

Izgradnja državne uprave — pereč družbeni problem

Na vseh konferencah, ki so v zadnjem času v zvezi z organizacijo novih občin in okrajev, ali v zvezi s spremembami v ekonomski politiki, se postavlja kot nujna zahteva usposobitev državne uprave. Praksa je namreč pokazala, da v pogojih široko decentraliziranega sistema družbenega upravljanja z velikimi samoupravnimi pravlicami temeljnih družbenih enot (podjetij, ustanov, komun, občin itd.) ni mogoče zagotoviti izvajanja zakonov, ki izražajo splošni družbeni interes, brez krepke in medsebojno povezane državne uprave. Tako se na primer danes posebno poudarjajo tisti problemi, ki preprečujejo izvajanje

ekonomske politike izražene v družbenem planu in odločbah zveznega izvršnega sveta. Med take probleme spada zlasti pobiranje davkov od kmetov, preprečitev gradnje objektov brez uradno potrjenih investicijskih elaboratov, preprečevanje izkoriščanja sredstev podjetja za namene, ki niso z zakonom določeni (na primer uporaba obratnih sredstev za investicije), plačevanje delavcev in uslužbencev višje, kakor je z zakonom in tarifnim pravilnikom dovoljeno itd. Za vse to so predpisi, so kazni, določeni so tudi organi. Pa vendar se javno in očitno dela proti predpisom ali pa se ti ne izpolnjujejo.

Tretji vzrok leži v neizdelanosti našega državnega mehanizma. To se zlasti kaže v tem, da imajo izvršni politični organi v odnosu do uprave še preveč upravnih pooblastil, nižji in višji organi državne uprave pa niso medsebojno povezani in nimajo vzajemnih odgovornosti.

Pri prehodu na novi ustavni sistem leta 1953 je bilo po odpravi vlade in izvršnih odborov potrebno še nekaj časa zadržati upravna pooblastila političnih izvršnih organov. Za afirmacijo novega sistema je bilo prav tako nujno razbiti hierarhijsko operativno povezanost državne

uprave. Nevarno pa bi bilo ostati še nadalje pri sedanjih odnosih, ker bi to onemogočilo vsakršno izvajanje enotne politike najvišjih predstavniških organov. Ko ostajamo še nadalje na pozicijah našega ustavnega reda, to je enotnosti oblasti in odgovornosti državne uprave pred njenimi predstavniškimi organi, pa se nam javlja kot nujno, da damo njenim organom vse upravne posle in jih osamosvojimo v izvrševanju ter z zakonom omogočimo povezovanje posameznih služb v sistem državne uprave.

Kaj lahko storimo in kaj je treba storiti

Kakor smo že poudarili, je danes bolj ali manj postalo jasno, da brez izgradnje državne uprave nimamo dovolj jamstva, da bi se v naši državi mogla izvajati enotna politika in zaščita zakonitosti. Zato se trudimo na vseh straneh, da organiziramo in učvrstimo državno upravo. Pri tem pa je dokaj nerazumevno težnje, da se problem državne uprave rešijo naenkrat. Vsaka politično-teritorialna enota hoče izgraditi svoje organe. Razvija se boj za osebe. Dvigajo se dopolnilne plače, dajejo se zvanja, da bi se s temi sredstvi pritegnili kadri, uslužbenci se po potrebnem kopirajo, uvažajo se centralizirane republiške inšpekcije. Taki postopki pa ne gradijo, temveč še bolj razbijajo sistem državne uprave. Izgradnja državne uprave, njenih služb in organov je dolgotrajen proces. Za izgradnjo državne uprave je potrebna jasna, stabilna, enotna personalna politika, ki je danes pri nas še nimamo. Potreben je nadalje, stabilen in enoten sistem napredovanja, ki naj bi ga izvajali centralni strokovni organi. Vsako podeljevanje zvanja na slepo (da bi se dosegle večje plače) in postavljanje na položaj nesposobnih ljudi, ruši državno upravo v njenih temeljih. Nered v dopolnilnih plačah (da bi se dosegel protitež gospodarstvu) vodi samo do tega, da uslužbenec ni do napredovanja, da začne spreminjati mesta in organe službovanja. To povečuje fluktuacijo

uslužbencev, kar pomeni rušenje kadrovske osnove državne uprave. Če razumemo, da je izgradnja državne uprave proces, tedaj moramo čvrsto stati na določenih načelnih pozicijah in ne smemo podleči trenutnim težavam.

Načelne pozicije, na katerih je treba graditi državno upravo, pa še niso postale dovolj čvrste, niso dovolj jasno postavljene, niti so z zakonom določene. Zato se mora sistematična izgradnja državne uprave začeti z izdelavo zakonov s področja državne uprave in uslužbenskega sistema. Jasno pa je, da izdajanje zakonov ne bo dovolj, če se ne bo spremenil tudi družbeni položaj kadrov v državni upravi, (kar bo odvisno tako od stališča političnih organov in njihove politične akcije, kakor tudi od vsakodnevnega političnega odnosa proti tem kadrom), in če v proračunu ne bodo našli svojega potrebnega mesta materialni izdatki za potrebe upravnih služb (poslopja, pisalni stroji in podobno). Od materialnih pogojev dela organov državne uprave ni odvisna samo eksperimentalnost in pravilnost reševanja nalog ter odnos do državljanov in organov samoupravljanja, temveč v znatni meri tudi avtoriteta upravnih in sodnih organov. Zaradi vsega tega državno upravo lahko gradimo samo, če se tega posla lotimo pogumno, sistematično in vsestransko.

