

JANEZ ŠMIDOVNIK\*

UDK 35.076.12 SIS

# Problemi upravljanja na področju družbenih dejavnosti

I

Z deetatziracijo družbenih dejavnosti, to je z njihovo izločitvijo iz državne uprave in z njihovo osamosvojitvijo v posebnih OZD, ki imajo isti status kot gospodarske OZD, ter s poznejšo ustanovitvijo samoupravnih interesnih skupnosti (SIS) je nastala na teh področjih velika gostota upravljalških organizacij, s tem pa tudi velika prepletenost upravljalških ravni ter močno povečan obseg upravljalškega in administrativnega delovanja. To je točno nasprotje od tega, kar je bilo napovedano v zvezi z deetatziracijo državne uprave in še posebej v zvezi z ustanavljanjem samoupravnih interesnih skupnosti. Deetatziracija je imela za cilj debirokratizacijo dotedanjega sistema ter uvedbo neposrednega – ali vsaj bolj neposrednega – samoupravnega reševanja družbene problematike na teh področjih.<sup>1</sup> S tem naj bi se odpravilo ali v maksimalni možni meri omejilo dotedanje upravljanje teh dejavnosti preko države; upravljalške linije naj bi se torej skrajšale, poenostavile, ustrezni strokovni posredniški upravni aparat naj bi se zmanjšal; s tem pa bi se zmanjšali tudi stroški za te dejavnosti; družbena skupnost bi se razbremenila dela stroškov, ki odpade v teh dejavnostih na upravljanje in administracijo.

Taka pričakovanja so se zlasti poudarjala v drugi fazi deetatziracije, ko naj bi šlo za dokončno izločitev države iz teh področij s pomočjo SIS. SIS naj bi bile po idejnih zamislih političnih avtorjev zgolj »srečanja«, na katerih bi se izvajalci in uporabniki dogovarjali o programih za posamezne dejavnosti, o njihovem razvoju in o njihovem financiranju. Tako bi neposredni interesi izločili državo in njeno »birokracijo« kot posredovalca in odločujočega dejavnika na teh področjih. Država bi si na teh področjih pridržala le še pravico, da arbitrira takrat, kadar se sporazum med interesi ne bi dosegel, sklep pa je zaradi splošnih družbenih interesov treba sprejeti.<sup>2</sup> SIS naj bi bile zato izrazite antibirokratske institucije; bile bi zgolj mesto dogovarjanja, ne pa samostojne organizacije, ki bi na birokratski in hierarhični način avtoritativno razsojale in odločale o delovanju in razvoju družbenih dejavnosti.<sup>3</sup>

Taka pričakovanja se niso uresničila; niso se uresničila pričakovanja, da bodo

\* Dr. Janez Šmidovnik, Republiški komite za zakonodajo; elaborat je bil napisan v okviru raziskave »Prestrukturiranje družbenih dejavnosti«, ki ga izvaja Inštitut za sociologijo in filozofijo Univerze v Ljubljani – op. ur.

<sup>1</sup> Glej E. Kardelj: Problemi naše socialistične graditve, po Teoriji in praksi št. 7–9/1979, str. 972 in naslednje.

<sup>2</sup> Glej E. Kardelj: Svobodno združeno delo, Brionske diskusije, po Teoriji in praksi št. 7–9/1979, str. 1165.

<sup>3</sup> Na tako njihovo naravo kažejo tudi ustavne formulacije o SIS-ih v republiški ustavi SR Slovenije; Glej 53. in naslednje člene te ustave iz leta 1974.

SIS lahko izločile državo in njeno »birokracijo« na teh področjih, niti pričakovanja da se bodo SIS formirale kot institucije nebirokratskega tipa in omogočile neposredno samoupravno reševanje problemov. Do uresničitve napovedanih pričakovanj ni prišlo zaradi delovanja sistemskih zakonitosti, ki jih kreatorji sistema niso poznali, na ugovore drugače mislečih pa se niso ozirali. SIS niso mogle ostati zgolj »srečanja«, če naj bi nadomestile dotedanjo vlogo države; kajti naloge, ki so jih imeli dotlej državni organi, se niso mogle reducirati na obseg, ki bi se dal reševati mimogrede, na »srečanjih« izvajalcev in uporabnikov. SIS so morale dejansko prevzeti obširne strokovne naloge: razvojno-planske, programske, finančne, splošno-upravne, kadrovske itd. SIS so postale centrale obsežnega samoupravno sporazumskega delovanja v postopkih, ki se vežejo na svobodno menjavo dela (SMD). Takih nalog ni mogoče opravljati mimogrede in tudi ne amatersko zgolj na skupščinah, pač pa le organizirano in profesionalno z dovolj obsežnim strokovnim aparatom, ki so si ga morale ustvariti vse SIS. To pa pomeni, da so se morale – vse po vrsti – organizirati kot organizacije birokratskega tipa (v Webrovem smislu), z vsemi sistemskimi nivoji (ravnmi) takih organizacij, in sicer:

1. s skupščino kot najvišjim (političnim) nivojem SIS, sestavljeno iz delegatov uporabnikov in izvajalcev;
2. z izvršilnim odborom kot izvršilnim organom, ki izvaja politiko skupščine SIS ter
3. s strokovnimi službami kot tehničnim aparatom, ki izvaja strokovne naloge SIS in pripravlja strokovna gradiva za skupščino in izvršilni odbor. To so načeloma isti organizacijski in upravljalški nivoji, kakor jih ima država oziroma njene družbenopolitične skupnosti (DPS).

Po drugi strani pa DPS niso omejele svoje organizacije zaradi nastanka SIS. Kajti, kakorkoli že naj bi bila deetatzacija, ki je rodila SIS-e, radikalna, ni mogla izločiti države in njenih organov. Ob tej deetatzaciji je prihajalo celo do nekakšnega upravljskega paradoksa: čim več samoupravnih organizmov je nastajalo na ustreznih področjih, tem več dela je ostajalo za državne organe; ne le zaradi problemov usklajevanja, ki nastopajo sami po sebi spričo obstoja večjega števila subjektov; nastanek novih samoupravnih subjektov je zahteval docela novo zakonodajo, s katero je moralo biti urejeno njihovo delovanje. Področje družbenih dejavnosti, ki vključuje področje ustreznih SIS, je postalo v razdobju po ustavi iz leta 1974 najplodnejše področje republiške zakonodaje. Treba je bilo urediti številna organizacijska, funkcionalna, finančna in druga vprašanja, ki dotlej niso bila aktualna, ker jih je pač urejala država po načelih, ki veljajo za njeno lastno poslovanje. Na teh področjih se – po deetatzaciji – ni bilo mogoče nasloniti na družbeno samoregulacijo, ki deluje – vsaj načelno – tudi pri nas na področju gospodarstva. Javni interes, ki se mora uresničevati na področju družbenih dejavnosti, je bilo treba zavarovati z obširno zakonodajo, pa tudi z obširno dejavnostjo državnih organov v tekoči politiki. Teh dejavnosti pa ni bilo mogoče enostavno prepustiti novo nastalim samoupravnim organizacijam – SIS-om in OZD-jem, ker bi to nujno vodilo v njihovo komercializacijo in privatizacijo; to pa bi bilo v popolnem nasprotju z naravo in smislom teh dejavnosti ter s cilji sodobne družbe, še posebej pa z uveljavljanjem javnih pravic oziroma javnih dobrin, ki so občanom izrecno priznane z ustavo in zakoni (npr. na področju zdravstva, socialnega varstva, izobraževanja, itd). To seveda pomeni, da je delovala samouprava na teh področjih slej ko prej v zelo skrčenih okvirih; ne zaradi nezaupanja države v samoupravo, pač pa zaradi narave dejavnosti, ki se v drugih ureditvah reflekti-

ra v instituciji javne službe, v jugoslovanski ureditvi pa v specifični samoupravni ureditvi, ki je slej ko prej v najtesnejši zvezi z državo.

To pomeni, da je z nastankom SIS dejavnost države celo narastla; ne sicer na tehnično operativni ravni neposrednega izvajanja, pač pa na zakonodajno-politični ter na izvršilni in upravnih ravni, zlasti na republiškem nivoju. Zakonodajna dejavnost ni bila opravljena enkrat za vselej, pač pa se je v vsem obdobju po ustavi iz leta 1974 do današnjega dneva neprestano spreminjala in dopolnjevala. V vsem tem času so se v republiški skupščini reševala tudi stalno pereča vprašanja financiranja – ne glede na obstoječi mehanizem SMD – in seveda s tem zvezana vprašanja planskega razvoja teh dejavnosti, ki je eminentno politično vprašanje najširšega družbenega pomena. Država se teh dejavnosti enostavno ni mogla otresti, čeprav je bilo občasno čutiti tendence, da bi se jih rada otresla, in jih v celoti prepustila samoupravi; čim bolj se jih je otresala, tem več dela je imela z njimi.

