

Eugen Pusić

PROBLEM PRIORITETE SPREMEMB – DRŽAVNA UPRAVA

Avtor v svojem članku razvije tezo, da je potrebno čim prej zaustaviti retrogradni razvoj v Jugoslaviji. Pri tem pa naj ne bi izhajali iz nekih novih »končnih« ciljev, ki bi vodili v radikalno spreminjanje institucionalnega sistema. Obstoječe družbene institucije kot so družbena lastnina, delegatski sistem, komunalni sistem in Zveza komunistov naj bi spreminjali po načelu »marginalnega reformizma«. Prav tako pa naj ne bi radikalno posegali v državno upravo. Predvsem bi jo morali depolitizirati, profesionalizirati in informatizirati. To velja enako za vojsko in policijo kot za javne službe na področju družbenih dejavnosti.

The author develops the thesis that negative developments in Yugoslavia should be stopped not by a radical institutional reform based on some sort of new "final" ends but by marginal reforms of basic social institutions like social ownership, the delegate system, the communal system and the Communist Alliance. Public administration should also not be reformed radically. First of all it should be depoliticized, professionalized and informatized. This should be achieved in the army and the police as well as in public welfare services.

državna uprava, razvoj, Jugoslavija, spreminjanje institucionalnega sistema

Kolikor močnejši je pritisk negotovosti, toliko bolj se zavest usmerja k neposrednim, sedanjim, eksistencialno relevantnim, konkretnim problemom. Ta sprememba prioritete problemov velja tudi na teoretski ravni. Čim občutnejša je kriza, tem bolj se razmislek o njej usmerja k vprašanju, kako ustaviti plaz, kako najti kakršno koli oporišče, ki bi omogočilo vrnitev na normalne poti razvoja. Kaj pa pomeni celotna naša negativna skušnja z oziroma na morebitne splošne zakonitosti družbenih dogajanj, bomo spekulirali kasneje.

Teorije družbenega razvoja se obračajo k boljši prihodnosti, k stanju, ki je pozitivno ovrednoteno glede na zdajšnje. Redke katastrofične teorije – denimo teorije zgodovinskih ciklov – so zgolj negativna paslika običajnih optimističnih pričakovanj: kar koli storimo, objektivni procesi vselej peljejo v propad. Najmanj pozornosti posvečajo prav tisti različici, ki nas najbolj zanima: namreč dolgotrajnejši trend v nasprotni smeri od zaželene, ki pa ni objektivno nujen in usodno neogiben, pač pa je posledica vrste zgrešenih odločitev. Predvsem je treba najti izhod!

Doživeta urgentnost te težnje ima racionalno jedro, lahko bi dejali celo teoretsko podlago. Anti-razvoj pomeni v nekem smislu padati nazaj skozi čas. Dlje ko traja, nižja je raven, na kateri se lahko ustavi, in bolj primitivna je razvojna situacija, od katere bo prej ali slej potrebno začeti znova. Čim nižja je raven, s katere bomo nekoč zopet začeli, tem bolj izraziti bosta dve negativni posledici. Prvič, pasti skozi čas nazaj pomeni pasti skozi rogovile alternativ, o katerih smo se odločali v minulem pol stoletju. Vendar ne pasti v iste razme-

re, v katerih smo tedaj začenjali – kar bi pomenilo hoditi po isti poti v istih okoliščinah in bi odprlo možnosti, da z novimi odločitvami popravimo tedanje napake – marveč pasti pred nove dileme v novih okoliščinah, z enakimi možnostmi za nove napake. Verjetnost napak oz. pojavljanja nepričakovanih in nezaželenih stranskih učinkov raste sorazmerno z globino razvojne ravni, na katero nas bo sedanje padanje spustilo. In drugič, praktičnega in hitrega izhoda iz naših razmer nam ne more pokazati nobena teorija – zakaj nobena ni dovolj zanesljiva – niti ne izkušnje drugih, ki bi jih morali šele pregledati in prilagoditi našim dejansko zelo specifičnim razmeram. Največ pomoči lahko prvi hip pričakujemo od sistematičnega premisleka o naših lastnih izkušnjah preteklih desetletij, ki so utelešene v vrsti med seboj prepletenih institucionalnih mrež. V njih je opredmetena velika količina družbenega dela, okrog sebe pa so ustvarile cele sekundarne kroge pomenov, socializacijskih obrazcev, vrednot, običajev, subliminalnih načinov odzivanja. Zavreči jih kar poprek ne pomeni samo izgubiti vanje investiranih sredstev in dela, pač pa tudi spopasti se z domala nevzdržno negotovostjo, saj bi v zavesti ljudi uničili celoten sekundarni aparat orientacije. A kolikor globlje v razvojno preteklost padamo, tem bolj korenito bo treba opustiti institucije in toliko večjo negotovost bo to povzročilo: s tem pa tudi toliko slabše možnosti za nov začetek in toliko večjo verjetnost ponovnih in še usodnejših napak v novih družbenih odločitvah, na kakršen koli način bi jih že sprejeli.

