini slučajeva to su bile agencije nacionalne vlade) s uspješnošću u postizanju ciljeva.

U skladu s time, lokalne i državne agencije obično su imale razmjerno malo iskustva u provođenju politike, jer je bilo manje slučajeva s kojima su se te vlasti susretale. Takva slaba učinkovitost znači da znanstvenici poistovjećuju niže razine vlasti s razmjerno visokim troškovima provedbe. Primjerice, nije nimalo nerealno točku A označiti kao mjesto provedbe prema uobičajenom mehanizmu suvremenog federalizma. U točki A manje upravne jedinice imaju glavnu odgovornost za provođenje politike. Prema nacrtanoj krivulji, rezultat bi bio razmjerno veliki troškovi zbog neučinkovitosti tih upravnih jedinica. Tu razinu troškova prikazuje O B na grafičkom prikazu - oblik krivulje odražava pretpostavku kao što je opadajući marginalni profit (Niskamen, 1971.).

Primijeni li se takav način razmišljanja na zakup saveznog zemljišta radi proizvodnje nafte i plina, postavlja se nekoliko pitanja. Kakvi su odnosi između federalnih i državnih agencija u provedbi politike? U onoj mjeri u kojoj savezne agencije budu provodile politiku putem upravljanja zemljištem, možemo zamisliti pomicanje provedbe s točke A udesno, čime će se smanjiti troškovi (vidi Prikaz 3-1). U kojim bi okolnostima došlo do isključivo državne provedbe pod saveznom kapom? U mjeri u kojoj države provode politiku, možemo zamisliti da se provedba nađe u području točke A. Kakva će kombinacija državnih i nacionalnih aktivnosti biti uključena u provedbu? McDonald daje odgovore na ta pitanja u slučaju *onshore* javnih zemljišta.

Savezni su propisi u velikoj mjeri uvjetovani državnim propisima. Dapače, savezna vlada, preko Odjela za geološka istraživanja pri Ministarstvu unutarnjih poslova, uglavnom sadržaj (ali ne i provedbu) propisa prepušta državama u kojima se nalazi savezno zemljište. Međutim, u saveznim državama koje se nalaze na rubnim područjima uz ocean savezna vlada (preko Odjela za geološka istraživanja) sama donosi propise, a od 1990. godine njezini su propisi neovisni o državama s kojima te države graniče.

Postoji nekoliko razloga zašto Odjel za geološka istraživanja uglavnom usvaja i provodi državne propise o proizvodnji nafte i plina na javnim *on-*

shore zemljištima. Ono što je na prvom mjestu i što je najvažnije, državna i privatna zemljišta često su izmiješana sa saveznim zemljištima u područjima u kojima se proizvodi nafta i plin. U praksi je nemoguće primjenjivati dvije skupine sasvim različitih propisa na različite eksploatare u zajedničkom rezervoaru (1979.: 121-122).

Savezni činovnici koji provode državnu politiku na saveznom zemljištu na kojem se proizvodi energija, drastičan su primjer potpuna preokreta u praksi glede međuvladinih odnosa. Umjesto državnog provođenja savezne politike radi postizanja jedinstvene nacionalne politike, rezultat je savezna provedba državne politike u cilju jedinstvene politike u jednom rezervoaru. Ovim se postavlja zadnje pitanje: Koji je utjecaj raspodjele resursa na praksu u međuvladinim odnosima? Moglo bi se dogoditi da neuobičajena fizička obilježja resursa potaknu nove odnose između federacije i saveznih država, tako da troškovi provedbe u ovom području budu naizgled niži nego u drugim područjima politike. Prije nego što raspravimo sve što ovo nosi za sobom, moramo proučiti odgovarajuću literaturu.

Odlučivanje

U novije vrijeme teoretičari (Ostrom, 1973.) su pokazali da odlučivanje na razini manjih jedinica ima nekih prednosti. To su prednosti koje je starija literatura zanemarivala. Stupanj u kojem administrativne organizacije na zadovoljavajući način pružaju usluge strankama veća je kod malih upravnih jedinica. Mogućnost neposrednog komuniciranja s vlašću povećava se sa smanjenjem veličine jedinica. Kod neposredne interakcije agencije odgovaraju na čitav spektar ljudskih problema na koje upozoravaju stranke, a ne na potrebe birokracije. Takvi odgovori dovode do politike koja je prilagođena potrebama građana. Kod takve prilagodbe razlike u politici mogu prelaziti s jedne male upravne jedinice na drugu. Prema tome, takva teorija ne gleda na regionalne, državne i lokalne razlike u politici kao na izvor neučinkovitosti, nego kao na odraz zadovoljavanja građana do kojeg je došlo prilagodbom politike lokalnim uvjetima.