Tako je utemeljeno, da je država obdržala celotno svojo organizacijo z vsemi ustreznimi upravnimi resorji – ne glede na novi vzporedno z njo postavljeni mehanizem SIS-ov na področju družbenih dejavnosti. Imamo torej dva vzporedno postavljena upravljalška sistema: državnega in SIS-ovskega, ki oba opravljata – med seboj ne povsem jasno razmejene – upravljalške naloge na istih družbenih področjih.

S tem pa še niso prikazane vse upravljalške posledice deetatizacije na področju družbenih dejavnosti. Do velikega porasta upravljalške sfere je prišlo po deetatizaciji tudi v samih OZD, v katerih se neposredno izvajajo družbene dejavnosti (šole, bolnice, socialni zavodi, itd.). Dokler so bile to državne institucije, praktično niso imele skoraj nobene administracije; kolikor pa jo je bilo, jo je tako rekoč mimogrede opravil ravnatelj, ki je bil istočasno praviloma tudi zaposlen v temeljni dejavnosti (pedagoški, zdravstveni, kulturni, itd.); računovodske in ostale upravne zadeve pa so opravili v pristojnem državnem oziroma občinskem organu, kamor je spadala institucija. Te institucije niso imele pravne osebnosti in niso samostojno nastopale v pravnem prometu; bile so zgolj operativne baze za izvajanje funkcije, kar pa ni zahtevalo praktično nobenega upravljanja. Z njihovo deetatizacijo, z njihovo finančno osamosvojitvijo in z uvedbo samoupravljanja pa je nastopila tudi za te institucije era samoupravljanja in administriranja. V vsaki deetatizirani OZD je bilo treba zaposliti določeno število upravnih, računovodskih in administrativnih delavcev, ki so marsikje dosegli število zaposlenih v temeljni dejavnosti. Vse te organizacije so bile soočene z obširno novo sfero nalog – z upravljalškim fenomenom, ki ga doslej niso poznale. Z njim so bili soočeni tudi vsi zaposleni v temeljnih dejavnostih (prosvetni delavci, zdravstveno osebje, umetniško osebje, itd.); kajti tudi ti so bili pritegnjeni k upravljanju kot člani delavskih svetov ali kot člani drugih organov samoupravljanja; bili so soočeni z delom, ki jim je tuje, ki jih odmika od njihove profesionalne dejavnosti, in v katerem v glavnem ne vidijo niti smisla niti uspeha; kajti v naravi njihove profesionalne dejavnosti je involvirano kot pogoj za uspešno delo prepričanje, da so problemi upravljanja in financiranja za njih rešeni, da so vsa njihova prizadevanja lahko osredotočena na profesionalno dejavnost.

Kaj je povzročilo ta silen porast upravljanja v deetatiziranih organizacijah? Za to sta dva razloga, ki pa se pri nas povezujeta. Prvi je osamosvojitve teh organizacij od države in nastanek novih pravnih in poslovnih subjektov. Prejšnja zgolj tehnična jedra, ki so bila z določeno popkovnico vezana na državo, so postala samostojne organizacije; s tem pa je bil iniciran proces njihovega formiranja v kompletne organizacije z vsemi ustreznimi upravljalškimi in organizacijskimi nivoji: s politič-

nim nivojem, ki ga predstavlja skupščina oziroma delavski svet samostojne organizacije; z izvršilnim nivojem, ki ga predstavlja individualni ali kolektivni poslovodni organ; z upravnim nivojem, ki ga predstavljajo strokovne službe; s tehničnim nivojem, ki ga predstavlja sama temeljna dejavnost s svojimi strokovnimi kadri in s tehničnimi napravami za izvajanje dejavnosti. Vsak nastanek nove organizacije neobhodno potegne za seboj proces systemskega formiranja te organizacije v kompletni systemski strukturi, in sicer ne glede na eventuelne drugačne predstave ustanoviteljev. Osamosvojitve nekdanjih funkcionalnih enot od države, je pomenila nastanek novih organizacij, s čimer je bila prekinjena njihova organizacijska povezanost z državo – podobno kot je z rojstvom otroka prekinjena popkovina, ki ga povezuje z materjo; kot mora novorojeni biološki organizem razviti in usposobiti lastne organe, ki ga usposabljaajo za življenje, mora tudi osamosvojena organizacija razviti lastne organe, s pomočjo katerih ji bo omogočeno samostojno poslovanje.

To pa še ni zadosten razlog, ki lahko pojasni tolikšen porast upravljanja in administriranja v jugoslovanski praksi na področju družbenih dejavnosti po deetizaciji teh dejavnosti. Drugi razlog, ki pa se veže z deetizacijo, je uvedba samoupravljanja v novih organizacijah. To samoupravljanje je bilo organizirano po zgledu tistega v gospodarskih organizacijah, in sicer na podlagi predpostavke, da je samoupravljanje na vseh področjih – gospodarskih in negospodarskih – enako po svoji vsebini in obsegu, in da se zato odvija v enakih postopkih in enakih oblikah. Ker je po splošni opredelitvi bistvo samoupravnosti organizacije v tem, da organizacija sama določa svoje cilje oziroma svojo politiko in da tudi sama določa način izvrševanja teh ciljev (funkcionalni element samoupravnosti), mora imeti taka organizacija razvite vse upravljalске nivoje: to je organ za določanje ciljev oziroma politike, ki je v OZD delavski svet; izvršilni organ, ki je direktor; strokovno upravo, ki jo predstavljajo strokovne službe. To so isti organi in načelno ista organizacija, kot jo imajo gospodarske organizacije (podjetja) s tem, da nastopajo v delavskih svetih OZD v družbenih dejavnostih še predstavniki družbene skupnosti, kar pa za strukturo organizacije in upravljanja lahko zanemarimo. Samo logična posledica takega pojmovanja identičnosti samoupravljanja v družbenih dejavnostih s tistim v gospodarstvu je tudi uvedba istega finančno-ekonomskega instrumentarija in iste delovno-pravne ureditve za poslovanje obeh vrst organizacij, kar pa samo po sebi kot povratni učinek povzroča istovrstno obravnavanje gradiv in sprejemanje istih samoupravnih aktov v organih samoupravljanja obeh vrst organizacij.

V resnici je samoupravljanje v organizacijah na področju družbenih dejavnosti brez temeljne vsebine, ki je aktualna v organizacijah na področju gospodarstva. Organizacije na področju družbenih dejavnosti ne morejo samostojno določati ciljev oziroma nalog, ki jih opravljajo, ker so jim naloge bodisi predpisane (npr. šola), ali so opredeljene z naravo ustrezne dejavnosti (npr. socialni zavodi, kulturno-prosvetni zavodi, itd.) ali dogovorjene v širšem interesnem krogu uporabnikov; v vsakem primeru so torej določene v interesnem krogu, ki je širši od delovnega kolektiva, ki je zaposlen v teh organizacijah. To je ravno odraz »družbenosti« družbenih dejavnosti oziroma odraz javnega interesa, ki ga uresničujejo s svojim delovanjem. Stvar strokovnega kolektiva teh organizacij je izvajanje dejavnosti v strokovnem smislu na čimboljši možni način, ne pa politika; politika je stvar družbe, ki odloča, kaj in koliko hoče imeti na teh področjih, kar je zvezano zlasti tudi s tem, koliko družba lahko financira iz javnih sredstev za te dejavnosti. To je popolnoma druga situacija kot v gospodarstvu, kjer ni in ne more biti omejitev za

posamezne gospodarske subjekte, razen tiste, ki je v njihovi lastni sposobnosti oziroma nesposobnosti.

Teh razlik med družbenimi dejavnostmi in gospodarstvom naša ureditev samoupravljanja ne upošteva; zato jih izenačuje. Vendar razlike prihajajo na dan – tudi na področju upravljanja oziroma samoupravljanja. Odločanje na sejah samoupravnih organov v teh organizacijah je brez prave vsebine; pri sprejemanju sklepov oziroma samoupravnih aktov je čutiti nasilje nad naravo stvari (npr. planski in finančni akti, akti o delovnih razmerjih itd.). Že zdavnaj ni več mogoče povsem resno izvajati tega samoupravljanja, ker v njem prevladuje ritualni formalizem, ni pa vsebine.