Praktičen sklep, ki se ponuja iz takšnega razmišljanja, se glasi: začeti čim prej, da bi lahko začeli čim bliže, tj. s čim manj »usodnimi« veliki odločitvami. Te bi bili prisiljeni sprejeti tako, saj je sedaj pritisk negotovosti zaradi neučinkovitosti gospodarskega ustroja in delegitimizacije političnih struktur še maksimalen. V teh razmerah kaže spreminjati samo tisto, kar je nujno, da bi gospodarstvo spet začelo delovati in da bi politični procesi oblikovali strukture, ki bi uživale – če že ne popolno zaupanje – vsajčasno soglasnost vseh poglavitnih, tako etničnih kot profesionalnih, interesnih skupin v državi.

Tak akcijski program ne pomeni, recimo v gospodarstvu, reforme *in capite et in membris*, ki bi izhajala iz korenite spremembe lastniških institucij, narave delovnega razmerja in organizacije upravljanja z gospodarskimi entitami. Ne gre pozabiti, da bo marsikaj, kar je na tem področju že storjenega, izboljšalo naše izhodiščne pozicije – potem, ko se vrnemo na razvojno normalo v antimonopolni politiki in ekološki regulaciji*, v primerjavi z državami, ki so izhajale iz privatne lastnine sredstev za proizvodnjo. Pri priči je treba spremeniti le tisto, kar je neposredno prispevalo k neracionalnemu gospodarjenju in k popolnemu propadu motivacije v našem gospodarstvu. To pomeni, da v velikih gospodarskih organizacijah koncept družbene lastnine ni nikakršna bistvena institucionalna ovira, ki bi preprečevala, da se povečajo tako pooblastila kot odgovornost izvršno-upravnih oziroma poslovnih struktur (managementa), da se odgovornost slehernega člana delovnega kolektiva za opravljanje delovnih dolžnosti zaostri vse do izgube delovnega mesta in da se samoupravne institucije dojemajo kot učinkovita možnost uveljavljanja vpliva delovnega kolektiva predvsem na izbiro poslovnega vodstva podjetja, ne pa, da se dojemajo kot orjaški institucionalni balast nenehnega odločanja o vprašanjih, za katera večina članov kolektiva nima osnovnih in-

* Ta dva cilja regulacije vseh oblik lastništva upravičeno poudarja kot osnovna Veljko Rus v članku »Neekonomski vidiki lastništva« (*Družboslovne razprave*, Inštitut za sociologijo, št. 6, Ljubljana, 1988, str. 18).

formacijskih in motivacijskih predpostavk. Naša sodišča so tudi doslej obravnavala pravico upravljanja kot vsoto pravice uporabe, izkoriščanja in omejenega razpolaganja, torej kot omejeno lastništvo podjetja. Pojem družbene lastnine pa v tem kontekstu ne pomeni kaj več kot potrdilo pravice do regulativnega posega po kriteriju javnega interesa: pravice, ki se ji tudi v bodoče ne kaže odreči. Zdajšnji operativni posegi ter stalno in nepredvidljivo spreminjanje regulacijskih kriterijev pomenijo zlorabo tako z vidika obstoječega normativnega sistema kot načel udejanjanja gospodarske politike. Opustitev take prakse ne terja institucionalnih reform, vsaj na področju gospodarskega sistema ne. Odgovornost poslovnih organov delovnemu kolektivu zadeva njihov način poslovanja, odgovornost državnim organom pa zadeva spoštovanje zakonitosti glede minimalnih osebnih dohodkov, delovnih razmer in v končni liniji glede formalne solventnosti, nikakor pa ne zadeva personalne ali sploh poslovne politike. Vse te nujne spremembe so možne tudi znotraj institucije družbenega lastništva. Ko bo razvoj vsilil nove oblike formalno kolektivnega, institucionalnega, skupinskega, združnega idr. lastništva oziroma solastništva, bodo te oblike imele dovolj časa, da se postopoma razvijejo, zlasti skozi sodno prakso in skozi pravne generalizacije; ne moremo pa kar za nosom siliti v teoretične novotarije, ne da bi vedeli, kaj bo terjala praksa.