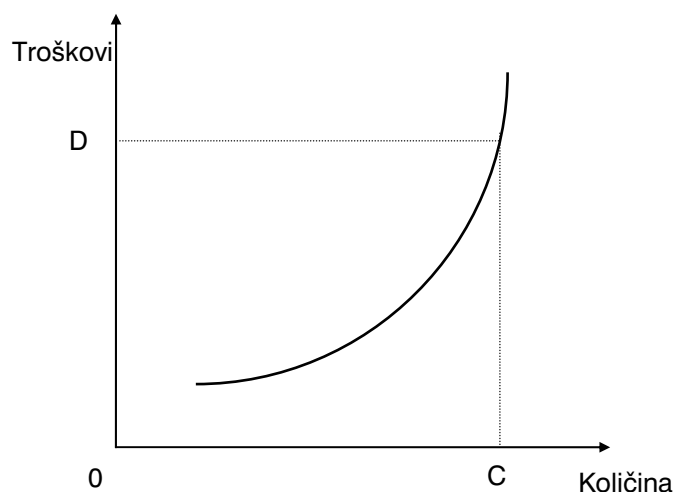
Pobliže raščlanjivanje potrebe stranaka i politike kod malih upravnih jedinica može se smatrati jednom drugom vrstom učinkovitosti, koja se odnosi na što veće "usklađenje" politike i različitih potreba stranaka na različitim mjestima. Takve vrste učinkovitosti obilježje su odlučivanja u velikim birokratskim aparatima, koji moraju odlučivati primjenom standardnih operativnih postupaka i pravila (Allison, 1971.).

Ovakve uopćene norme u odlučivanju nisu nepovezane s potrebama stranaka. One često nastaju kao odgovor na probleme skupine stranaka. Usprkos tome što se te norme primjenjuju na probleme na standardan način, one se moraju promatrati odvojeno od stvarnih potreba stranaka na određenom mjestu i u određeno vrijeme. Kad na potrebe gledaju na taj način, veliki birokratski aparati usvajaju politike koje ne uspijevaju u pot-

punosti zadovoljiti potrebe stranaka. Taj se problem ne može zaobići jer veliki birokratski aparati ne mogu izbjeći potrebu da odlučuju na općenit način.

Čini se da literatura o javnim birokratskim aparatima upućuje na zaključak da se taj problem povećava “eksponencijalno” s veličinom. Što je veličina veća, veća je i potreba za apstrahiranjem. Zbog prirode apstrahiranja, i ono samo zahtijeva daljnje apstrahiranje, što zahtijeva ponovno podvostručenje potreba za apstrahiranjem, i tako dalje. Weber je u pravu kad kaže da pravila stvaraju nova pravila. Krivulja prikazana u Prikazu 8-2 objašnjava odnos između troškova odlučivanja i veličine uprave (količina) što se temelji na ovakvoj pretpostavci.

Prikaz 8-2: Prikaz funkcije troškova odlučivanja



Ova vrsta troška, koja potječe iz načina odlučivanja u velikim birokratskim aparatima, može se smatrati troškom odlučivanja. To je razlika između uspješnog usklađenja potreba i politike koja bi se mogla postići u idealnim uvjetima i uspješnog usklađenja koje se može postići u stvarnim uvjetima. Na ovo posljednje se može gledati kao na društveni trošak na način da povoljno usklađenje mora biti unaprijed određeno. Taj trošak, koji ovisi o obilježjima odlučivanja u javnim birokratskim aparatima, naziva se trošak odlučivanja. Jasno je, dakle, da se ti troškovi povećavaju s veličinom upravne jedinice.

U Prikazu 8-2 u razmjerno malim upravnim jedinicama na lijevoj strani apscise najčešće su uspješno usklađene potrebe građana i političke odluke. U ovim jedinicama troškovi odlučivanja razmjerno su mali. Što se više pomičemo udesno, upravne jedinice postaju veće, odluke su odvojene od potreba građana, uklađenost loša, a troškovi odlučivanja veći.