Toda ta (samoupravni) formalizem povzroča veliko dela in zahteva zaposlitev dodatnega upravnega kadra. Kar je nekdanj lahko opravilo nekaj strokovnih referentov v centru dežele (npr. vsa računovodska opravila za vse srednje in višje državne šole), je danes potrebnih na stotine delavcev, ki so zaposleni v OZD-ih na teh področjih.

Tako vidimo, da je neznanski porast upravljskega delovanja v OZD na področju družbenih dejavnosti posledica pretiravanja v zvezi s prizadevanji za samoupravno »transformacijo«<sup>4</sup> jugoslovanske družbe. Tem organizacijam je bil priznan napačen samoupravni status glede na naravo teh dejavnosti; zato je bil zanje uveljavljen neadekvaten samoupravni mehanizem, v katerem je moralo biti pomanjkanje vsebine nadomeščeno z birokratsko formo; zato je upravljski pod-sistem v teh organizacijah prenapihnen v odnosu na temeljne dejavnosti; to pa ima v končni posledici obratne učinke od tistih, ki so involvirane v ideji samoupravljanja: namesto, da bi samoupravni sistem povečal avtonomijo temeljnih dejavnosti in pospešil njihov razvoj, je te dejavnosti podredil upravljskemu pod-sistemu, v katerem pa vladata birokracija in administriranje.

Tako imamo na področju družbenih dejavnosti pred seboj – kakor je razvidno iz naslednjega shematičnega prikaza na shemi I in na shemi II – tri vzporedno stoječe upravljske sisteme, namesto enega samega, kot smo ga imeli pred deetatizacijo, in kakor je to drugod po svetu.

Iz sheme I so razvidne upravljske ravni države (DPS) pred deetatizacijo; država (DPS) ima tri upravljske ravni, politično, ki jo zaseda skupščina DPS; izvršilno, ki jo zaseda izvršni svet (vlada); upravno, ki jo zaseda državna uprava; razen tega ima država v svoji strukturi še tehnično raven, ki jo lahko označimo s kibernetiskim izrazom efektor, kamor spadajo vse neposredne državne dejavnosti, to je storitvene dejavnosti tehničnega značaja (npr. dejavnosti materialne infrastrukture, komunalne dejavnosti) in družbene dejavnosti, ki jih vzdržuje in financira država; nekatere od teh dejavnosti imajo določeno organizacijsko avtonomijo (železnice, visoke šole, itd.), vendar večji del upravljskih in finančnih poslov zanje opravlja država sama. Iz sheme II so razvidne upravljske ravni treh vzporedno stoječih upravljskih sistemov, ki so nastali po deetatizaciji: državnega, SIS-ovskega in OZD-ovskega;<sup>4</sup> država je kljub deetatizaciji ohranila vse tri upravljske ravni, izgubila pa je tehnično raven – efektor; tehnične in druge storitvene dejavnosti so bile z deetatizacijo izločene iz državne strukture in so se osamosvojile v posebnih organizacijah (OZD), ki so dobile samoupravni status in s tem tudi – vsaka zase – kompletno strukturo s tremi upravljskimi ravni, ki so bile že opisane. Z ustanovitvijo SIS je bil vrinjen med državo (DPS) in te OZD še

<sup>4</sup> Na shemi so postavljeni drug ob drugega, vendar tako, da je državni sistem za eno stopnjo nad SIS-ovskim, ta pa za eno stopnjo nad OZD-ovskim, kar naj bi naznačevalo povezanost in določen hierarhični odnos med njimi.

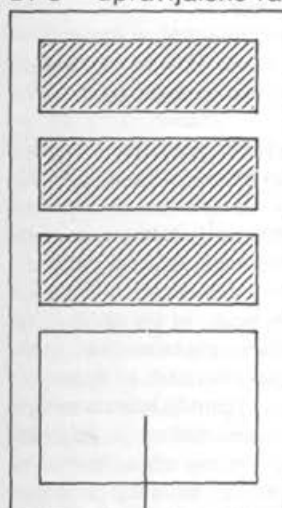
# HEMA I – stanje pred deetatzicijo

## DPS – upravljalske ravni

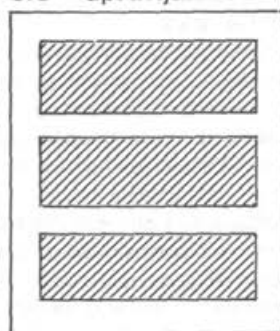


## Schema II – obstoječe stanje

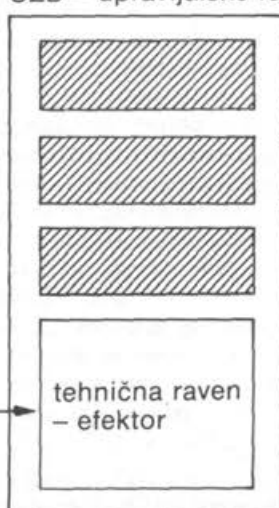
### DPS – upravljalske ravni



### SIS – upravljalske ravni



### OZD – upravljalske ravni





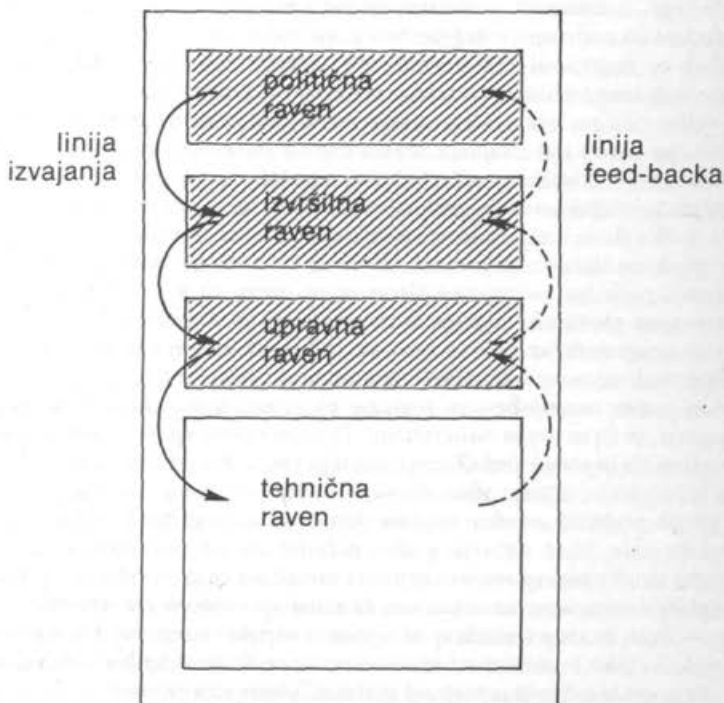
SIS-ovski organizem, ki ga prav tako sestavljajo tri upravljalске ravni, je pa brez efektorja; kajti SIS ničesar ne »delajo«, pač pa samo upravljajo, efektor pa se nahaja v ustreznih OZD, ki neposredno izvajajo temeljne dejavnosti.

Iz primerjave obeh shem je razvidno, kako se je po tej reorganizaciji povečala upravljalška sfera na področju družbenih dejavnosti (prav tako pa tudi na področjih materialne infrastrukture, o katerih pa tu ne govorimo); namesto normalnih treh upravljalških ravni (države) smo dobili še dodatno šest upravljalških ravni, in sicer tri SIS-ovske in tri OZD-ovske; to pomeni porast upravljalških ravni za 300%. Iz tega sicer ni mogoče sklepati – vsaj ne natančno, da se je v tej operaciji v enakem razmerju zvišal tudi upravni in funkcionalni kader na področju družbenih dejavnosti in s tem tudi stroški za obnavljanje teh dejavnosti. To bi bilo sicer mogoče preveriti in izračunati s podrobnejšo raziskavo. Vendar pa so brez podrobnejšega raziskovanja vzroki za ogromno povečanje upravljalške sfere na teh področjih, ki ga na splošno ugotavlja vsa naša javnost, s tem prikazom pojasnjeni in utemeljeni.

## II

Posledice prikazane organizacijsko upravne strukture se seveda odražajo tudi funkcionalno – v upravljalških postopkih, ki tečejo znotraj prikazanih struktur. Tok upravljanja v organizacijskem sistemu prikazuje naslednja (funkcionalna) shema upravljanja.