To pa tem bolj zato, ker tradicionalni juridični aparat v razmerju do zasebnega lastništva že danes obstaja in se uporablja. Tudi tu je tisto, kar velja spremeniti, praksa, in ne teorija. Prenehati je treba penalizirati posamezne ali skupinske gospodarske pobude, in to pogosto z ukrepi, katerih zakonitost in pravičnost je dvomljiva s stališča veljavnega normativnega sistema. Dovoliti je treba širjenje takšnih pobud z drobnega na srednje gospodarstvo, zagotoviti jim stabilne robne pravne in ekonomske pogoje, posegati z regulacijo – ne pa operativno – v pojave, ki jih bo prinesel razvoj. Če upoštevamo veliko verjetnost presenečenja, od »predvidevanja« tu ni kdove kakšne koristi. Nasploh bo morala biti regulacija zasebnega gospodarstva dosledna pri preprečevanju monopolov, ekološke neodgovornosti in formalne nesolventnosti, vendar liberalna glede ekonomske stimulacije, davčnih olajšav ipd. Institucija zasebnega lastništva prvi hip tudi tu zadošča, da pokrije vse naštete spremembe v praktičnem ravnanju regulativnih organov.

Ob spreminjanju prakse bo potrebno v prvi vrsti misliti na tiste morebitne negativne posledice novih usmeritev, ki jih po logiki vsebuje nova politika, pozorno spremljati dogajanje in korektivno posegati, a ne tako, da bi nas ob prvem pojavu negativnosti zgrabila panika in bi opustili celotno novo naravnost. Potrebno bo spremljati procese družbene diferenciacije – ki so se tudi ob ideološko najbolj koreniti privrženosti egalitarizma izkazali kot neizogibni – bodisi na podlagi ekonomske moči, bodisi na podlagi družbenega vpliva, ki ga povzroča profesionalna pozicija ali položaj v institucionalni strukturi. Predvsem je treba usmerjati pozornost k oblikam »roparskega gospodarstva«, ki se bodo verjetno pojavljale, ko bo nad vsakršno gospodarsko dejavnostjo prenehala ali se znatno oslabil neposredna operativna kontrola s političnimi sredstvi. Regulativno poseganje za preprečevanje pojavov, ki bodo ocenjeni kot negativni, bo stvar političnih procesov, v katerih bodo enakopravno sodelovala različna interesna, pa tudi ideološka stališča.

To nas pripelje do drugega splošnega primera »marginalnega reformizma«, do političnega sistema. Najprej bo treba ne toliko spreminjati kot svo-

bodneje izvajati obstoječo zakonodajo, ki uravnava uveljavljanje osnovnih političnih pravic, zagotovljenih z obstoječo ustavo: svobodo govora, združevanja, sestajanja, tiska idr. Ta okvir je dovolj širok, da se lahko v njem izražajo in povezujejo različni interesi in politična mišljenja – seveda pod pogojem, da oblasti tega ne preprečujejo z veksatornimi ukrepi, pretehtano internostjo, pa tudi neposredno s protiustavnimi manipulacijami.

Kar zadeva same politične institucije, se zdi za sedaj najboljše obdržati poenostavljeni delegatski sistem; preprosto zato, da bi v prvem obdobju kar najbolj ublažili politične konflikte – do katerih bo brez dvoma prišlo – z njihovo parcializacijo in lokalizacijo. V občinah bi bile delegatske skupščine enodomne – res ni nikakršnega razloga, da bi privilegirali katero koli skupino občanov s pluralnim votumom – delegatske baze pa teritorialne (krajevne skupnosti) in funkcionalne (organizacije katere koli vrste), tako da vsak volilec uveljavi volilno pravico neposredno, a samo enkrat. Delegatske skupščine vseh širših teritorialnih skupnosti bi bile dvodomne; en dom bi neposredno izbirali volivci v volnilnih enotah ustreznega obsega, drugega pa bi sestavljali delegati skupščine nižjih teritorialnih enot. Eksekutiva bi bila na vseh ravneh v rokah ožjih kolektivnih teles – vlad, izvršnih odborov – na čelu z neposredno izbranim funkcionarjem – predsednikom. Delegatske skupščine lahko odpokličejo eksekutivo pred iztekom mandata le v izjemnih primerih, lahko pa jo disciplinirajo s svojo zakonodajno in proračunsko dejavnostjo. Spremembe v pristojnostnih razmerjih med nivoji teritorialnih enot glede na zdajšnje ustavno stanje bi bilo treba samo zelo selektivno izvajati (npr. mesta v razmerju do občin na njihovem področju) ali začasno recentralizirati pristojnosti na kateri koli ravni, kjer je to zavoljo posebnih začasnih vzrokov potrebno (npr. inšpekcijske službe ali personalne odločitve, da bi se uredila sodni in upravni aparat).