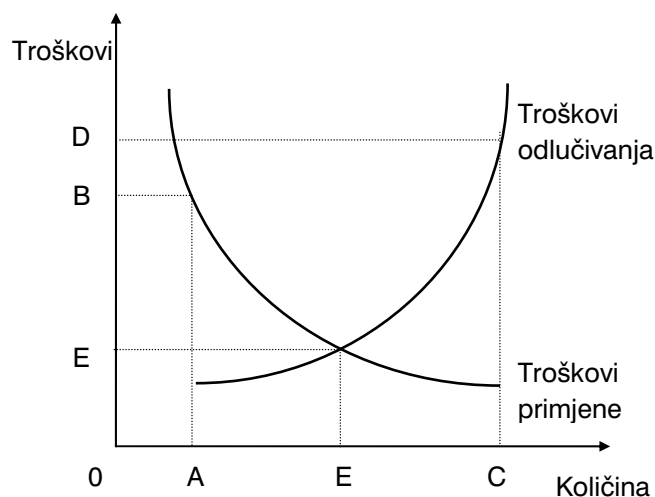
Iz prethodne rasprave jasno je da znanstvenici poistovjećuju područje krivulje s niskim troškom odlučivanja s utvrđivanjem politike na lokalnim i državnim razinama vlasti. Oni poistovjećuju područje visokih troškova s odlučivanjem na razini savezne vlade. Institucijski mehanizmi točno određuju koja razina vlasti ima ovlast odlučivanja, s obzirom na to da dato političko pitanje potom određuje razinu takvih troškova. Prema uobičajenom obrascu suvremenog federalizma, najveća ovlast u odlučivanju u rukama je nacionalne vlade. U takvim okolnostima točku C moglo bi se opisati kao mjesto odlučivanja. Nacrtna krivulja odražava razmjerno visoke troškove odlučivanja, poput onih koji odgovaraju O D.

Odluke na razini države i provedba na saveznoj razini

Ako suvremeni federalizam povlači za sobom dvije vrste troškova, provedbene troškove i troškove odlučivanja, možemo li zamisliti da oni istodobno budu svedeni na najmanju moguću mjeru? S ovako nacrtnim krivuljama sjecište je u točki najmanjih troškova (Buchanan i Tullock, 1962.). U Prikazu 8-3 vladine ovlasti u sjecištu predstavljale bi neku kombinaciju razina koja odgovara točki E. Ukupna razina troškova za obje vrste bila bi dva puta O E. Ovaj prikaz razine troškova pri uobičajenoj praksi jest O B plus O D. Usporedba s idealnim stanjem pokazuje da suvremeni federalizam donosi mnoge veće ukupne troškove od onoga što bismo smatrali idealnim.

Razlog je za neočekivano visoke troškove u uobičajenoj strukturi međuvladinih odnosa u tome što se ne iskorištavaju korisna djelovanja dostupna svakoj razini vlasti. Kad su najveće ovlasti u odlučivanju u rukama savezne vlade, gubi se učinkovitost lokalnih i državnih vlasti koja je proizašla iz njihovih odgovora na regionalne uvjete. Kad su najveće provedbene ovlasti u rukama lokalnih i državnih vlasti, gubi se učinkovitost saveznih agencija što je proizašla iz većeg iskustva koje one mogu primijeniti. Nekom bi se moglo učiniti kako je suvremeni federalizam, koji se u posljednjih nekoliko desetljeća primjenjuje u Sjedinjenim Američkim Državama, ispod optimalne razine.

Prikaz 8-3: Prikaz sjecišta funkcija troškova odlučivanja i provedbenih troškova



Za razliku od toga, kad se savezna zemljišta daju u zakup radi proizvodnje nafte i plina, agencija koja upravlja tim zemljištima usvaja propis koji je donijela državna vlast u tom području. McDonald točno navodi što ti propisi obuhvaćaju.