SHEMA III – tok procesa upravljanja v DPS



Tok upravljanja pomeni povezano verigo odločanja, ki se začne z načelno politično opredelitvijo ciljev določene akcije (npr. odločitev o novi investiciji) v najvišjem organu organizacije in teče nato z linijo izvajanja preko vseh upravljal-skih ravni; z vsake ravni posebej pa teče tudi nazaj na prejšnjo raven z linijo feed-backa, ki zaključuje upravljalški krogotok; feed-back omogoča obvladljivost akcije, ker so z njim vsi organi, ki odločajo, sproti seznanjeni s potekom akcije, kar jim omogoča takojšnje intervencije, da se odpravijo napake ali zastoji v poteku akcije. S prve ravni steče akcija upravljanja na izvršilno raven, na kateri izvršilni oziroma poslovodni organ (izvršni svet v DPS, direktor v OZD) operacionalizira postavljene cilje v konkretno akcijo, ki jo nato vodi in usmerja ter je odgovoren za njeno izvršitev in uspeh; akcija teče nato preko upravne ravni, na kateri posamezne strokovne službe razčlenjujejo izvajanje v skladu s strokovnimi zahtevami nalog, ki jih obsega akcija; od tod prehaja akcija na tehnično raven, v konkretno izvršitev v tehničnem smislu, kjer gre že za neposredno proizvodnjo ali za neposredno opravljanje storitev v skladu z naravo organizacije.

Tok upravljanja mora biti neprekinjen v celotnem poteku izvajanja in feed-backa; linije izvajanja in feed-backa morajo biti čim krajše, da je mogoče čim prej ažurno odpravljati zastoje in napake v poteku akcije; organi oziroma funkcionarji, ki odločajo na posameznih ravneh organizacije, morajo biti med seboj v odnosih določene nadrejenosti oziroma podrejenosti, da se lahko med njimi uveljavlja ustrezna družbena moč, ki zagotavlja nemoten potek akcije.

Na področju družbenih dejavnosti imamo sedaj, kot smo videli, pred seboj tri vzporedno postavljene upravljalске sisteme (shema II), preko katerih tečejo akcije upravljanja; v vsakem od treh upravljalških sistemov poteka del akcije. Na teh področjih se tok izvajanja, ki je začel z določitvijo politike oziroma ciljev v skupščini DPS (npr. z zakonom, z družbenim planom, z resolucijo, itd.), preusmerja v samoupravno področje, v organe SIS in od tod v organe OZD, ki neposredno opravljajo te dejavnosti. To pomeni, da se linije izvajanja podaljšujejo preko upravljalških enot treh sistemov, prav tako pa tudi linije feed-backa, kar samo po sebi v veliki meri zavlačuje tok izvajanja; še bolj kot samo podaljševanje upravljalških linij, pa hromi tok izvajanja okoliščina, da gre za tri avtonomne sisteme, ki niso med seboj v izvajalskem-direktivnem odnosu, pač pa so si prirejeni. Zato so med njimi upravljalске linije prekinjene; zato je tako izvajanje nezanesljivo; če kolikor toliko funkcionira v smeri izvajanja, pa lahko rečemo, da v smeri feed-backa sploh ne deluje; to pomeni, da je to upravljanje brez feed-backa; tako upravljanje pa je upravljanje na slepo in ne omogoča korekcij v izvajanju niti informiranosti pristojnih organov o stanju stvari na »terenu«. Tako upravljanje ima vrsto neugodnih posledic za ves sistem. Ker pri takem upravljanju feed-back ne deluje, tudi ne more biti reakcij na feed-back, kar pomeni, da je sistem neobčutljiv in s tem nesposoben za reakcije na svoje okolje, da je nesposoben za prilagajanje, in da se nujno birokratizira. Državni organi sploh nimajo več pravega stika s terenom in nimajo informacije o stanju stvari. Na splošno kritiko razmer pa vendarle reagirajo, in sicer tako, da neprestano spreminjajo normativno ureditev posameznih področij; vendar tega ne delajo na podlagi feed-backa, pač pa na podlagi direktiv, ki se rojevajo v sferi politike; zato te spremembe niso nikdar aдекватne družbenim razmeram oziroma potrebam, pač pa izhajajo iz političnih vizij o prihodnosti, ki se anticipativno že sedaj uporabljajo kot izhodišča za novo ureditev. Tako ima nova ureditev že ugrajene napake, ker ne temelji na dejanskih razmerah. In tako je neustrezen mehanizem upravljanja sklenjen v začarani krog, ki se vrti v veliki odmaknjenosti od realnosti obstoječih razmer.



Pri taki ureditvi se seveda postavlja vprašanje *odgovornosti za stanje* na posameznih družbenih področjih. Odgovornost za stanje je v našem sistemu jasno postavljena v ustavi, in sicer tako, da je za stanje na vseh področjih družbenega življenja, v okviru pravic ustrezne DPS, odgovoren izvršni svet skupščine DPS (drugi odstavek 393. člena republiške ustave SR Slovenije), za stanje na posameznem upravnem področju pa pristojni upravni organ DPS (drugi odstavek 197. člena republiške ustave SR Slovenije). V vseh DPS, ki sestavljajo državo – od občine do federacije – velja torej načelo, da so državni organi – izvršilni in upravni – odgovorni pred ustrezno skupščino za stanje v državi. Kar se te ureditve tiče je treba posebej opozoriti, da niti SIS niti OZD, ki neposredno opravljajo družbene dejavnosti, niso pred javnostjo odgovorne za stanje na področju, ki ga pokrivajo s svojim delom, pač pa so tudi za njihovo delovanje odgovorni navedeni izvršilni in upravni organi države. To je s sistemskega vidika tudi logično, saj so SIS in OZD samoupravne (avtonomne) organizacije, ki za svoje delo lahko odgovarjajo le lastnemu članstvu, ne pa javnosti.

Odgovornost za stanje na vseh družbenih področjih ne more pomeniti nič drugega kot objektivno odgovornost za vse, kar se zgodi na področjih, ki spadajo v okvir pristojnosti posamezne družbenopolitične skupnosti (ne le v okvir pristojnosti izvršnega sveta oziroma posameznega upravnega organa!). To pomeni, da ustava v citiranih določbah predpisuje, da nosijo naši izvršilni in upravni organi, tako odgovornost, kot jo imajo drugod v svetu vlade in ministrstva, ki razpolagajo z velikimi pooblastili in tudi z velikimi sredstvi; to je s pooblastili in s sredstvi, s katerimi je mogoče ne le učinkovito reagirati na neugodne pojave na kateremkoli družbenem področju, pač pa tudi preventivno delovati tako, da do neugodnih pojavov sploh ne pride. Stvari imajo kratko malo »v svojih rokah«.

Videli pa smo, da naši državni organi – izvršilni in upravni – na področju družbenih dejavnosti (pa tudi na drugih področjih) stvari nimajo »v svojih rokah«; kolikor ima te dejavnosti sploh kdo »v rokah«, so to SIS in OZD, ki te dejavnosti opravljajo. Država ima dejansko v rokah le zakon, ki ga lahko spreminja, v njegovo izvajanje pa ne more posegati; kot smo videli, niti ni sproti informirana o njegovem izvajanju; pristojni upravni organ lahko s SIS le »sodeluje«, »spremlja stanje«, »se medsebojno obvešča« (glej 262. do 265. člen zakona o sistemu državne uprave, Uradni list SRS, št. 24/79), nič pa ne more konkretnega storiti na terenu, da bi se eventualno pomanjkljivosti odpravile ali stvari premaknile z mesta.

Ko govorimo o odgovornosti, je treba računati s sistemsko zakonitostjo o ekvivalenci odgovornosti in družbene moči; ta zakonitost pomeni, da mora obsegu odgovornosti posameznega organa ali funkcionarja ustrezati obseg njegove (družbene) moči; odgovarja lahko samo tisti, ki ima ustrezno količino družbene moči; kdor te moči nima, ne more biti odgovoren. Moč pa je v pooblastilih (upravnih, finančnih, personalnih, organizacijskih, itd.) organov, s katerimi lahko učinkovito uveljavijo svoje odločitve.