Komunalni sistem je že danes v najboljšem primeru zgolj lokalna samouprava, tako da je tudi tu treba bolj opustiti hiliastična ideološka pričakovanja o državi kot »federaciji komun«, kot pa spreminjati normativno-institucionalni skelet. Tudi administrativno-teritorialna razdelitev, ki se je dokončno ustalila nekje sredi šestdesetih let, naj ostane takšna, kakršna je. Statutarno pravico lokalnih enot, da same urejajo svojo notranjo organiziranost, pa gre preprosto vzeti resneje kot doslej; tako, da smejo npr. občine, ki so pripravljene za to nameniti sredstva, predvideti poklicne upravne delavce v krajevnih skupnostih.

Središčni problem aktualnih oz. kratkoročnih sprememb političnega sistema je bodoči položaj in vloga Zveze komunistov. Po eni strani so Zvezo komunistov kompromitirali dolgotrajni in ponavljajoči se neuspehi pri nas, še bolj pa bržkone splošna kriza komunističnega koncepta v svetu. V zavesti vse večjega števila ljudi se oblikuje podoba organizacije, ki je že prav od začetka usmerjena v napačne razvojne odločitve – kot so avtarkija v industrijskem razvoju, prevelik poudarek na težki industriji, nacionalizacija ne le velikega, pač pa tudi srednjega in dobršnega dela malega gospodarstva ter stanovanjskega fonda, konfrontacija s kmeti in iluzorna politika socializacije poljedelstva, preprečevanje in penalizacija sleherne posamične pobude v gospodarstvu in drugod – v štiridesetih letih nekontrolirane oblasti in praviloma negativne selekcije kadrov pa je izgubila tudi osnovne podme, da popravi storjene napake in ustvari nove razvojne zamisli oz. nove iniciative. Po drugi strani pa je ZK edina izmed vzhodnoevropskih komunističnih partij (mimo sovjetske), ki je na oblast ni postavila tuja oborožena sila, ampak se je po štiriletni razcefranosti dežele v vojni predstavila večini prebivalstva kot edina realna alternativa nadaljnjemu mednacionalnemu

obračunavanju, edina tedaj možna oblika ohranitve državne celovitosti. Poleg tega je bila tako takrat kot danes osnova in smer razvojne politike ZK – industrializacija in federalizacija – v nasprotju z napakami v njeni obdelavi in izvedbi, plavzibilna in sprejemljiva. In, kar je pri razmišljanju na kratek rok najpomembnejše, ZK obstaja kot sila integracije Jugoslavije in kot center koordinacije drugih družbenopolitičnih organizacij, medtem ko nobena med možnimi alternativami, novimi političnimi združenji in asociacijami danes nima (in kaže, da v neposredni prihodnosti tudi ne bo mogla razviti) zadostne politične nosilnosti, da bi lahko prevzela Zvezi komunistov njeno jugoslovansko integrativno funkcijo. Obstoječe družbenopolitične organizacije pa bi se le težka mogle dovolj osamosvojiti od ZK in razviti celovite in prepričljive politične koncepte za državo prek meja svojih specializacij – obrambe delavskih pravic, mladine, borcev. Edina izjema je Socialistična zveza, ki je zato tudi ena od možnih poti preseganja negativne politične zapuščine ZK. Poglavitna neposredno uresničljiva sprememba v strukturi našega političnega sistema je tedaj postopno osamosvajanje SZDL od ZK, njena kadrovska krepitev in širjenje njenih idejno-političnih okvirov. V teh okvirih bi moralo biti dovolj prostora za vse nove oblike politične dejavnosti. Kaj se bo iz teh oblik razvilo, je treba za zdaj prepustiti prihodnosti, zlasti bodočim volitvam, pri katerih bi moral poenostavljeni volilni sistem od občin do federacije kar se da olajšati kandidiranje na podlagi različnih programov in interesov.