Ograničavanje konkurencije propisom pristup je koji su države uglavnom prihvatile kad je riječ o zemljištu pod njihovom jurisdikcijom; i savezna je vlada preuzela sličan pristup glede zemljišta, uglavnom oponašajući propise država u kojima se ta zemljišta nalaze ili njima susjednih država. Prema tim propisima, ograničava se gustoća bušotine, a veličina proizvodnje po svakom rezervoaru ograničava se na MER ili na udio koji taj rezervoar ima u potražnji u cijeloj saveznoj državi, a prema temeljnom rasporedu po kojem se dozvole za bušotine povezuju s dubinom i površinom. Zatim se bušotinama dodjeljuju dozvole za rezervoare po nekom pravednom načelu (McDonald, 1979.:61-62).

Kad savezna vlada oponaša propise odgovarajuće države, ona zapravo ulogu odlučivanja prenosi na vlasti saveznih država. Zbog toga možemo očekivati da će se politika razlikovati od države do države, ovisno o tome što više zanima stranke u tim državama. Primjerice, države se razlikuju u stupnju u kojem dopuštaju dobrovoljnu unifikaciju. Zakonodavstvo u Teksasu ograničuje pogodnosti unifikacije, dok u državi New Mexico daje široke ovlasti agenciji koja to regulira (McDonald, 1971.:211). Među državama u kojima je unifikacija obavezna, traže se različite većine među *royalty interests*. U državi New York potrebno je imati većinu od 60%,

dok je u državi Colorado taj postotak veći - 80% (Ibid.:219). Odgovaraju li te razlike različitom načinu gledanja onih na koje se ti propisi odnose, postići će se politička učinkovitost što proizlazi iz odlučivanja.

Onoliko koliko praksa davanja u zakup saveznih zemljišta dovodi do većeg zadovoljavanja politike, toliko se odlučivanje primiče bliže sjecištu. To znači da se praksa davanja zemlje u zakup kreće u optimalnijem smjeru negoli uobičajena praksa u suvremenom federalizmu.

Početak sedamdesetih godina ovog stoljeća u Teksasu se dogodio zanimljiv prirodni eksperiment koji govori u prilog navedenom zaključku. Zbog neobične povijesti zakonodavstva u Teksasu, u toj je državi malo saveznog zemljišta. Teksas se, naime, pridružio saveznom državama nakon što je bio suverena republika, a ne teritorij. Jedno od nekoliko mjesta u državi Teksas, gdje se nafta i plin iskorištavaju na zemljištu pod saveznom jurisdikcijom, u Meksičkom je zaljevu, u moru. Iako *offshore* rudarske aktivnosti obično potpadaju pod regulatorne ovlasti američkog Ministarstva unutarnjih poslova, do godine 1971. za proizvodnju u teksaškom moru primjenjivala se državna politika.

Prema ograničenjima teksaške proizvodne politike (državne dozvole), dobiti od naftnih i plinskih resursa prilično su ravnomjerno raspoređene (vidi Prindle, 1981.). Lokalna politika proizašla je iz ciljeva političke pravičnosti pa čak i pod cijenu izbjegavanja maksimalne proizvodnje zbog tih ograničenja. Godine 1971. promijenio se politički fokus glede tih *offshore* saveznih ugovora o zajmu. Otad politiku ne određuju ni državne vlasti, nego to čini Ministarstvo unutarnjih poslova. Savezna proizvodna politika u tom području je sljedeća:

Bušotine plina: Ne postoji nikakvo ograničenje osim onoga koje nalaže kapacitet proizvodnih mogućnosti ili potražnja na tržištu. Eksploatatorima je dopušteno da proizvode onim tempom kojim mogu proizvoditi i prodavati plin.

Bušotine nafte: Maksimalna stopa proizvodnje (MPR) iznosi 110 posto od ispitane mogućnosti proizvodnje. Eksploatator može ponovno ispitati bušotinu na veću stopu proizvodnje, kako bi pokazao da postoje veće mogućnosti i dobiti novu maksimalnu stopu proizvodnje, koja će biti 110 posto od novoutvrđene više stope.

Od 1971. godine jedina ograničenja proizvodnih stopa bila su ona uvjetovana mehaničkim kapacitetom bušotina i uređajima za površinsku proizvodnju te potrošačkom potražnjom (ovo se temelji na telefonskim razgovorima s osobljem Minerals and Management Servicea i američkog Ministarstva unutarnjih poslova).