Naši izvršni sveti in naši upravni organi spričo prikazanega položaja, ki ga imajo v procesu upravljanja družbenih zadev, nimajo družbene moči, da bi bili lahko dejansko odgovorni za stanje razmer v državi oziroma družbi; ne morejo biti odgovorni, ker nimajo moči, da bi učinkovito posegali v dogajanja na ustreznih področjih. V resnici se njihova odgovornost v praksi ne ugotavlja in ne izvaja. Ne glede na dogajanja na »terenu« v zvezi, s katerimi je v vsakem času dovolj razlogov za javno (politično) odgovornost za nezadovoljivo stanje – tudi na področju posameznih družbenih dejavnosti (npr. v zdravstvu, šolstvu, kulturi, itd.), se odgovornost državnih organov v nobenem primeru ne postavlja. Državnih organov – izvr-

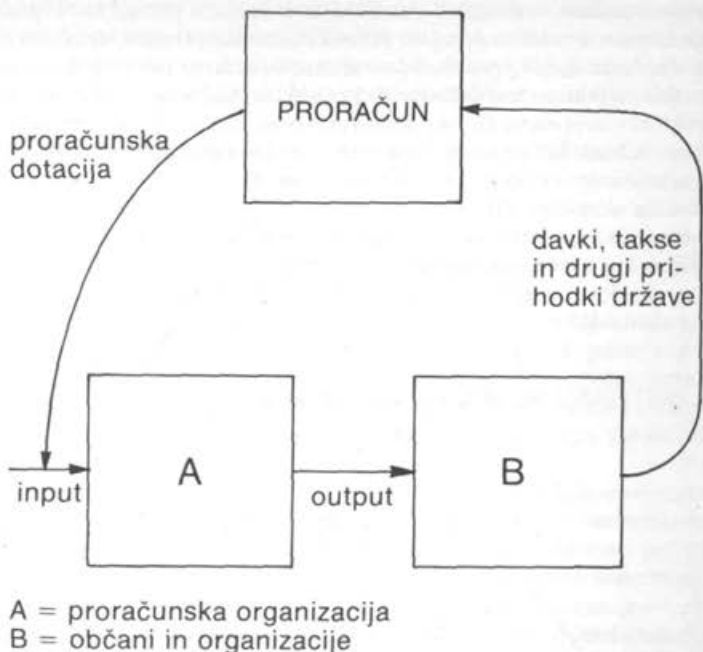
šilnih in upravnih – ni mogoče okriviti odgovornosti, ker je preveč očitno, da ne morejo odgovarjati, ker stvari nimajo »v rokah«; organov v SIS in OZD pa ni mogoče kriviti odgovornosti pred javnostjo, ker so – kot organi avtonomnih organizmov – lahko odgovorni le članom teh organizmov. Zato politične odgovornosti v taki ureditvi sploh ne more biti. Družba je s tem prikrajšana za izredno pomembni politični instrument, s katerim se lahko uveljavlja nadzor in vpliv javnosti na opravljanje javnih zadev in zagotavlja funkcioniranje države v vseh njenih funkcijah. Glede naše ureditve lahko postavimo naslednjo – paradoksalno – ugotovitev: z obstoječo realizacijo samoupravne urejenosti na področju družbenih dejavnosti (pa tudi nekaterih drugih dejavnosti) javnega pomena, ki je deklarativno imela za cilj, da omogoči ustvarjalne pobude in neposreden vpliv delovnih ljudi na opravljanje dejavnosti, je naša javnost izgubila skoraj vse možnosti nadzora in vplivanja na izvajanje teh dejavnosti.

Če je bil cilj deetatizacije teh dejavnosti debirokratizacija sistema, potem stane, ki je razvidno iz gornjih shem in njihove analize, ni ugodno; nasprotno, lahko bi rekli, da so rezultati akcije v popolnem nasprotju s cilji, s katerimi je bila sprožena in utemeljena. Velikansko povečanje upravljalске sfere, ki je utemeljena v velikem številu novih organizacij, pomeni ob istih kapacitetah temeljnih dejavnosti zgolj večanje birokracije in administriranja. Gotovo je sicer, da so se v razdobju 30 let, odkar poteka navedena reorganizacija, povečale tudi kapacitete temeljnih dejavnosti na vseh ustreznih področjih. Toda to ne spreminja naših konstatacij glede povečanja upravljalске sfere v odnosu na temeljne dejavnosti. Ta odnos temelji na veljavnih načelih samoupravnega organiziranja teh dejavnosti in je glede na to logičen, je pa objektivno povsem nenormalen z vidika v svetu priznanih kriterijev za racionalno organiziranje, ki so nekoč veljali tudi pri nas.

### III

Spričo prikazane upravljalске problematike, ki je z vidika racionalne organizacije sama po sebi neugodna, pa se vendarle postavlja vprašanje, ali niso morda s tako organizacijo doseženi kakšni drugi ugodni rezultati v zvezi s funkcioniranjem družbenih dejavnosti, ki eventualno odtehtajo prikazane negativne strani obstoječe ureditve, ali pa vsaj zmanjšujejo njihovo težo. Kajti povsod po svetu kritizirajo državo in njeno gospodarjenje, češ da je apriori neracionalno, potratno, neinventivno in birokratsko tako, da se praviloma ne more meriti s kvaliteto poslovanja v privatnem gospodarstvu. Zato prihaja država javne blaginje (Welfare state) v krizo in se iščejo drugi načini upravljanja družbenih dejavnosti, ki ne bi bili obremenjeni s pomanjkljivostmi državnega upravljanja. Zato si upravičeno lahko postavimo vprašanje, ali so s predmetno deetatizacijo prišle bolj kot prej do izraza ustvarjalne pobude delovnih ljudi npr. glede zagotavljanja sredstev za družbene dejavnosti in glede racionalne graditve mreže ustreznih ustanov ter glede racionalnega opravljanja dejavnosti. Skratka, ali so z izločitvijo družbenih dejavnosti iz okvira državnega upravljanja prišle do izraza kakšne prednosti samoupravljalškega reševanja navedenih problemov. Začnimo kar pri zagotavljanju sredstev, to je pri financiranju družbenih dejavnosti.

Dokler so bile družbene dejavnosti v okviru državne uprave, so se financirale iz državnega proračuna – tako kot državni organi in vse druge državne dejavnosti. Pri tem financiranju gre za proračunski model sistemske menjave, ki je prikazan na naslednji shemi IV.

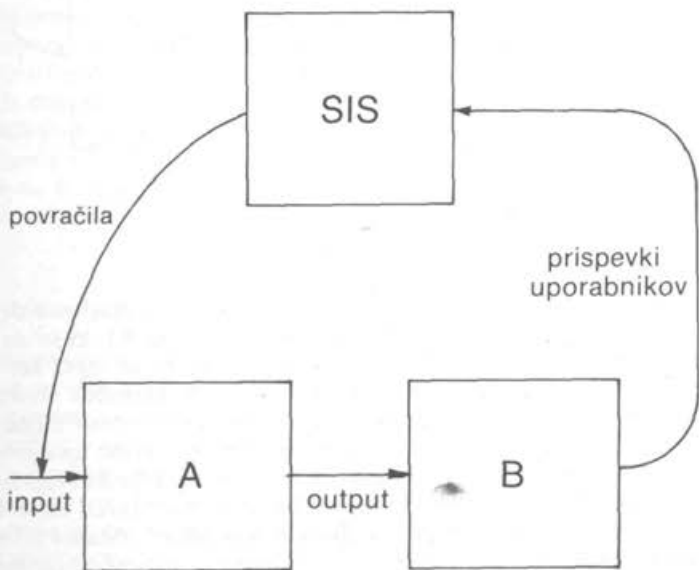


Proračunske organizacije – državni organi ali organizacije družbenih dejavnosti – so organizacijski sistemi (na gornji shemi prikazani pod A), ki se ne morejo financirati sami z ekvivalentno menjavo svojega outputa na trgu, ker njihove storitve niso tržno blago; te organizacije ustvarjajo sicer uporabne vrednosti kot svoj output, ki ga oddajajo v svoje okolje uporabnikom (na gornji shemi so uporabniki prikazani pod B), vendar za ta output neposredno od uporabnikov ne dobivajo nobenih plačil; potrebna sredstva za svoje poslovanje dobivajo od državnega proračuna; ta pa se polni s prihodki države, kot so davki, takse in drugi prihodki države, ki jih pobira država od davčnih zavezancev, občanov in organizacij; država predpisuje davke z zakoni, torej avtoritativno, in sicer po načelu, da več plača tisti, ki ima večje premoženje oziroma večje prihodke – ne glede na to, koliko je deležen storitev, ki jih dobi od države. Tu torej ne gre za ekvivalentno menjavo, kot velja v gospodarstvu (kolikor plačaš, toliko dobiš) pač pa za solidarnost, ki se izvaja s posredovanjem države in njenega proračuna. Brez te vloge države bi bilo človeštvo še danes v stanju, ki si ga skoraj ne moremo predstavljati; bilo bi brez komunalne in druge materialne infrastrukture, brez šol in brez drugih družbenih dejavnosti, in seveda tudi brez javne varnosti itd. Država je edini družbeni subjekt, ki lahko razpolaga z oblastjo, zaradi česar ima sposobnost, da lahko akumulira družbeno energijo s tem, da jo odvzema gospodarstvu in drugim subjektom, ki jo proizvajajo, ter jo prerazporeja subjektom, ki jo sami ne proizvajajo, pač pa jo potrebujejo za opravljanje neobhodnih družbenih funkcij – zlasti tudi družbenih dejavnosti. To je kvaliteta države, ki odtehta Marxovo tezo o nasilnosti države kot razredne organizacije, v kateri manjšina tlači večino.