Glavna nevarnost opisanih sprememb v političnem sistemu na katero moramo paziti, je nacionalna evforija v katerem koli izmed narodov in narodnosti Jugoslavije in mednacionalne konfrontacije, v katere evforija negotovno pelje. To je tudi poglavitni razlog, zakaj se – kot kaže – še ne moremo odreči tradicionalni supranacionalni usmeritvi ZK in skoznjo tudi SZDL. Tega problema ni moč rešiti ne s separacijo v samostojne nacionalne države – spričo etnične pomešanosti pretežnega dela prebivalstva Jugoslavije – ne z zanikanjem realne nacionalne različnosti in z unitarističnimi proklamacijami. Zategadelj je ključna naloga politične spretnosti v sedanji etapi: najti ravnotežje med enovitostjo ZKJ, ki je potrebna kot integracijska protiutež centrifugalnim težnjam, in nekdanjim »demokracijskim centralizmom«, ki je bil svojčas podlaga enopartijski diktaturi in bi utegnil znova rabiti za enostransko vsiljevanje političnih rešitev in za hegemonistične težnje. Izvedba večinskega odločanja v Jugoslaviji ne sme postaviti pod vprašaj bistvenih političnih interesov katerega koli naroda ali narodnosti.

Primeri, ki smo jih navedli glede na ekonomski in politični sistem v celoti, so zgolj ilustracija usmeritve k spreminjanju s sprva kar se da majhnimi strukturno-institucionalnimi spremembami, da bi tako minimalizirali negotovost, nepredvidene stranske učinke in družbene stroške nasploh. Samo preusmerjanje razvoja na novi tir bo sčasoma privedlo do globljih in obsežnejših sprememb, a upajmo, da se bo to zgodilo v etapah, ko bomo bolj pripravljeni spoprijemati se s posledicami teh sprememb in obdržati naše razvojno gibanje na mirnem in uravnoveženem kurzu.

Da bi podrobneje spoznali, kaj takšna usmeritev pomeni, smo izbrali ožje področje programa neposrednih sprememb v naši državni upravi. Uprava v najširšem smislu je stvarni nosilec monopola organizirane fizične moči, zatem bistveni institucionalni instrument regulacije, potem režiser ali vsaj končni porok dejavnosti, ki jim pravimo javne službe, in naposled tradicionalni nosilec programa prerazdelitve nacionalnega dohodka po socialnih kriterijih. V preteklem razvoju smo nekatere izmed teh dejavnosti formalno ločili od države in jih skušali urediti kot organizacijsko avtonom-

ne mreže s samostojnimi viri financiranja. Ne glede na to, ali bomo takšne rešitve v prihodnje obdržali ali spremenili, je treba zaradi vzajemne povezanosti vseh elementov preučiti celotni kompleks. Zato bomo najprej predlagali nekaj načelnih stališč, ki se nanašajo na vse sestavine državnega in družbenega upravljanja pri nas, nato pa bomo pregledali vsakega od štirih navedenih sektorjev posebej: organizirano moč, regulacijo, javne službe, socialno prerazdelitev.

Prvič, menim, da v sedanjem trenutku ni potrebna nikakršna splošna reorganizacija našega upravnega aparata. In to zaradi teh razlogov:

- Uprava je živ sistem, ki se neprestano premika in spreminja, prilagaja in razvija znotraj istih formalnih okvirov.

- Spreminjanje formalnih okvirov z novimi pravnimi predpisi ima omejene učinke. Inercija obstoječih struktur in metod lahko docela razvrednoti takšne spremembe in jih zvede na zgolj nove »firme«, pod katerimi poteka vse po starem. Zlasti naše izkušnje iz obdobja nenehnih formalnih sprememb lokalne uprave (1946–1963) so prepolne takšnih primerov.

- Vrsta sprememb v upravnem sistemu spada v t.i. pulzirajoče spremembe, pri katerih se periodično izmenjujejo gibanja v eno in nato v nasprotno smer. Na primer, diferenciacija vsake strukture v upravi pelje v nastanek novih vej, enot, organizacij znotraj posameznega teritorialno določenega upravnega podsistema. Vendar se ta težnja od časa do časa pretrga z reformo v smeri koncentracije, to je zmanjšanja raznovrstnosti in strukturne razvejenosti, da bi se povečala preglednost in ekonomičnost upravljanja. Takoj zatem pa se ponovno začne postopna diferenciacija. Takega pulziranja ni moč prekiniti, ne kaže ga pa niti spodbujati, tako v tem kot v mnogih drugih primerih.