LEON GERŠKOVIČ

Vzroki neučinkovitosti državne uprave

Kje je temu vzrok? Vzrok je v slabi in neučinkoviti državni upravi. Zaradi tega zvezna ljudska skupščina in zvezni izvršni svet nimata organizacijskih instrumentov, s katerimi bi lahko zagotovila izvajanje svoje politike. Tako se čisto zdi, kakor da bi bila kriva nekaterih pojavov politika, ne pa neizvajanje te politike. Zvezni izvršni svet se na primer že dolgo bori proti razširjanju fronte investicij, in to s prepovedjo trošenja obratnih sredstev in amortizacijskega sklada za investicije in podobno. Pa vendar se ta sredstva še vedno uporabljajo za investicije, zaradi česar se veča inflacijski pritisk. Zvezni izvršni svet nima sredstev, da bi uveljavil svojo politiko, ker je državna uprava, ki je v našem sistemu zamisljena kot izvršitelj zakona, zelo slaba v odnosu do političnih in samoupravnih organov. Zvezna uprava, ki je dolžna izvajati zvezne zakone, ne more vplivati na odločbe predstavniških organov, (kar je razumljivo) ne more pa tudi po nižjih upravnih organih onemogočiti izvajanje neza-

konitih odločb, (kar bi bilo upravičeno). Tak je v glavnem položaj tudi republiške državne uprave v odnosu do lokalnih organov in organov družbenega upravljanja v podjetjih in ustanovah. Mehanizem naše državne uprave ne more v popolnosti izvajati zakonov, niti preprečevati njihove kršitve, pa vendar je to njena temeljna, z ustavo določena funkcija.

V tem članku ne moremo na široko analizirati vseh vzrokov tega pojava, vendar jih nekaj lahko vsaj omenimo. Prvi vzrok leži v družbenem položaju državne uprave in njenega osebja. Zaradi napačno pojmovane borbe proti birokratizmu imajo državno upravo za nujno zlo, za privesek političnih organov, brez kakršnihkoli samostojnih funkcij. To se je odrazilo tudi v kadrovske politiki. Politično izkušnejši ljudje, ki so imeli boljše družbene položaje, so odhajali iz upravnih služb, strokovno sposobnejši pa so iskali boljše pogoje v gospodarstvu, v družbenih organizacij, inštitutih, sodiščih itd.

Ekonomski položaj uslužbencev

Drugi vzrok leži v ekonomskem položaju uslužbencev državne uprave nasproti drugim družbenim dejavnostim, zlasti pa nasproti gospodarstvu. Uslužbenec uprave že po naravi svojih odnosov (odvisnost od proračuna) ne morejo imeti elastičnega plačnega sistema. Višina plače nikdar ne more biti stimulacija za uslužbenca državne uprave, kakor je to v gospodarstvu. Za stimulacijo uslužbencev javnih služb morajo obstojati drugi instrumenti kakor na primer družbeni položaj, stabilnost službe, zaježeno napredovanje, ugodnosti glede upokojitve in podobno. Toda, medtem ko so plače državnih uslužbencev v naših konkretnih pogojih velikih dispariteto zaradi svoje neelastičnosti stalno bistveno zaostajale, pa se druge ugodnosti zaradi splošnega stališča do državne uprave in zaradi strahu, da ne bi uslužbenec državne uprave imeli večjih pravic kakor delavec, niso mogle uvažati. Posledica takega ekonomskega položaja uslužbencev je dejstvo, da je osebje državne uprave nestabilno da ne vidi perspektiv v državni upravi in da je prisiljeno, da ne vidi perspektive v področjih ali se izpostavljati ne-

varnostim raznih materialnih mamil, ki se nudijo. To se dogaja pri nas v raznih oblikah, čeprav ne ravno v obliki podkupovanja.

Izdatki socialnega zavarovanja vl. 1954

Naša družbena skupnost daje pomembna sredstva za zaščito delovnih ljudi in njihovih družin. Skupni znesek 103,3 milijarde din. ki smo ga porabili iz sklada socialnega zavarovanja, predstavlja 9,5% skupnega narodnega dohodka v letu 1954.

V primerjavi z letom 1953 so se ti izdatki povečali za okrog 6,7 milijarde din. Do tega povečanja je prišlo v prvi vrsti zaradi dveh čimbeljev: zaradi povečanja števila zaposlenih delavcev in uslužbencev, t. j. zavarovancev in zaradi dviga cen zdravstvenih uslug (bolnišnice, ambulant itd.).

V letu 1954 je doseglo število zavarovancev 2.239.946, kar pomeni, da se je v primerjavi z letom 1953 povečalo za okrog 270.000.