Z deetatizacijo se je seveda postavilo vprašanje, kako nadalje zagotavljati sredstva za družbene dejavnosti; neposredno zaračunavanje storitev uporabnikom ni prihajalo v poštev, nadaljnje financiranje iz proračuna pa tudi ne. V prehodnem razdobju iskanja je prišlo najprej do režima družbenih skladov; družbeni skladi so bili finančni instrumenti, podobni proračunu; vendar so bili razbiti po področjih – namensko za posamezne dejavnosti, in sicer za družbene dejavnosti pa tudi za infrastrukturne dejavnosti (šolski, kulturni, vodni, cestni, itd. sklad); upravljali so jih upravni odbori; bili so torej avtonomni, vendar z dokaj ozko politično bazo in družbeno kontrolo – v primerjavi s proračunom, ki ga sprejema in njegovo uporabo kontrolira skupščina DPS.

Po ustavi iz leta 1974 pa je bil uveden obstoječi sistem financiranja, ki ga označujemo kot svobodna menjava dela (SMD). S tem smo dobili nov model sistemske menjave: sistemski model svobodne menjave dela, ki je prikazan na naslednji shemi V.

#### SISTEMSKI MODEL SVOBODNE MENJAVE DELA



A = OZD – izvajalec dejavnosti

B = občani in organizacije – uporabniki storitev

Sistemski model SMD naj bi zagotavljal financiranje družbenih dejavnosti (in nekaterih dejavnosti na področju materialne infrastrukture) brez samoregulacije tržnih zakonitosti in brez državne oblastvene intervencije; ne gre torej niti za tržni niti za proračunski model sistemske menjave; vlogo tržne samoregulacije oziroma državne intervencije naj bi nadomestili samoupravni sporazumi med uporabniki in izvajalci posameznih dejavnosti; mesto sporazumevanja je praviloma SIS kot organizacija uporabnikov in izvajalcev posameznih dejavnosti; oblika sporazumevanja je samoupravni sporazum o temeljnih planov za posamezne družbene dejavnosti ali drug samoupravni sporazum, ki podrobneje ureja vprašanja samoupravnega spo-

razuma o temeljnih planov SIS; samoupravni sporazumi se sprejemajo z referendumom delavcev v organizacijah uporabnikov in izvajalcev; predmet samoupravnih sporazumov so programi storitev ali opravljanje posameznih služb oziroma dejavnosti, ki jih opravljajo izvajalske OZD kot izvajalci na eni strani, ter finančna povračila za te storitve, ki jih plačujejo prek SIS delavci v organizacijah kot uporabniki teh storitev, in sicer v obliki prispevkov iz OD ali v obliki prispevkov iz dohodka OZD.

Čeprav je shema tega modela na prvi pogled povsem podobna shemi sistemskega modela proračunske menjave, pa so vse kategorije, ki opredeljujejo potek menjave, drugačne: pri proračunski menjavi gre za kategorije državne oblasti, pri SMD pa za kategorije samoupravljanja; tam je temelj menjave zakon, ki ga izda država, tu pa samoupravni sporazum, ki ga sprejemajo uporabniki in izvajalci v okviru SIS; tam je vir financiranja davek, tu pa prispevki; tam je posrednik finančnega pretoka državni proračun, tu pa blagajna SIS; tam daje država dotacije za financiranje izvajalskih organizacij, tu pa gre za povračila, ki gredo tem organizacijam za opravljeno delo. V celem krogotoku te menjave se srečujemo z novimi pojmi in novimi postopki, ki naj dokazujejo, da je bila končno najdena prava oblika deetatizacije tudi glede financiranja, kar je bil od vsega začetka največji problem te deetatizacije.

In vendar moramo ugotoviti, da se z novim modelom kljub novi frazeologiji pojmov, novim organizacijskim oblikam in novim postopkom v vsebinskem smislu stvari niso premaknile od državnega financiranja niti za milimeter; pač pa so se v upravljalnem smislu le strašansko zamotale in do nepojmljivih razsežnosti zbirokratizirale. Najprej je treba ugotoviti, da so vse našteje nove samoupravne kategorije zgolj navidezne, in da za vsem stoji država, tako da brez države ta mehanizem sploh ne bi mogel funkcionirati; vsi prispevki v družbenih dejavnostih so določeni z državnimi predpisi, prav tako pa tudi partnerji sporazumevanja, oblika sporazumevanja in celoten potek finančnih transakcij; višina prispevkov pa je odvisna od izračunov, ki jih je zaradi usklajenosti družbenih potreb in zmogljivosti – mogoče napraviti le v državnem organu za finance, nikakor pa ne na nivoju partnerjev »sporazumevanja«. Če v posameznih primerih do sklenitve samoupravnega sporazuma ne pride, se uporabi neposredni državni predpis; in končno: prispevki in davki so enakovrstna finančna kategorija; v obeh primerih gre za finančni vir, s katerim se iz gospodarstva in od prebivalstva izloča del dohodka za potrebe javnega financiranja, to je za potrebe države in drugih dejavnosti javnega pomena, ki so del sodobne države; tudi pri davčnih zavezancih gre v obeh primerih za enakovrstno obremenitev njihovih kalkulacij; pa tudi država sama jih obravnava enako, kar je najbolj jasno videti pri sedaj že vsakoletnih zakonskih omejitvah uporabe sredstev za splošno (proračunsko) in za skupno (SIS-ovsko) porabo, kot se tudi »samoupravno« zbrana sredstva v SIS blokirajo enako kot proračunska sredstva DPS.

Ali bi lahko ob vsem tem rekli, da smo pač tam, kjer smo bili na vsem začetku iskanja novega modela financiranja družbenih dejavnosti? Odgovor je, da nismo tam, pač pa dosti na slabšem. Naj izpostavim samo dva vidika negativnih posledic, ki se vežejo na model SMD. Prvi je ta, ki je očiten na mikroravni: to je vidik zamudnih, kompliciranih in docela jalovih postopkov v zvezi s sklepanjem samoupravnih sporazumov, pri katerih udeleženci nimajo nobene možnosti za presojo in oceno vrednosti predmeta, o katerem se »sporazumevajo«, saj se programi družbenih dejavnosti ne morejo ponujati po koščkih za posamezne uporabnike, ampak le integralno; zato je njihova ocena možna le na makronivoju države oziro-

ma druge DPS; zato tudi udeleženci nimajo nobenega interesa za sklepanje teh samoupravnih sporazumov; gre za čisto birokracijo, ki pa požre velik del sredstev, ki bi šla sicer za financiranje temeljnih dejavnosti; ne gre le za stroške dolgotrajnih postopkov sporazumevanja, pač pa tudi za financiranje obsežnega aparata SIS-ov, ki nastopajo v tem procesu. Model je torej že sam po sebi energetsko bolj potraten od proračunskega, zlasti še, ker deluje razdrobljeno, za vsako področje posebej, dočim je proračun en sam, ker je univerzalen.

Še hujše pa so posledice na makro družbenem nivoju.

Vsaka sodobna država vodi na teh področjih premišljeno socialno državno politiko, pri kateri gre za usklajevanje družbenih potreb v okviru gospodarskih zmogljivosti družbe, ki se odražajo v proračunskih prihodkih države; ti izvirajo v pretežnem delu iz davkov od gospodarstva in od prebivalstva in jih ni mogoče določati voluntaristično, pač pa tako, da delujejo gospodarsko stimulatивно; ta sredstva so torej zmeraj omejena. Na področju družbenih dejavnosti prevzemajo države nase le tiste obveznosti, ki so v skladu z njihovo politiko neobhodne za obstoj in napredek družbe, praviloma pa ne celotnih dejavnosti – en block; na področju šolstva na primer prevzema sodobna država cele komplekse dejavnosti (npr. celotno osnovno in srednje šolstvo), na področju kulture pa le posamezne institucije nacionalnega pomena, izven tega pa eventuelno le sofinancira po določenih kriterijih druge institucije ustreznega pomena; na področju zdravstva financira država svoje institucije, ki so pomembne z vidika državne politike, ob teh pa deluje privatno zdravstvo. Skozi proračun države sproti usklajuje odnose med posameznimi dejavnostmi, znotraj posameznih dejavnosti pa usklajuje izgradnjo lastne mreže in eventuelno sodeluje pri izgradnji zasebne mreže ustanov, ki izvajajo konkretne dejavnosti.