- Vsaka sprememba strukture upravnega sistema pomeni večstranske stroške: izgubo dela in sredstev, vloženih v doslejšnjo organizacijo; neposredni izdatek v času, sredstvih in delu za graditev nove; vrzel v normalnem funkcioniranju za časa trajanja sprememb; negotovost upravnih kadrov z vidika osebnih posledic strukturnih sprememb in negativna kadrovska selekcija, ki jo takšna negotovost vključuje; negotovost občanov spričo nezanesljivosti delovanja upravnih institucij med trajanjem, sprememb. Če upoštevamo našteje stroške in načeloma omejene učinke reorganizacije, o katerih smo malo prej govorili, se bilanca le malokatero strukturne reforme izkaže za pozitivno. In kolikor radikalnejša je reforma, toliko verjetnejša je negativna bilanca.

Drugič: najvažnejši prvi korak, kar zadeva naš upravni sistem, potemtaka ni strukturna reorganizacija, marveč sprememba kadrovske politike. Najprej je treba korenito skrajšati število položajev, ki veljajo za politične. Po orientacijskih primerjavah je število položajev v upravi, ki jih posamezniki zasedajo po kriterijih politične predanosti, ne pa dokazane strokovne sposobnosti, pri nas petdeset do osemdesetkrat (!) večje kot v upravah držav z demokratično politično ureditvijo. Prehod na normalni kadrovski sistem v upravi, v katerem se pride na položaj in se napreduje po dokazanih sposobnostih, je še pred nami. Posebno pozornost velja posvečati skupini ključnih vodilnih kadrov v upravi na položajih tik pod politično izbranimi in politično (tj. za rezultat) odgovornimi funkcionarji. To jedro slehernega upravnega sistema je treba graditi z načrtnim dopolnilnim šolanjem visoko izobraženih kandidatov, s sistemskim spremljanjem na delu, z nenehnim nadaljnjim izobraževanjem vzporedno z delom in z napredovanjem najsposobnejših, ki naj ga ne omejujejo pretek časa in drugi formalni momenti. Vsaj v nekem prehodnem obdobju bo treba takšno kadrovsko politiko in kontrolo

njenih rezultatov koncentrirati na ravni republike in avtonomnih pokrajin, ob tem pa bo potrebno zagotoviti zadostno prožnost v prilagajanju lokalnim možnostim in potrebam ožjih teritorialnih podsistemov.

Tretjič, razvite države v svetu so že prekoračile prag informacijske ere v upravljanju, prešle so torej na zbiranje, hranjenje, obdelavo, uporabo in analizo podatkov – to pa je največji del upravne dejavnosti – z elektronskimi napravami. Dasi tak skok, če skušamo biti realistični, še ni v okviru naših današnjih zmožnosti, ne smemo niti za hip pozabiti, da je neizbežen: zato moramo že danes naše ukrepe in reforme načrtovati in izvajati tako, da nam bo čim lažje preiti na novo tehnologijo, kakor hitro bodo naše ekonomske in kadrovske razmere to dovolile.

Med štirimi glavnimi področji upravne dejavnosti je praktično najbolj čutljivejša naloga normalizirati položaj tistih organizacij, ki so neposredni nosilci organizirane fizične moči, torej vojske in policije. Splošno je znano, da ima vojska v nerazvitih deželah poseben položaj, da zlahka uhaja kontroli političnih predstavniških institucij (če te obstajajo), da zlahka postaja sama aktivni politični dejavnik in zagovornik posebnih političnih stališč in interesov ter pobudnik političnih sprememb v avtoritativni smeri. Spričo dejstva, da je naša država na izhodu iz nerazvitosti, ni pa še povsem izstopila iz nje, je tudi položaj vojske še vedno mešan. Vojska je sicer eno izmed upravnih območij narodne obrambe, vendar je posebej vezana na šefa države kot vrhovnega komandanta, bolj kot na predsednika ZIS-a kot šefa eksekutive; prosta in vsestranska razprava o vojaškem proračunu v Zvezni skupščini še ni povsem ustaljena; mnoge informacije o vojski, ki bi javnost zanimalo, so spričo vojaške skrivnosti nedostopne; vojaške ustanove imajo celo v mirnem času nad občani oblast, ki ni pod nadzorom rednih civilnih – pravnih in političnih – institucij.