Čini se da je pod utjecajem savezne politike cilj promijenjen i da se sada nastoji što više smanjiti ograničenja. Lokalnoj teksaškoj politici cilj je bio ograničiti svu proizvodnju onoliko koliko je potrebno, kako bi se pravilno rasporedili dobiti. Objašnjenje za ovu razliku u politici leži u činje-

nici da su proizvodnja nafte i plina u istom polju u funkcionalnom odnosu. U geološkim naslagama plin je obično povezan s naftom. Plin se diže iznad nafte, a oboje može vršiti pritisak. Zbog te pojave, uz politiku koja ne ograničava, što se više izvadi jednog resursa, manje će se moći izvaditi drugog. Te zamisli dovode do statističkog modela koji bi mogao tumačiti podatke dobivene u “eksperimentu” koji se dogodio u Teksasu. Kad bi proizvodnja bila neograničena, kao što je to bila dok se primjenjivala savezna politika, za očekivati bi bilo da proizvodnja plina poraste, a da se proizvodnja nafte smanji. S druge strane, politika usmjerena na povećanje maksimalne dolarske zarade, u državi Teksas mogla bi ograničiti proizvodnju tako da dovede do ukupno najveće dobiti za neovisne proizvođače u toj saveznoj državi (Prindle, 1981.). U tim bi se uvjetima moglo očekivati da proizvodnja nafte i plina teku paralelno. Drugim riječima, državna politika kojoj je cilj maksimalno povećati prihod a ne proizvodnju, mogla bi ograničiti proizvodnju, kako bi postigla drukčiji funkcionalni odnos između proizvodnje plina i nafte.

Model koji je proizvod takvih zamisli upućuje nas na zaključak kako bi se primjenom tekstaške politike stvorio snažan pozitivan odnos između proizvodnje nafte i plina, a da bi primjenom savezne politike taj odnos bio manje pozitivan ili čak negativan. Te zamisli dovode do jednadžbe u kojoj je proizvodnja nafte izražena kao funkcija proizvodnje plina i u kojoj varijable predstavljaju uvjete pod kojima regulativu određuju, s jedne strane, državni izvori, a s druge, savezni. Y predstavlja proizvodnju nafte (u barelima po danu), X proizvodnju plina (u milijunima kubičnih stopa po danu) za dato polje, a D razdoblje prije i poslije 1971.

Ova jednadžba opisuje taj odnos:

$$Y = a + b_1X + b_2DX + e_y$$

gdje su a i b_1 koeficijenti regresije, e_y je granica pogreške, $D + 0$ razdoblje prije 1971., a 1 poslije 1971. godine.

Tablica 8-1 donosi rezultate procjena regresije što se temelje na gornjoj jednadžbi. Iz tablice se vidi da je koeficijent regresije za DX mnogo manji od onoga za X . Obje su procjene značajno različite od nule. Na temelju ovih podataka može se zaključiti da je postojala značajna razlika u načinu na koji su državna i savezna politika utjecale na odnos između proizvodnje nafte i plina. Pozitivan ukupni odnos predviđen za X vidljivo je pao kad se politička ovlast preselila na saveznu vladu po predviđanjima za DX . Taj pad pokazuje da odluke o dodjeli sredstava nakon 1971. nisu bile u skladu s prijašnjom politikom koja je naglašavala uravnoteženu proizvodnju.

Tablica 8-1: Proizvodnja nafte kao funkcija proizvodnje plina

Faktor	Koeficijent	Standardna pogreška	Vrijednost T
X	.281	.003	8.838*
DX	- .126	.004	- 2.901
a	88.753	235.737	.337
R ²	.860		

* Značajno pri vrijednostima od .05 na niže.

Obrazac davanja u zakup saveznih zemljišta radi proizvodnje nafte i plina oslikava kombinaciju izrade politike na razini savezne države i provedbe na saveznoj razini, koja je u suprotnosti s većinom primjera odnosa između savezne i državne vlasti. Slučaj u kojem se odstupilo od toga uobičajenog obrasca u Teksasu sedamdesetih godina omogućio je da dođe do “prirodnog eksperimenta”. Iskustvo s *offshore* zakupom u Teksasu pokazalo je značajno odstupanje od prakse da se u proizvodnu politiku uključe važni lokalni momenti nakon što je došlo do pomaka prema izradi politike na saveznoj razini. Uravnoteženost proizvodnje nafte i plina više nije bila tako važna kao što je bila nekad, u vrijeme kad se o tome odlučivalo na državnoj razini.