Proračun torej ni le instrument javnega financiranja, pač pa obenem nepogrešljivi instrument politike načrtnega razvoja družbenih (in drugih) dejavnosti; proračun je temeljni instrument planiranja v javnem sektorju, in sicer učinkovitejši kot katerikoli element samoupravnega planiranja, ki smo ga imeli doslej pri nas; je tudi instrument usmerjanja in usklajevanja razvoja, obenem pa najustreznejši instrument kontrole in evidence vsega relevantnega dogajanja na terenu.

Pri nas pa smo z uvedbo SMD dokončno degradirali proračun na instrument financiranja samega državnega aparata – funkcionskega in uradniškega in mu odvzeli vse ostale funkcije. S tem smo osiromašili sistem in odvzeli skupščini in vladi možnost, da realno in učinkovito vodi kakršnokoli politiko. Večina »kreativnega« *javnega denarja se sedaj pretaka mimo proračuna, mimo skupščinske politike in kontrole – po blagajnah SIS, daleč od vsakršnega vpliva javnosti. Pri nas sploh ni več pojmov kot so na primer: javne finance, javno financiranje, javna uprava, politična odgovornost – za opravljanje javnih zadev, itd. To pomeni, da ne izpolnjujemo več standardov sodobne države, ker se pri takem stanju ne ve, »kdo pije in kdo plača«; oziroma, ve se, kdo plača; plača v vsakem primeru celotna družba, v prvi vrsti pa gospodarstvo; družba plačuje vse račune, nima pa nobene besede pri naročanju in sestavi jedilnika. Družbi ostajajo kot obrambno sredstvo v taki situaciji zgolj intervencijski ukrepi, in sicer vsakoletne zakonske blokade sredstev za splošno in skupno porabo, kar učinkuje kot ustavljanje vlaka z zasilno zavoro, ker mehanizem pač nima nobenega finejšega instrumenta za uravnavanje brzine in izogibanja nevarnostim.*

Model SMD predvsem ne ustvarja nobenih dodatnih sredstev za financiranje družbenih dejavnosti, razen tistih, ki pritekajo iz zakonsko predpisanih prispevkov; glede tega torej ne more imeti nobene prednosti pred proračunom; gre zgolj



za javna sredstva, ki bi se morala uporabljati po režimu javnih financ – kot proračunska sredstva. Model SMD pa že pri samem izvoru sredstev ustvarja zgrešeno predstavo, da gre tu za nekakšna poslovno dogovorjena sredstva, ki ne pomenijo obremenjevanja gospodarstva in družbe. Po tej filozofiji seveda ni bilo ugovorov proti temu, da so se kompletne družbene dejavnosti preko modela SMD obesile na račun gospodarstva, česar ne bi preneslo še kakšno močnejše gospodarstvo, kot je naše. Po drugi strani pa omogoča ta filozofija neracionalno in nekontrolirano gospodarjenje s sredstvi, ki pritekajo v SIS. Neracionalno je seveda že to, da imamo namesto enega proračuna – desetine SIS-ovskih blagajn v vsaki DPS, z ustreznimi funkcionarskimi in uradniškimi aparati, ki sami po sebi požrejo precejšen del sredstev, namenjenih za temeljne dejavnosti.<sup>5</sup>

Glavni problemi pa se začenjajo tam, kjer bi morali govoriti o državni ali republiški politiki. Te politike pravzaprav ni in je spričo SIS tudi ne more biti; SIS vodijo vsaka zase svojo politiko; to jim omogoča njihov visoko postavljeni položaj v družbenem sistemu, ki praktično eliminira vlogo skupščine in vlade na ustreznih področjih. SIS so države v državi, vsaka na svojem področju; med njimi ni nobenega usklajevanja, in sicer niti v horizontalnem smislu npr. na nivoju republike, niti v vertikalnem smislu – med republiškimi in občinskimi SIS-i. Kaj to pomeni za družbeno skupnost, je vsak dan bolj očitno in jasno. Neusklajeno so zrasle institucije v posameznih družbenih dejavnostih, ki presegajo potrebe, še bolj pa možnosti naše družbe, zlasti npr. na področju zdravstva, pa tudi na področju šolstva in celo na področju kulture. Zrastle so na podlagi velikih in vase zaverovanih ambicij, ki so uspele v določenem času angažirati velika sredstva za nove investicije na različne, v glavnem pa iregularne načine, vključno s političnimi pritiski.<sup>6</sup> Sedaj pa se je pokazalo, da naša skupnost teh objektov ni sposobna niti vzdrževati; take institucije bremenijo naše bilance družbenih sredstev in vlečejo celo družbo k tlom, namesto da bi ji pomenile nova oporišča napredka. Ni se računalo na naravo teh dejavnosti, ki morajo biti usklajene z domačimi potrebami in zmogljivostmi in ne smejo biti predimenzionirane, saj ne morejo delati za izvoz.

Razen tega pa nimamo ustreznega instrumentarija za arbitriranje in odločanje. To je napaka – ali zgolj značilnost v statiki upravljanja naše družbe, ki nima centra za uravnoteženje nacionalnih potreb in nacionalnih zmogljivosti; nima odgovorne vlade, ki odgovorno arbitrira in odloča o nacionalnih vprašanjih javnega pomena pod nadzorstvom parlamenta, v katerem so predstavniki vseh nacionalnih interesov. Ta ugotovitev velja glede vseh družbenih področij, najbolj pa je očitna prav na področju družbenih dejavnosti in na področju materialne infrastrukture, kjer je neposredno angažiranje vlade v sodobni državi neizogibno. To na svoj negativni način potrjuje tudi naša jugoslovanska izkušnja.<sup>7</sup>

## SKLEPNE UGOTOVITVE

Pričakovanja, da bi z deetatizacijo družbenih dejavnosti omejili birokracijo, ki je zvezana z državnim upravljanjem teh dejavnosti, in spodbudili ustvarjalne pobu-

<sup>5</sup> Glede tega, kolikšen je ta del sredstev, ki jih porabijo same SIS za sebe, je slišati najrazličnejše podatke; morda bi bilo mogoče v okviru te raziskave ugotoviti te podatke, vsaj za republiški nivo SR Slovenije.

<sup>6</sup> Spomniti se moramo npr. samo na način, kako se je zgradil dom Ivana Cankarja v Ljubljani.

<sup>7</sup> Odsotnost prave vlade se odraža, čeprav v drugačni smeri, npr. tudi pri financiranju JLA, ki si praktično sama določa sredstva, oziroma jih diktira ZIS-u in Skupščini, ker ta dva nimata dovolj moči, da bi o tem financiranju odločala po svoji presoji.

de delovnih ljudi, ki bodo neposredno upravljali te dejavnosti, se niso uresničila. Nasprotno, z osamosvojitvijo teh dejavnosti v samostojnih in samoupravnih OZD – in še posebej s poznejšo ustanovitvijo SIS, ki naj bi povsem izločile državo iz družbenih dejavnosti, je nastala na teh področjih izredna gostota upravljalških organizacij, s tem pa tolikšno povečanje upravljalškega in administrativnega dela, da so bile že samo zaradi tega ogrožene temeljne (družbene) dejavnosti – ne glede na gospodarsko krizo, ki je prihajala. Ta študija je pokazala logiko takega procesa, ki je bil sicer vnaprej predvidljiv, in bi se mu bilo mogoče izogniti, če bi avtorji reorganizacije poznali zakonitosti sistemov in logiko birokratskega modela (Webrovega) organizacije, ali če bi upoštevali opozorila strokovnjakov. Tako pa se je zgodilo, da so šli v borbo proti (državni) birokraciji z drugo (samoupravno) birokracijo. Ustanovitev vsake nove samoupravne organizacije je povečala sfero upravljanja, povečala birokracijo, obremenila družbo z novimi stroški in zmanjšala transparentnost dogajanja. Kako malo se meni življenje za dobre želje političnih avtorjev, kažejo prav SIS; te so bile zamišljene kot izraziti antibirokratski organizmi, s katerimi naj bi prihajala do izraza neposredna demokracija na področju družbenih dejavnosti. Vse po vrsti pa so se takoj oblikovale kot tipične birokratske organizacije z vsemi sistemskimi sestavinami takih organizacij. Rezultati opisane reorganizacije na področju družbenih dejavnosti so bili čisto nasprotje od postavljenih ciljev, vendar pa docela v skladu z ukrepi, ki so se izvajali.