Medtem ko je položaj vojske pri nas odsev občin pravih v razvoju družb in političnih sistemov, je položaj policije specifična dediščina boljševiske tradicije. Partija poklicnih revolucionarjev na neki način kulminira v posebnih formacijah za obrambo revolucije pred prevratništvom in kontrarevolucijo, sestavljenih iz posebej odbranih, najbolj predanih partijskih kadrov. Na takšno zasnovo, pa naj bo ta le ideološki optativ ali začasno tudi stvarnost, se navezuje položaj varnostnih in protiobveščevalnih služb, v neki meri pa tudi položaj policije in celotnega resora notranjih zadev v časih, ki se čedalje bolj oddaljujejo od revolucije in njenih nujnosti. Tudi policija se nagiba k neposredni navezavi na šefa države (individualnega ali kolektivnega) in k neodvisnosti od rednih procedur v okviru vlade – izvršnega sveta. Ne objavlja števila kadrov za nekatere ali za vse svoje službe in ne sodeluje pri običajnem statističnem poročanju. Ima široka diskrecionalna pooblastila do občanov, ki sem ter tja mejijo že na možnost arbitrarnega ravnanja (odvzem potnega lista, »osamitev« ipd.). Specialna služba državne varnosti ima ponekod močan vpliv na organizacijo ZK in prek nje na politične odločitve v ožjem pomenu besede.

Ena od urgentnih nalog upravne reforme je zastaviti vrnitev oboroženega dela upravnega sistema – vojske in policije – pod normalen civilni nadzor skupščin, izvršnih svetov, sodišč, čeprav vsaj sprva ne terja večjih posegov v strukturo teh formacij, ampak zgolj njihovo doslednejšo vključitev v obstoječi upravni in politični sistem, v skladnosti z obstoječimi ustavnimi določili, zlasti tistimi, ki zagotavljajo osnovne pravice državljanov.

Drugi vidik upravne dejavnosti – regulacija – predpostavlja prav tako bolj spremembo v orientaciji in v zavesti ustreznih kadrov kot pa formalno reorganizacijo. Regulativni sistem danes skorajda ne obstaja kot sistem.

Nepregledna množica predpisov, izmed katerih se jih od 30 do 40 % ne izvaja oz. se jih arbitrarno ali izvaja ali ne*, ki so med seboj deloma protislovni, ki se spreminjajo v kratkem roku in v nepredvidljivi smeri, medtem ko so v pravno-tehničnem oziru pretežno nizkokakovostni – to je današnje stanje naše regulacije. O kakem sistemu ni moč niti govoriti. Velik del teh predpisov velja postopoma razveljaviti in pustiti gospodarstvu in drugim dejavnostim, da se razvijajo v širših in bolj tolerantnih okvirih tržišča. Novo pravno regulacijo je treba graditi postopno, na podlagi premišljenega koncepta o celoti, ne pa ad hoc, ko se posameznemu upravnemu resoru zazdi potrebno, ali – kar je še huje – ko naj na hitrico sestavljen predpis ustvari občutek, da je nekaj le storjeno, in videz prepričljivosti, ki ne izvira in ne more izvirati iz dejanskega obvladovanja položaja.

Za drugo obliko regulacije, namreč za operativno upravno regulacijo, tudi že obstaja strukturna podlaga. Le kakovost je potrebno izboljšati, zlasti spremembo personalne politike. Sicer pa tudi glede tega poznamo primere, ki kažejo, da je kakovost moč doseči vzlic danim okoliščinam; gre v prvi vrsti za službe, ki so podedovale jedro ustanov za načrtovanje iz obdobja t. i. administrativnega socializma, kot sta statistična služba ali Služba družbenega knjigovodstva.

Tretje področje upravne dejavnosti je organizacija in vodenje javnih služb, ki opravljajo storitve oz. proizvajajo dobrine, ki zadovoljujejo skupne interese ljudi v družbi. Njihova zdajšnja organiziranost v okviru samoupravnih interesnih skupnosti je ena izmed točk, na katere so – večidel upravičeno – kritike še zlasti naperjene. V celoti vzeto, samoupravnim interesnim skupnostim ni uspelo mobilizirati uporabnikov in potencialnih uporabnikov javnih služb, da bi dejavno sodelovali pri upravljanju in nadzoru. Skupščine SIS so večidel postale telesa, ki brez pravega vpogleda in debate legitimirajo odločitve, sprejete v sekretariatih SIS. Ti poklicni aparati pa niso zgolj obremenili sredstev z novimi upravnimi strukturami, pač pa so celotno razpolaganje z zelo velikimi sredstvi – prek petine družbenega proizvoda – izvzeli iz vsakršne dejanske javne kontrole in jo razdrobili v tisoče nepreglednih programov. A vzlic temu bi »ukinitev« SIS bila napaka. S čim jih nadomestiti? Najboljša pot je, prvič, diferencirati ustanovo SIS glede na področje, na katerem se oblikuje, jo prilagoditi specifični posamezne službe znotraj zelo širokega skupnega okvira načelne avtonomije samih ustanov, ki službo neposredno opravljajo, in možnosti intervencije uporabnikov. Drugič, približati vrsto SIS občinam oz. širšim teritorialnim skupnostim, tako da se njihove skupščine zmanjšajo in spremenijo v svete pri ustreznih upravnih resorih na lokalni oz. regionalni ravni, njihovi sekretariati pa v ločene enote lokalne oz. regionalne uprave ustrezne upravne veje. Tretjič, ohraniti možnost dejanskega poseganja uporabnikov oz. interesentov v delovanje in upravljanje službe, vendar kot možnost, ki se realizira tedaj, ko obstaja resnična zainteresiranost (recimo staršev za šole), ne pa kot breme institucij in formalnih procedur, ki stanejo veliko časa in sredstev, obenem so pa zgolj kulisa, za katero nekontrolirano odločajo nepoklicani.