Cene zdravstvenih uslug so se deloma povečale tudi zaradi

stalnega pospeševanja in dvigovanja ravni zdravstvene službe na splošno.

Od skupnih izdatkov odpade na:		milijar-	%
		de din	
Zdravstveno zavarovanje	30,5	29,5	
Invalidsko in pokojninsko zavarovanje	27,1	26,2	
Dodatke za otroke	43,1	41,8	
Ostalo	2,6	2,5	
Skupaj	103,3	100	

V letu 1954 je znašalo število zamud pri delu zaradi bolezni in nezgod okoli 30 milijonov, kar pomeni, da je bilo dnevno na bolezenskem dopustu in s tem na materialni oskrbi okrog 96.000 zavarovancev, oziroma 4,3% od skupnega števila zaposlenih. Razen tega je bilo na porodniškem

dopustu 31.811 žena-zavarovancev s skupno 1.633.000 dnevi.

Redna izplačila pokojnin so obsegala 416.431 koristnikov: 145.859 invalidskih upokojujencev, 27.854 upokojujencev invalidnih, 110 tisoč 495 starostnih upokojujencev in 132.223 družinskih upokojujencev.

V letu 1954 je znašal porast števila upokojujencev okrog 1,9% števila aktivnih zavarovancev, kar ustreza pričakovani porastu v tem letu.

Družinska zaščita je obsegala 745.306 delavcev in uslužbencev, ki so prejeli dodatke za okrog 1.556.000 otrok.

Število novorojenih otrok zavarovancev je znašalo v letu 1954 — 172.809 ter je bilo za stroške za opremo za te otroke izplačano 1,4 milijarde dinarjev.

ZADRUGE NA HRVATSKEM

proizvajajo krmilne zmesi

Zadružne organizacije na Hrvaškem so začele proizvajati živinsko krmo na modern način. Zadruga v Zagrebu, Virovitici, Vinkovcih, Bjelovaru in Valpovu so zgradile nove tovarne ali pa preuredile stare obrate za proizvodnjo krme. Te tako imenovane mešalnice proizvajajo letno okrog 50.000 ton živinske krme. Največja mešalnica je »Kopčić« v Zagrebu z zmogljivostjo nad 9.000 ton. Planirajo izgradnjo še desetih mešalnic manjših zmogljivosti po 975 ton vsaka. Po dolgoročnem programu pa bodo na Hrvaškem postavili okrog 100 nekoliko manjših mešalnic, tako da bi vsaka večja vas v živinorejskih predelih imela svojo. Razen tega nameravajo, podobno kakor v Ljubljani, zgraditi tudi večjo tovarno, ki bi proizvajala za te mešalnice tako imenovane dopolnilne zmesi (to so sestavine, ki zahtevajo precizno in enakomerno mešanje). Ta tovarna bi proizvajala živalske beljakovine, razne mineralne dodatke, morebiti pa tudi vitaminske. Manjše mešalnice bi te proizvode dalje mešale z žitaricami, rezanci, rezanci sladkorne pese itd., po vrsti in kategoriji živine.

Z dozdaj proizvedenimi količinami živinske krme so dosegli dobre uspehe. Zadruga v Dubravici in Stubici so s to krmo zredile prašiče s relativno dobrim »bekonskim« mesom. (Zadruga v Dubravici je zredila nad 300 takih prašičev, vse s krmilnimi zmesmi.) Se boljše sadove je dala vzreja izbranih pasem kokoši. Zadruga v Mihanovcih je imela od prodaje jajc kokoši, krmiljenih s krmilnimi zmesmi, v enem letu 300.000 dinarjev dobička. Na raznih kmetijskih razstavah čisto lahko čitate nad glavami krav, da so zrejene s krmilnimi zmesmi.

Cene krmilnih zmesi se zde na prvi pogled visoke. Toda če dobro izračunamo, vidimo, da je ta krma neprimereno cenejša in koristnejša od navadne živinske krme. Ker nimamo pri nas v tem pogledu še dovolj izkušenj in dobro izdelanih primerjalnih kalkulacij, bomo uporabili inozemske statistike. Pred 25 leti so Američani pitali piščanca 16 tednov in potrošili 5,90 kg hrane, da so ga zredili do 1,36 kg teže. Z uporabo koncentrata ga danes zredijo do te teže v desetih tednih in potrošijo le 4,08 kg hrane. V Holandiji dajejo krave do 6.000 litrov mleka na leto prav zaradi uporabe krmilnih zmesi, medtem ko dajejo naše krave povprečno 700 do 800 litrov mleka na leto.

Namen zadružne živinorejske zveze da poveča proizvodnjo krmilnih zmesi, zasluži vsekakor pohvalo. Res je, da so še vedno začetne slabosti pa tudi težave pri nabavljanju surovin. Toda na temelju tega, kar so dozdaj dosegli in sodeč po zanimanju kmetovalcev, se bodo na Hrvaškem ta prizadevanja zadružnih organizacij kaj kmalu uresničila. **W S**