Rezultati so v celoti negativni, zlasti z vidika racionalizacije upravljanja, ki je predmet te študije. Namesto zmanjšanja in poenostavitve upravljanja, kar mora biti cilj vsakega prizadevanja za racionalizacijo dela, imamo pred seboj neznansko povečanje upravljalške sfere; namesto skrajšanja upravljalških linij in linij feedbacka, imamo pred seboj njihovo podaljšanje preko novo nastalih organizmov, kar ne le, da podaljšuje in upočasnjuje upravljalške tokove, pač pa jih tudi seka, prekinja in jih dela nezanesljive; namesto neposrednega odločanja zainteresiranih, imamo pred seboj nepregledni labirint birokratskega odločanja in jalovega administriranja; namesto zmanjšanja birokratskega uradniškega in funkcionarskega aparata, imamo pred seboj njegovo veliko povečanje; namesto zmanjšanja stroškov, njihovo velikansko povečanje, ki gre na škodo temeljnih dejavnosti; namesto večje odgovornosti za kvalitetno odločanje in kvaliteto dela, imamo pred seboj zmešnjava glede pristojnosti med posameznimi subjekti in njihovo neodgovornost pred javnostjo. Tudi glede financiranja družbenih dejavnosti nova organizacija s SMD ne prinaša nič pozitivnega; ne ustvarja nobenih novih finančnih virov, pač pa ustvarja vrsto negativnih posledic na področju javnih financ, in sicer tako na mikronivoju glede financiranja posamezne izvajalske organizacije, kakor tudi na makronivoju v sferi državne finančne politike. Financiranje na nivoju neposrednih izvajalskih organizacij je nezanesljivo in navaja te organizacije na različna, bolj ali manj sumljiva pota finančnega poslovanja. Na makro nivoju pa se SIS-ovska ureditev s SMD konsistentno dopolnjuje s sistemom državne ureditve brez odgovorne vlade in brez kreativne in koordinacijske vloge proračuna. Ta ureditev povzroča, da pri nas sploh ne more biti usklajene politike razvoja na nivoju DPS (npr. na nivoju republike), pa tudi ne potrebne kontrole in evidence o uporabi sredstev na področju javnega sektorja. Posledice so najbolj očitne prav na področju družbenih dejavnosti, in se kažejo že na zunaj, na neracionalni ter s potrebami in možnostmi družbe neusklajeni mreži dragih institucij, ki so bile zgrajene po »horuk« sistemu, danes pa jih ni mogoče niti vzdrževati. Obstoječa ureditev predstavlja neznosno breme za družbo in gospodarstvo. Če nič drugega, mora že ta okoliščina sama po sebi izbiti sodu dno in izsiliti spremembe.

Finančni pritisk deluje že daljši čas, vendar ne v pravi smeri; po sili razmer se omejujejo sredstva za družbene dejavnosti, vendar ne za upravljalско – administrativno sfero, pač pa za neposredno izvajanje temeljnih dejavnosti. To je logično, vse dokler družba organizirano in neposredno ne poseže v ta dogajanja, pač pa prepušča reševanje finančnih težav »samoupravnemu« urejanju znotraj posameznih dejavnosti. »Samouprava« ne bo nikdar omejila sama sebe, pač pa bo omejevala delo izvajalcev – v skladu z zmanjševanjem pritoka sredstev, ki se »ustvarjajo« preko mehanizma SMD.

Zato se ne bo mogoče odreči nekaterim ukrepom v sferi države. Mislim, da bodo morali teči ti ukrepi v dveh smereh, in sicer: 1. v smeri zmanjševanja in poenostavljanja sfere upravljanja in administracije in 2. v smeri oženja temeljnih dejavnosti, ki jih zagotavlja in financira država oziroma družba iz javnih sredstev.

Ukrepi v smeri zmanjševanja in poenostavljanja upravljanja in administracije se ponujajo sami po sebi iz te študije. Gre enostavno za to, da se bomo morali – slej ko prej – odreči vsem posebnostim naše jugoslovanske ureditve, ki se niso izkazale, ustvarile pa so nam ogromne težave. Morali se bomo vrniti na organizacijo, ki jo pozna razviti svet, zlasti pa zahodna Evropa, katere del smo, in s katero se bomo morali meriti v vsem doglednem prihodnjem času – tako v uspešnosti gospodarstva, kakor tudi drugih dejavnosti, zlasti tudi družbenih dejavnosti. Z njim se bomo morali meriti tako glede vsebine dejavnosti, ki jih mora zagotavljati in financirati sodobna družba, in jih zato tudi upravljati v svoji režiji, s tem da mora biti ta režija čim bolj racionalna in čim manj obremenjena z birokracijo in administriranjem. Za vse preostale dejavnosti, ki jih ne more nositi država, bo treba poiskati ustrezne druge nosilce (zasebne, individualne in kolektivne) ali druge načine izvajanja (tržni, amatersko-ljubiteljski itd.). Kje bo morala biti potegnjena črta razmejitve med tistim, kar bo še financirala država, in tistim, za kar bo treba iskati druge načine na področju vsake od družbenih dejavnosti, bo dovolj težko vprašanje za politiko; bilo bi koristno, če bi v okviru te raziskave lahko ponudili kakšne rešitve – eventuelno vsaj prikazali primerjalne ureditve v kakšni primerni evropski deželi.

Kar se upravljanja tiče, zato ne bo dovolj, če ostajamo pri idejah o racionalizaciji SIS-ov in njihovih služb ter o racionalizaciji upravljanja v izvajalskih OZD. Razlog za težave ni SIS-ovska uprava, pač pa SIS same po sebi kot institucije, ki na mestu, kamor so postavljene, nimajo kaj iskati; na nivoju politike se morajo problemi družbenih dejavnosti reševati v skupščini oziroma parlamentu – skupaj in usklajeno z drugimi družbenimi problemi, ki se rešujejo s sodelovanjem države; na nivoju uprave pa se morajo reševati v okviru obstoječe (državne) uprave. SIS, take, kakršne so, nimajo nobenega stvarnega opravičila za svoj obstoj; celo, če ne bi finančno bremenile družbenega gospodarstva, bi jih iz razlogov racionalnega upravljanja morali likvidirati. Združevanje njihovih strokovnih služb in združevanje njihovih bančnih računov lahko štejemo le kot etapo k dokončni rešitvi tega vprašanja.

Seveda je mogoče, da se SIS – pod tem ali pod drugim imenom preosnujejo v nekaj drugega; morda v kakšne bolj operativne organe na nivoju izvajanja, ki bi skrbeli za ustvarjanje dodatnih finančnih sredstev – poleg tistih, ki bi jih zagotavljala država za ustrezne dejavnosti, ki jih sofinancira država, kot npr. kulturne dejavnosti; bili bi torej nekakšni upravni odbori samoupravnih finančnih skladov, ki bi se lahko ustanovili za ta področja, kot misli npr. D. Rupel (Delo, 14/1-1989). Seveda bi morali tak razvoj prepustiti naravnemu toku stvari na podlagi obstoječih interesov, sicer bi le ponovili napako s SIS-i.

Isto usodo, torej usodo likvidacije, pripisujem tudi financiranju po metodi SMD; da ta metoda nima nobene prave vsebine in nobenih pozitivnih učinkov v sferi javnega financiranja, povzroča pa veliko težav, je bilo prikazano v tej študiji. Kako nemogoča pa je po svoji zamisli in izpeljavi, pa se bo pokazalo takrat, ko bo v resnici zaživel tržno gospodarstvo oziroma tržno podjetje. Samo po sebi je razumljivo, da bo tako podjetje, s kakršnokoli lastnino že, plačevalo državi in občini predpisane davke; ni pa si mogoče predstavljati, da bi pred tako podjetje vsak čas prihajali še razni drugi interesi za prispevke na »samoupravni« podlagi, ki pa bi bila dejansko obvezna. Filozofija in praksa SMD nista v skladu z režimom tržnega gospodarstva in s filozofijo tržne države.

Preostane nam še sfera upravljanja v izvajalskih OZD, ki je, kot smo videli, prav tako preveč obremenjena z upravljalskimi in administrativnimi posli, kar je posledica njihove statusne osamosvojitve po eni strani ter posledica njihovega statusnega izenačevanja z gospodarskimi OZD. Nekaj bo na poti racionalizacije in njihovega upravljanja po vsej verjetnosti storjenega s samo novo zakonodajo; kajti predpisi o podjetjih za te vrste organizacij ne veljajo, predpisi o združenem delu pa le začasno, do nove sistemske ureditve, ki bi morala biti bolj v skladu z naravo družbenih dejavnosti; to bodo morali biti predpisi, kakršen je bil zakon o zavodih, ki smo ga imeli pred uveljavitvijo zakona o združenem delu.

*Ljubljana, 2/2-1989*