In slednjič, četrto področje delovanja uprave v družbi je prerazdeljevanje nacionalnega dohodka, ki naj zavaruje pred skupnimi življenjskimi tveganji – boleznijo, starostjo, invalidnostjo, izgubo skrbnika, nezaposle-

* Cf. E. Pusić: *Kriza pravnog sistema*, v: J. Jerovšek in drugi: *Kriza, blokade, perspektive* (Zagreb, Globus, 1986).

nostjo idr. – in nasploh v prid tistih, ki so se v konkurenci naslabše odrezali. Organizacijsko to prerazdelitev pokriva upravni resor financ oz. mreža SIS. Tisto, kar kaže tudi tukaj popraviti, je pomanjkanje koherentne splošne politike, konsistentno pretehtane od izhodiščnih načel in vrednot do nujnih ekonomskih predpostavk vsakega programa posebej in do upravno-tehničnih pogojev optimalnega izkoristka zbranih sredstev.

Ta splošna razmišljanja o poteh reforme naše državne uprave so lahko le izhodišče pravega dela. Zdaj velja obdelati vsakega od nakazanih problemskih kompleksov: reformo kadrovske politike, perspektivo informatizacije, in vsakega od štirih področij upravljanja – državno organizirano moč, regulacijo, javne službe, socialno prerazdeljevanje. Na vsakem področju je treba zajeti globino problematike, rekapitulirati naš razvoj v vseh relevantnih podrobnostih od pravnega oblikovanja do stvarnosti vsakokratnega upravnega delovanja. Primerjati v istem razponu dostopne podatke o reševanju tovrstnih problemov v drugih upravnih sistemih. Formulirati časovni načrt posameznih prijemov in akcij. Vzpostaviti posebne instance in določiti metode spremljanja upravne reforme, nenehna ocenjevanja njenih rezultatov in načinov poseganja v primerih, ko se pojavijo nepričakovane težave.

Naloga je vsekakor obsežna. Prav spričo tega velja na koncu ponoviti osnovni motiv tega članka: ne posegajmo v obstoječe strukture bolj, kot je potrebno, da bi se pri priči obrnili iz naše sedanje negativne situacije proti izhodu, okrevanju in nadaljevanju normalnega razvoja. Na kateri koli način formulirani »končni« cilji razvoja so se izkazali za iluzijo, in sicer za izjemno nevarno, potencialno pogubno iluzijo. Celo poskuse, definirati ne končne, ampak dolgoročne cilje razvoja, gre v tem trenutku šteti za zgrešene.

Interesi in vrednote, ki nas obdajajo, so pač takšni, kakršni so. Izražali se bodo na ta ali drugi način zdaj in v prihodnje, pa če to hočemo ali ne. Razmerje moči med njimi, rezultanto njihove interakcije, je nemogoče predvideti. Po skušnji zadnjih desetletij je treba opustiti ambicijo, da bi kogar koli siloma osrečevali, še toliko bolj pa, da bi to počeli zoper njegovo voljo. Sam razvoj bo s svojimi interesnimi sestavinami in v svojih – recimo jim tako – tehničnih vidikih nenehno prinašal nove probleme, ki jih bo treba reševati, ko se pojavijo. Ne otežujmo si naloge s tem, da z nepotrebnostjo naglico in z lahkomišelnim radikalizmom načenjamo vprašanja, ki se sama od sebe ne bi pojavila.

Pojdimo korak za korakom.

Prevedel: A. Šušulić