Na neki način, uobičajena praksa u proizvodnji nafte i plina na zemljištu što ga u zakup daje savezna vlada predstavljala je inovaciju u federalizmu, kojoj politolozi i drugi teoretičari još nisu poklonili dovoljno pozornosti. Ovaj slučaj pokazuje da se bitne vrijednosti neke politike mogu ostvariti kombinacijom odlučivanja na saveznoj i državnoj razini. To upućuje na zaključak da bi se takva praksa mogla prenijeti i na druga područja politike. Kad bi se odnosi između saveznih i državnih vlasti uzeli kao model za druga područja politike, to bi zahtijevalo da se ovlasti odlučivanja prenesu na državne i lokalne vlasti u područjima kao što su socijalna skrb i urbanizacija, a ujedno bi se potaknula pitanja o ostalim postupcima kod zakupljivanja saveznog zemljišta. Ta se pitanja odnose na prirodnu upravnih jedinica koje provode politiku, različita iskustva koje one imaju u provođenju politike te usporedne rezultate u svim varijablama. Gledano iz perspektive modela, moguće je predložiti poboljšanja u postojećoj praksi kroz mehanizme koji bi je mogli još više približiti optimumu.

Zaključci

U usporedbi s redovnom praksom u davanju u zakup saveznog zemljišta radi proizvodnje nafte i plina, uobičajeni međuvladini odnosi u Sjedinjenim Američkim Državama dovode do neučinkovitosti. U uobičajenim postupcima

ne koriste se učinkovita rješenja državnih vlasti, niti se koristi učinkovitost provedbe na razini savezne vlade. S druge strane, čini se da se u praksi zakupljivanja zemljišta na kojem se proizvodi nafta i plin u najvećoj mogućoj mjeri iskorištavaju dostupna učinkovita rješenja u oba područja. Ispitujući odstupanja od uobičajenih aranžmana za zakup zemljišta, predložen je primjer Teksasa nakon 1971. S obzirom na rezultate do kojih se došlo važno je nastaviti s proučavanjem konkretnih postupaka u saveznom upravljanju zemljištem na kojem se proizvodi energija, kako bi se moglo ocijeniti mogu li se koristiti dodatna poboljšanja. Takvo bi istraživanje bilo važno i kao model za odnose između savezne i državne vlasti u drugim područjima politike.

Literatura

Allison, Graham T., *Essence of Decision*, Boston: Little, Brown and Company, 1971.

Buchanan, James M. - Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1962.

DeHaven-Smith, Lance - John R. Wodraska, "Consensus-Building for Integrated Resources Planning," *Public Administration Review*, 1996.

Gulick, Luther, "Notes on the Theory of Administration," u Luther Gulick - L. Urwich, (ur.), *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration, 1937.

McDonald, Stephen L., *The Leasing of Federal Lands for Fossil Fuels Production*, Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press, 1979.

McDonald, Stephen L., *Petroleum Conservation in the United States*, Baltimore, Md.: The John Hopkins University Press, 1971.

Niskamen, William A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Atherton, 1971.

Office of Technology, *Management of Fuel and Nonfuel Minerals in Federal Land*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1979.

Ostrom, Vincent, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University, Ala.: The University of Alabama Press, 1973.

Prindle, David, *Petroleum Politics and the Texas Railroad Commission*, Austin: The University of Texas Press, 1981.

Charles F. Cnudde

*AMERICA-STYLE SOCIAL SCIENCE
AND THE USE OF MODELS IN PUBLIC
ADMINISTRATION*

Summary

The author deals with the possibility of the application of the formalized models in the study of the public administration issue in the federally structured American administration. The theory of American federalism has taught us that the expenses of the implementation of political decisions are inversely proportionate to the administrative level of their application: the expenses are bigger if the implementation is done at lower administrative levels, i.e. state or local instead of federal authorities. On the other hand, that theory claims that the decision-making expenses are proportionate to the level of decision-making: the lower the decision-making level, the smaller the expenses.

The American experience in the arena of the policy of oil and gas exploitation confirms the model's rationale, and is applicable to other fields: the optimal effect and the minimal expenses have been achieved in the situation in which political regulations are decided upon at the state level, while their implementation lies within the domain of federal government.